



Second Session  
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

## SENATE OF CANADA

---

*Standing Senate Committee on  
Social Affairs, Science and Technology  
Proceedings of the Subcommittee on*

### Cities

*Chair:*  
The Honourable ART EGGLETON, P.C.

---

Friday, June 13, 2008  
Thursday, June 19, 2008 (in camera)

---

#### Issue No. 4

#### Eleventh and twelfth meetings on:

Current social issues pertaining to Canada's largest cities

---

INCLUDING:  
THE FIRST REPORT OF THE SUBCOMMITTEE  
(*Poverty, Housing and Homelessness: Issues and Options*)  
(Seventeenth Report of the Standing Senate Committee on  
Social Affairs, Science and Technology)

---

WITNESSES:  
(*See back cover*)

Deuxième session de la  
trente-neuvième législature, 2007-2008

## SÉNAT DU CANADA

---

*Comité sénatorial permanent des affaires  
sociales, des sciences et de la technologie  
Délibérations du Sous-comité sur les*

### Villes

*Président :*  
L'honorable ART EGGLETON, C.P.

---

Le vendredi 13 juin 2008  
Le jeudi 19 juin 2008 (à huis clos)

---

#### Fascicule n°4

#### Onzième et douzième réunions concernant :

Les questions d'actualité des grandes villes canadiennes

---

Y COMPRIS :  
LE PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ  
(*Pauvreté, logement et sans-abrisme : Enjeux et options*)  
(Le dix-septième rapport du Comité sénatorial permanent  
des Affaires sociales, des sciences et de la technologie)

---

TÉMOINS :  
(*Voir à l'endos*)

THE SUBCOMMITTEE ON CITIES

The Honourable Art Eggleton, P.C., *Chair*

The Honourable Andrée Champagne, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Cordy	Munson
Keon	Trenholme Counsell
(Quorum 3)	

LE SOUS-COMITÉ SUR LES VILLES

*Président* : L'honorable Art Eggleton, C.P.

*Vice-présidente* : L'honorable Andrée Champagne, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

Cordy	Munson
Keon	Trenholme Counsell
(Quorum 3)	

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 13, 2008  
(12)

[*English*]

The Senate Subcommittee on Cities met this day at 9 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Art Eggleton, P.C., presiding.

*Members of the subcommittee present:* The Honourable Senators Eggleton, P.C., Keon, Munson, Segal and Trenholme Counsell (5).

*In attendance:* Brian O'Neal, Havi Echinberg, and Tyler Kustra, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2007 and delegated on Wednesday, November 21, 2007 by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, the subcommittee continued its examination of poverty, housing and homelessness. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

**WITNESSES:**

*Université Laval:*

François Blais, Professor, Faculty of Social Sciences.

*Canadian Education Association:*

Christa Freiler, Director of Research.

*The Toronto Star:*

Carol Goar, Editorial Columnist.

*University of Ottawa:*

David Gray, Associate Professor, Department of Economics.

*University of Manitoba:*

Derek Hum, Professor, Department of Economics.

*Caledon Institute of Social Policy:*

Michael Mendelson, Senior Scholar.

*University of Regina:*

Jim Mulvale, Associate Professor, Department of Justice Studies.

*Winnipeg Harvest:*

David Northcott, Executive Director.

*Dalhousie University:*

Lars Osberg, Department of Economics.

*Citizens for Public Justice:*

Chandra Pasma, Policy Analyst.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le vendredi 13 juin 2008  
(12)

[*Traduction*]

Le Sous-comité sénatorial sur les villes se réunit aujourd'hui à 9 heures dans la salle 2 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable Art Eggleton, C.P. (*président*).

*Membres du sous-comité présents :* Les honorables sénateurs Eggleton, C.P., Keon, Munson, Segal et Trenholme Counsell (5).

*Sont présents :* Brian O'Neal, Havi Echinberg et Tyler Kustra, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté le mardi 20 novembre 2007 et délégué le mercredi 21 novembre 2007 par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, le sous-comité poursuit son étude sur la pauvreté, le logement et le sans-abrisme. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Université Laval :*

François Blais, professeur, faculté des sciences sociales.

*Association d'éducation canadienne :*

Christa Freiler, directrice de la recherche.

*The Toronto Star :*

Carol Goar, journaliste de rédaction.

*Université d'Ottawa :*

David Gray, professeur agrégé, département d'économie.

*Université du Manitoba :*

Derek Hum, professeur, département de science économique.

*Caledon Institute of Social Policy :*

Michael Mendelson, chercheur principal.

*Université de Regina :*

Jim Mulvale, professeur agrégé, département des études en droit.

*Winnipeg Harvest :*

David Northcott, directeur général.

*Université Dalhousie :*

Lars Osberg, département de science économique.

*Citizens for Public Justice :*

Chandra Pasma, analyste politique.

*National Anti-Poverty Organization:*

Rob Rainer, Executive Director.

*National Council of Welfare:*

Sheila Regehr, Director.

*University of Miami:*

Philip Robins, Professor, Department of Economics.

*Council of Canadians with Disabilities:*

Marie White, National Chairperson.

The chair made a statement.

Ms Goar, as moderator, made an opening statement.

Mr. Osberg made an opening presentation and responded to questions.

Mr. Rainer made an opening presentation and responded to questions.

Mr. Mendelson, Ms Freiler, Ms Regehr, Mr. Hum, Mr. Northcott, Mr. Gray, Ms White and Mr. Blais participated in the roundtable discussion.

Mr. Hum made an opening presentation and responded to questions.

Mr. Robins made an opening presentation and responded to questions.

Ms Pasma, Mr. Osberg, Mr. Mulvale, Mr. Northcott, Mr. Mendelson and Ms Regehr participated in the roundtable discussion.

Mr. Mendelson made an opening presentation and responded to questions.

Ms White, Mr. Blais, Mr. Rainer, Mr. Mendelson, Mr. Osberg, Mr. Mulvale and Ms Freiler participated in the roundtable discussion.

Senator Segal made an opening presentation and responded to questions.

Mr. Hum, Mr. Rainer, Ms Pasma, Mr. Osberg, Mr. Gray and Mr. Mendelson participated in the roundtable discussion.

Senator Eggleton made a concluding statement.

At 12:30 p.m., it was agreed that the subcommittee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, June 19, 2008  
(13)

[English]

The Senate Subcommittee on Cities met in camera this day at 11:35 a.m., in room 705, Victoria Building, the chair, the Honourable Art Eggleton, P.C., presiding.

*Organisation nationale anti-pauvreté :*

Rob Rainer, directeur général.

*Conseil national du bien-être social :*

Sheila Regehr, directrice.

*Université de Miami :*

Philip Robins, professeur, Département d'économie.

*Conseil des Canadiens avec déficiences :*

Marie White, présidente nationale.

Le président fait une déclaration.

Mme Goar, en qualité de modératrice, fait une déclaration préliminaire.

M. Osberg fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

M. Rainer fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

M. Mendelson, Mmes Freiler et Regehr, MM. Hum, Northcott et Gray, Mme White et M. Blais participent à la discussion en table ronde.

M. Hum fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

M. Robins fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Mme Pasma, MM. Osberg, Mulvale, Northcott et Mendelson et Mme Regehr participent à la discussion en table ronde.

M. Mendelson fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

Mme White, MM. Blais, Rainer, Mendelson, Osberg et Mulvale et Mme Freiler participent à la discussion en table ronde.

Le sénateur Segal fait une présentation et répond aux questions.

MM. Hum et Rainer, Mme Pasma, ainsi que MM. Osberg, Gray et Mendelson participent à la discussion en table ronde.

Le sénateur Eggleton fait des observations de clôture.

À 12 h 30, il est convenu que le sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 19 juin 2008  
(13)

[Traduction]

Le Sous-comité sénatorial sur les villes se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans la salle 705 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable Art Eggleton, C.P. (*président*).

*Members of the subcommittee present:* The Honourable Senators Cordy, Eggleton, P.C., Keon, Munson, and Trenholme Counsell (5).

*In attendance:* Brian O'Neal and Havi Echinberg, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 20, 2007 and delegated on Wednesday, November 21, 2007 by the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, the subcommittee continued its examination on current social issues pertaining to Canada's largest cities, in particular poverty, housing and homelessness. (*For complete text of order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the subcommittee considered a draft report.

It was moved:

That the Subcommittee on Cities adopt the draft report entitled *Poverty, Housing and Homelessness: Issues & Options* subject to minor editorial changes approved by the chair, and that the report be forwarded to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 11:43 a.m., it was agreed that the subcommittee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du sous-comité,*

Barbara Reynolds

*Clerk of the Subcommittee*

*Membres du sous-comité présents :* Les honorables sénateurs Cordy, Eggleton, C.P., Keon, Munson et Trenholme Counsell (5).

*Sont présents :* Brian O'Neal et Havi Echinberg, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté le mardi 20 novembre 2007 et délégué le mercredi 21 novembre 2007 par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, le sous-comité poursuit son étude des questions d'actualité des grandes villes canadienne, en particulier la pauvreté, le logement et le sans-abrisme. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92 2)f) du Règlement, le sous-comité examine une ébauche de rapport.

Il est proposé :

Que le Sous-comité sur les villes adopte l'ébauche de rapport intitulé *Pauvreté, logement et sans-abrisme : Enjeux et options* sous réserve de modifications de forme approuvées par le président, et que le rapport soit transmis au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 43, il est convenu que le sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 26, 2008

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to table its

**SEVENTEENTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, November 20, 2007 to examine and report on current social issues pertaining to Canada's largest cities, now tables its first interim report entitled *Poverty, Housing and Homelessness: Issues and Options*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

ART EGGLETON

*Chair*

*(Text of the report appears following the evidence)*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 26 juin 2008

Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de déposer son

**DIX-SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat, le mardi 20 novembre 2007, à examiner, pour en faire rapport, les questions d'actualité des grandes villes canadiennes, dépose maintenant son premier rapport intérimaire intitulé *Pauvreté, logement et sans-abrisme : Enjeux et options*.

Respectueusement soumis,

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages)*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Friday, June 13, 2008

The Subcommittee on Cities of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology met this day at 9 a.m. to examine and report on current social issues pertaining to Canada's largest cities.

**Senator Art Eggleton** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning. Welcome to the Subcommittee on Cities.

I have the pleasure of chairing the committee. We have been dealing with the subject of poverty, housing and homelessness for the past year or so. We will continue to deal with it probably into early in the New Year, when we hope to have a report available.

This is another major event along the way, as we get into a discussion about "Guaranteed Annual Income: Has Its Time Come?"

It has been around a long time and it has been discussed a long time. It goes back to the Croll Senate committee which first proposed the idea back in 1971 and it has been the subject of many studies and reports ever since. It is also the subject of a motion that my colleague, Senator Segal, who is here, has put on the Order Paper of the Senate with respect to a negative income tax approach to a guaranteed annual income.

The subcommittee has had some 80 witnesses and some 60 organizations. In fact, some of you have appeared previously before the subcommittee. We are about to publish an issues and options paper with respect to our findings. It will be about 100 pages; it is a big subject. After we get through poverty, housing and homelessness, since we are the Subcommittee on Cities, will go on to deal with every other aspect of life in our cities in terms of transportation, the economics of cities, in terms of governance, and so on.

This first instalment is a big one. The issues and options paper will be out, hopefully, in a couple of weeks. We will be having meetings in the major cities across the country — not all of them but a number of them, covering every region from coast to coast. We will be doing that starting this August. We will be starting in the summer. You did not think senators worked in the summer, but we do.

As I said, early in the New Year we hope to come out with a report with recommendations to the government. Of course, that depends on a couple of things: First, if an election is called, that delays us further; and, second, if there is another prorogation of the House, that will delay us further. We lost six months in this one-year time frame because of that.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le vendredi 13 juin 2008

Le Sous-comité sur les villes du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui, à 9 heures, pour examiner les questions d'actualité des grandes villes canadiennes et en faire rapport.

**Le sénateur Art Eggleton** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. Bienvenue au Sous-comité sur les villes.

C'est avec plaisir que je préside le comité. Cela fait déjà environ un an que nous travaillons au dossier de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme. Nous continuerons probablement de le faire jusqu'au début de l'année prochaine, moment où, nous l'espérons, nous aurons un rapport entre les mains.

Voici donc un autre jalon important de notre cheminement; il s'agit des débats concernant le « Revenu annuel garanti : le moment est-il venu de l'implémenter? »

Ce sujet est dans l'air et fait l'objet de débats depuis longtemps. En effet, il remonte à 1971, année où l'idée a été proposée pour la première fois dans le rapport Croll du Sénat. Depuis, beaucoup d'études et de rapports lui ont été consacrés. Il fait également l'objet d'une motion que mon collègue, le sénateur Segal, qui est présent parmi nous aujourd'hui, a inscrit au Feuilleton du Sénat relativement à l'application d'un impôt négatif sur le revenu à un éventuel revenu annuel garanti.

Le sous-comité a entendu 80 témoins et quelque 60 organisations. En fait, certaines personnes ici présentes ont déjà témoigné devant le Sous-comité. Nous sommes sur le point de publier un document sur les problèmes et les solutions possibles découlant de nos constatations. Il comptera environ 100 pages; c'est un sujet de taille. Après avoir discuté de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme, étant donné que nous sommes après tout le Sous-comité sur les villes, nous examinerons tous les autres aspects de la vie dans nos villes en ce qui a trait au transport, à l'économie, à la régie, et cetera.

Cette première étape est importante. Le document sur les problèmes et les solutions possibles paraîtra, nous l'espérons, d'ici quelques semaines. Nous organiserons des réunions dans les principales villes du pays — pas toutes, mais certaines, de manière à couvrir chaque région d'un océan à l'autre. Nous débiterons en août, donc en été. Vous ne pensiez pas que les sénateurs travaillent en été, mais ils le font.

Comme je l'ai déjà mentionné, nous espérons pouvoir présenter au début de l'année prochaine un rapport de recommandations au gouvernement. Bien sûr, ça dépend de deux choses : premièrement, si une élection est déclenchée, il y aura un retard et, deuxièmement, s'il y a une nouvelle prorogation de la Chambre, il y aura également un retard. Nous avons déjà perdu six mois en un an à cause de ça.

Today, we will examine the concept of guaranteed annual income around the themes of its impact on poverty and its impact on labour market participation. We will get into administrative and design issues and we will then talk about moving forward to address income inadequacy, whether it is guaranteed annual income of one form or another or some modification.

Carol Goar, editorial columnist of the *Toronto Star*, has agreed to serve as moderator: Her knowledge, background and passion in this area is well known to me as a Toronto resident and a reader of the *Toronto Star*. I am glad she is moderating so that I can participate and heckle and things like that instead of being the chair.

I will now introduce you all. On my left is my colleague Senator Segal, a senator from Ontario — we go by provinces — but more specifically than that he is a Kingston-area senator. Next, we have Christa Freiler, Director of Research, Canadian Education Association. This organization endeavours to influence public policy issues and education for the ongoing development of a robust democratic society and a prosperous and sustainable economy. In her writings, Ms. Freiler has argued that the federal government should increase child and family benefits to build an adequate income floor.

Next to her is Derek Hum, Professor, Department of Economics, University of Manitoba, who has been criss-crossing the world lately, but he looks okay this morning. He is a graduate of Mount Allison University, Oxford University and University of Toronto. He is a former Rhodes Scholar. He is a specialist in social policy, particularly income maintenance programs and tax transfer issues. He was formerly research director of a large-scale experimental test of guaranteed annual income in Canada. This was the one done in the Winnipeg area. He has published widely in economics, sociology and public policy, including seven books and more than 100 articles. He has that experience with a model system.

David Gray, Associate Professor, Department of Economics, University of Ottawa, is not here yet. He has written extensively on the subject of employment insurance for the C.D. Howe Institute and other scholarly journals. He has focused on labour market participation effects of the changes from UI to EI, looking in particular at incentives and disincentives to work.

Next is my colleague Senator Marilyn Trenholme Counsell. She is a physician. She has great passion about early learning and child care. She is also part of putting together a report on that specific subject which, again, our main committee, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, will be coming out with in September. Look for that one.

Aujourd'hui, nous examinerons la notion de revenu annuel garanti sous l'angle, d'une part, de la pauvreté, et d'autre part, de la participation sur le marché du travail. Nous aborderons les questions d'administration et de conception, puis nous discuterons de la marche à suivre pour régler la question de l'insuffisance du revenu, qu'il s'agisse du revenu annuel garanti sous quelque forme que ce soit, ou de modifications.

Mme Carol Goar, éditorialiste au *Toronto Star*, a accepté d'agir à titre de modératrice. En tant que résidant de Toronto et lecteur du *Toronto Star*, je suis bien au courant des connaissances et des antécédents qu'elle possède ainsi que de la passion qui l'anime dans ce domaine. Je suis ravi qu'elle ait accepté, car ainsi je peux participer au débat et poser des questions embarrassantes et ainsi de suite, plutôt que de présider la réunion.

Je passe maintenant aux présentations. À ma gauche, se trouve mon collègue le sénateur Segal, de l'Ontario — nous procédons par province — plus particulièrement sénateur représentant la région de Kingston. Ensuite, nous avons Mme Christa Freiler, directrice de la recherche, Association d'éducation canadienne. L'organisation qu'elle représente vise à influencer sur les questions de politiques publiques et d'éducation, aux fins du développement continu d'une société démocratique solide et d'une économie prospère et durable. Dans ses écrits, Mme Freiler argumente que le gouvernement fédéral devrait augmenter les prestations pour enfants et familles afin d'atteindre un seuil de revenu adéquat.

À côté d'elle, M. Derek Hum, professeur au département de science économique de l'Université du Manitoba, qui a sillonné la planète ces derniers temps mais qui semble en pleine forme ce matin. M. Hum est diplômé de l'Université Mount Allison, d'Oxford et de l'Université de Toronto. C'est un ancien boursier Rhodes. Spécialiste des questions touchant les politiques sociales, en particulier les programmes de maintien du revenu et les questions liées aux transferts fiscaux, il a été le directeur de la recherche dans le cadre d'un essai expérimental à grande échelle portant sur un système de revenu annuel garanti au Canada. Il s'agit du projet mené dans la région de Winnipeg. On lui doit de nombreuses publications traitant d'économie, de sociologie et de gestion des affaires publiques, dont sept ouvrages et plus de 100 articles. Il possède cette expérience d'un système modèle.

M. David Gray, professeur agrégé du département de science économique de l'Université d'Ottawa, n'est pas encore arrivé. Il est l'auteur de multiples études sur l'assurance-emploi pour le compte de l'Institut C.D. Howe et d'autres publications savantes. Son travail porte surtout sur les répercussions du passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi sur la participation au marché du travail, notamment en ce qui a trait aux facteurs incitatifs et aux facteurs dissuasifs.

Puis, il y a ma collègue, le sénateur Marilyn Trenholme Counsell, qui est médecin. Elle s'intéresse vivement à la question de l'éducation préscolaire et des garderies. Elle participe également à l'élaboration d'un rapport sur ce sujet précis qui, encore une fois, devrait être publié en septembre, sous la responsabilité de notre comité principal, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. C'est un rapport à ne pas manquer.



David Northcott, Executive Director, Winnipeg Harvest Food Bank, which he cofounded in 1984. He was also founder of the National Association of Food Banks and has served on the board of the National Anti Poverty Organization, NAPO.

Next is Sheila Regehr, Director, National Council of Welfare. The council has been analyzing patterns of poverty for over a quarter of a century, especially through its two signature series, *Poverty Profiles* and *Welfare Incomes*.

Rob Rainer, Executive Director, National Anti Poverty Organization, which is a non-profit, non-partisan organization working for the eradication of poverty in Canada. NAPO believes that poverty is a violation of the human rights to the security of the person.

On my right, we have my colleague Senator Wilbert Keon from here in Ottawa, Ontario. He is Deputy Chair of the main committee. I am the chair; he is the Deputy Chair. We have two subcommittees: this one on cities, which I chair, and one on population health, which he chairs. There is a lot of overlap in terms of issues. He is looking at the social determinants of health. Obviously, he is very knowledgeable in that department. Poverty is also big in that department, but we are trying to keep everything properly coordinated. I might also add that one of our other committees, the Agriculture Committee, is looking at rural poverty. Again, we are trying to coordinate that one.

Dr. Keon is most interested in what you have to say about this subject as well.

[Translation]

François Blais is a professor in the Faculty of Social Sciences at Université Laval and the author of *Ending Poverty: A Basic Income for all Canadians*.

[English]

Next is Lars Osberg, Professor, Department of Economics, Dalhousie University. His current areas of research include measurement and determinants of social exclusion and poverty, measurement of economic well-being and economic insecurity.

Next we have Philip Robins, Professor, Department of Economics, University of Miami. He has experience in both Canada and the United States on test programs relevant to a negative income tax. He was director of research for the Seattle and Denver negative income tax experiments. Welcome.

Senator Jim Munson has a foot in Ontario and a foot in New Brunswick. He is also very interested in the cities subject and has been a good colleague on this whole discussion.

M. David Northcott est directeur général de la banque alimentaire de Winnipeg Harvest, dont il a été le cofondateur en 1984. Il a également fondé l'Association canadienne des banques alimentaires et siège au conseil d'administration de l'Organisation nationale anti-pauvreté, l'ONAP.

Vient ensuite Mme Sheila Regehr, directrice du Conseil national du bien-être social. Depuis plus d'un quart de siècle, le Conseil analyse divers aspects de la pauvreté, notamment dans le cadre de deux séries de publications : *Profil de la pauvreté* et *Revenus de bien-être social*.

M. Rob Rainer est le directeur général de l'Organisation nationale anti-pauvreté, une organisation apolitique et sans but lucratif œuvrant à l'éradication de la pauvreté au Canada. L'ONAP estime que la pauvreté va à l'encontre des droits de la personne à sa propre sécurité.

À ma droite, il y a mon collègue, le sénateur Wilbert Keon, qui habite ici à Ottawa, en Ontario. Il est vice-président du comité principal. Je suis le président, il est le vice-président. Nous avons deux sous-comités : celui-ci, sur les villes, que je préside, et un autre, sur la santé de la population, qu'il préside. Il y a beaucoup de questions qui se chevauchent. Le sénateur Keon se penche sur les facteurs sociaux qui influent sur la santé. De toute évidence, il est très bien renseigné dans ce domaine. La pauvreté est également un facteur déterminant à cet égard, mais nous essayons autant que possible d'éviter le travail redondant. Je voudrais également ajouter que l'un des autres comités du Sénat, le Comité de l'agriculture, se penche sur la pauvreté en milieu rural. Là encore, nous travaillons en coordination.

Le Dr Keon a également très hâte d'entendre ce que vous avez à dire sur ce sujet.

[Français]

François Blais est professeur à la faculté des sciences sociales de l'Université Laval et il est l'auteur de l'étude intitulée *Un revenu garanti pour tous*.

[Traduction]

Vient ensuite M. Lars Osberg, professeur au département de science économique de l'Université Dalhousie. Il mène actuellement des recherches qui portent, entre autres choses, sur les facteurs de pauvreté et d'exclusion sociale et la façon de les mesurer, de même que sur la mesure du bien-être économique et de l'insécurité sur le plan économique.

Nous avons ensuite M. Philip Robins, professeur au département de science économique de l'Université de Miami. M. Robins a travaillé au Canada comme aux États-Unis dans le cadre de programmes d'essai portant sur l'impôt négatif. Il a assumé la direction de la recherche à l'intérieur des projets pilotes d'impôt négatif sur le revenu menés à Seattle et à Denver. Nous lui souhaitons la bienvenue.

Le sénateur Jim Munson partage son temps entre l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Il est également très intéressé par la question des villes et a participé activement à cette discussion.

Next is Michael Mendelson, Senior Scholar, Caledon Institute of Social Policy. He has held many senior public service positions prior to his appointment to Caledon. He was the deputy secretary of the cabinet office in Ontario. He has been part of the team of scholars examining the possibilities of a basic income program equivalent to Old Age Security and Guaranteed Income Supplement and delivered through the tax system. He has an interesting model of reforms to the program that we will be interested in hearing about.

Next is Chandra Pasma, Policy Analyst, Citizens for Public Justice. This organization promotes public justice in Canada by shaping key public policy debates through research and analysis, publishing and public dialogue.

Marie White, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities. CCD is a national organization with representatives from provincial consumer-led disability organizations and other national disability-specific organizations. She is a senior research and evaluation consultant in St. John's, Newfoundland and Labrador, who for the past several years has assisted in the successful completion of several projects at the local, provincial and national level.

Last, but not least, is Jim Mulvale, Associate Professor, Department of Justice Studies, University of Regina. He is the author of *Reimagining Social Welfare: Beyond the Keynesian Welfare State*.

I would like to introduce the staff. Barbara Reynolds is the clerk of the committee and she has been at the centre of organizing this event, as has Rob Meinzer of my office and Laura Corbett. Our researchers are Library of Parliament analysts, Brian O'Neal, Havi Echenberg and Tyler Kustra.

I will turn it over to Ms. Goar, who will introduce our opening presentation.

**Carol Goar, Editorial Columnist, *The Toronto Star*:** Thank you very much, Senator Eggleton. I am privileged and grateful to be here. My role is to be an impartial moderator and occasionally, I hope nicely, to cut people off if they are going on a little bit long.

I was asked when I agreed to be moderator whether I thought I could be impartial, and I told the person who put the question, quite honestly, that that would be pretty easy for me because I have never taken a position on a guaranteed annual income. I can understand why the question would have been asked, because my newspaper has been a strong and persistent voice for poverty reduction. However, *The Toronto Star* also has no editorial position on a guaranteed annual income, so I am here to learn.

Vient ensuite M. Michael Mendelson, chercheur émérite au Caledon Institute of Social Policy. Avant de travailler au Caledon Institute, il a occupé plusieurs postes élevés au sein de la fonction publique. Il a été sous-secrétaire du bureau du Conseil des ministres en Ontario, et il fait partie de l'équipe d'éminents universitaires qui se penche sur la possibilité d'instaurer un programme de revenu de base équivalent à ceux de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, qui serait appliqué dans le cadre du régime fiscal. M. Mendelson doit nous présenter un modèle de réformes à apporter au programme, et nous avons hâte d'entendre ce qu'il a à dire à ce sujet.

Nous avons ensuite Mme Chandra Pasma, analyste politique pour les Citizens for Public Justice, un organisme qui fait la promotion de la justice publique au Canada en suscitant des débats clés en matière de politique gouvernementale à la faveur de la recherche et de l'analyse, de publications et d'échanges au sein du public.

Mme Marie White, présidente nationale du Conseil des Canadiens avec déficiences, un organisme d'envergure nationale réunissant des représentants d'organisations provinciales qui œuvrent auprès des handicapés à la défense de leurs droits de consommateurs ainsi que d'autres organisations nationales qui veillent spécifiquement aux intérêts des personnes souffrant de déficiences. Mme White est conseillère principale en recherche et évaluation à St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador, et, depuis plusieurs années, elle a contribué à la réussite de plusieurs projets à l'échelle locale, provinciale et nationale.

Enfin, mais non le moindre, M. Jim Mulvale, professeur agrégé au département d'études de la justice de l'Université de Regina. Il est l'auteur de l'ouvrage intitulé *Reimagining Social Welfare : Beyond the Keynesian Welfare State*.

Permettez-moi de vous présenter le personnel. Barbara Reynolds est la greffière du comité, et elle a été au cœur de l'organisation de la présente rencontre, de même que Rob Meinzer, de mon bureau, et Laura Corbett. Nos chercheurs sont les analystes de la Bibliothèque du Parlement Brian O'Neal, Havi Echenberg et Tyler Kustra.

Je passe maintenant la parole à Mme Goar, qui présentera le premier exposé.

**Carol Goar, éditorialiste, *The Toronto Star* :** Merci beaucoup, sénateur Eggleton. Je me sens privilégiée et reconnaissante d'avoir été invitée ici. Mon rôle consiste à agir comme modératrice impartiale et occasionnellement, et gentiment j'espère, à interrompre nos invités si leurs interventions se prolongent un peu trop.

Quand j'ai accepté de jouer ce rôle, on m'a demandé si je croyais pouvoir demeurer impartiale, ce à quoi j'ai répondu en toute honnêteté que cela allait être relativement facile pour moi, puisque je n'ai jamais pris position sur la question d'un revenu annuel garanti. Je comprends qu'on m'ait posé la question, car mon journal s'est fait l'ardent et tenace défenseur de la lutte à la pauvreté. Toutefois, le *Toronto Star* n'a pas de position officielle sur la question du revenu annuel garanti, de sorte que je suis ici pour apprendre.

I would like to invite Professor Osberg to kick off our session with a brief history of the guaranteed annual income.

**Lars Osberg, Professor, Department of Economics, Dalhousie University:** It is a great pleasure to be here. I brought a handout. I think it is useful, when we talk about the guaranteed annual income concept, to keep a clear idea in our minds of what the target and context is.

The top panel simply presents the poverty rate going back to the late 1970s in Canada. The lesson I would like you to take from that is that there have been rises and falls in the poverty rate in Canada, but there is essentially no trend. If you take the same poverty line, adjust it for inflation and ask what percentage of Canadian individuals are poor, there are rises and falls with the business cycle, but there has been essentially no progress in something like 31 years.

The second panel is equally important, because that looks at the level of deprivation of poor people — the poverty gap. It is an often-forgotten perspective. If we focus only on the number of poor people, we forget the crucial issue of how deprived are poor people in Canada. There you do have a time trend. From the point of view of the affluent, it may not seem like much of a time trend. However, from the point of view of poor people, it is a significant increase, from about \$3,300 to about \$4,000 in the year 2006. Everything is measured in 2006 dollars, so it is adjusted for inflation. It is about a 20 per cent increase, which amounts to \$2,800 for a family of four, which is a significant change in their well-being.

The bottom line is that poor people in Canada are significantly worse off now, in absolute terms, than they were 30 years ago. A valid objective of a guaranteed annual income outcome, or of any anti-poverty policy, would simply be to lessen that deprivation, as well as affecting the poverty rate. That is a key point, and we will be coming back to that.

If you flip over the handout, that chart shows a bunch of the poverty lines that people have talked about in Canada over the last 30 years and puts them all to a common dollar value. They came out at different points in time, so they are measured in different dollars. This puts them all in 2006 dollars. There are measures of extreme deprivation, but the basic take-away message is that there is a basic consensus in Canada that for a four-person family living in a mid-size city, somewhere between \$30,000 and \$35,000 is what corresponds to an intuitive idea of the poverty line.

There is not a lot of disagreement, over all these years, by all these methodologies, with the exception of the Fraser Institute, over what constitutes poverty.

J'aimerais maintenant inviter le professeur Osberg à donner le coup d'envoi en nous présentant un bref historique du revenu annuel garanti.

**Lars Osberg, professeur, département de science économique, l'Université Dalhousie :** C'est un immense plaisir que d'être ici. J'ai apporté un document à distribuer. Je crois qu'il est utile, quand on parle du concept du revenu annuel garanti, d'avoir toujours à l'esprit une idée claire de l'objectif et du contexte.

Le tableau du haut présente simplement l'évolution du taux de pauvreté au Canada depuis la fin des années 1970. La leçon que j'en tire, c'est qu'il y a eu des hausses et des baisses du taux de pauvreté au Canada mais qu'essentiellement, aucune tendance ne peut s'en dégager. Si l'on prend la même courbe de pauvreté, qu'on la rajuste en fonction du taux d'inflation et qu'on s'interroge sur le pourcentage de Canadiens qui vivent dans la pauvreté, on constate des hausses et des baisses en fonction du cycle économique, mais essentiellement aucune augmentation sur une période de plus ou moins 31 ans.

Le second tableau est également important, car il présente le degré de dénuement des gens pauvres — l'écart de la pauvreté. C'est un point de vue souvent négligé. Si l'on ne s'arrête qu'au nombre de personnes pauvres, on passe à côté de la question cruciale du degré de dénuement des gens pauvres au Canada. À ce chapitre, on constate une tendance chronologique. Du point de vue de ceux qui vivent dans l'opulence, cela ne ressemble peut-être pas à une tendance chronologique. Toutefois, du point de vue des personnes indigentes, cela représente une hausse appréciable, soit d'environ 3 300 \$ à environ 4 000 \$ en 2006. Tous les chiffres sont exprimés en dollars de 2006, de sorte qu'ils ont été rajustés en fonction du taux d'inflation. Il s'agit d'une augmentation d'environ 20 p. 100, ce qui représente un montant de 2 800 \$ pour une famille de quatre personnes, soit un changement aux répercussions appréciables sur leur bien-être.

Ce qu'il faut retenir, c'est que la situation des pauvres au Canada s'est considérablement détériorée, en termes absolus, et est pire que ce qu'elle était il y a 30 ans. Un objectif valable que nous pourrions tenter d'atteindre avec le revenu annuel garanti, ou toute politique de lutte contre la pauvreté, serait de tout simplement réduire cette indigence et d'avoir une incidence sur le taux de pauvreté. C'est un point crucial dont nous reparlerons.

Si vous tournez le document qu'on vous a remis, vous verrez un tableau qui présente plusieurs des seuils de pauvreté dont on a parlé au Canada au cours des 30 dernières années, en dollars indexés. Ces seuils correspondent tous à des époques différentes, où la valeur du dollar était différente. Dans le tableau, ils sont tous présentés selon la valeur qu'avait le dollar en 2006. Ce sont des données liées à l'extrême pauvreté mais, selon moi, le message à retenir est qu'il existe un consensus de base au Canada : dans le cas d'une famille de quatre personnes vivant dans une ville de taille moyenne, un revenu de 30 000 à 35 000 \$ est instinctivement l'idée qu'on se fait du seuil de pauvreté.

Pendant toute cette période, toutes les méthodes utilisées pour définir la pauvreté donnent des résultats relativement semblables, la seule exception étant l'Institut Fraser.

I want to talk about this first because that is our objective. It is important to keep in mind that reducing the deprivation of poor people is a key objective of anti-poverty policy. That is where we came to the question of whether the time has come for the guaranteed annual income.

Two questions asked of all transfer programs are: who gets it and how much do they get? The distinguishing characteristic of guaranteed incomes is the unconditionality. It is not means-tested or wealth-tested. When you ask whether the time has come for a guaranteed annual income in Canada: we already have guaranteed incomes. In fact, we have several, but they are restricted in focus and in amount. We have, for example, on the OAS-GIS system for senior citizens in Canada where everyone of a given age is eligible for payments. It combines the two elements of guaranteed incomes — a grant through the OAS system and a Guaranteed Income Supplement that taxes back. It is useful to use it as an example because the basic guarantee level of the GIS system is something like \$630 per month or about \$7,600 a year and the tax-back rate is 50 per cent. Those two parameters, that basic guarantee level and that tax rate, are the key parameters of any negative income tax system. Together, they define the break-even point at which benefits cease and one moves from receiving benefits to paying net taxes into the system.

In the case of the GIS, that is something like \$15,000 in other income. That is the key parameter, because it determines the cost of the program, as it determines how many people qualify.

Those two parameters also illustrate the tension in policy design. The tension between people who want to look at the guarantee level and the issue of adequacy for those who cannot work, who cannot earn income, and those who focus on the tax-back rate, who worry about those who perhaps will not work, who want to maintain the issue of incentives. For that reason, we have this tension with a low tax-back rate, which implies a high break-even point — a high guarantee level also implies a high break-even point and a high program cost.

The major focus of research and of program design and controversy has been along those two dimensions, on the issue of adequacy and concrete parameters like the basic guarantee level and on the issue of incentives for which the tax-back rate is key.

The question that many generations of economic researchers have examined is, how much does this actually matter in terms of affecting people's behaviour? We know it will affect people's well-being through transfers, but how much will it affect their behaviour?

Je tiens à parler de ce point en premier lieu parce que c'est notre objectif. Il est important de garder en tête que la réduction de l'indigence est un objectif primordial des politiques de lutte contre la pauvreté. C'est à partir de là que nous en sommes venus à nous demander s'il était temps de lancer un programme de revenu annuel garanti.

Lorsqu'il s'agit de programmes de transfert, deux questions se posent : qui en bénéficie et quel est le montant reçu? La caractéristique qui distingue les revenus garantis est le fait qu'aucune condition n'y est associée. Ce n'est ni en fonction des ressources ni en fonction des richesses. Lorsqu'on se demande s'il est temps d'introduire un revenu annuel garanti au Canada, la réponse est qu'il existe déjà des revenus garantis. En fait, il en existe plusieurs, mais ils sont limités du point de vue des destinataires et des montants. Par exemple, nous avons le système SV-SRG destiné aux personnes âgées au Canada, dans le cadre duquel tout le monde d'un certain âge est admissible à des prestations. Le système réunit les deux éléments des revenus garantis : une subvention accordée par le Programme de la sécurité de la vieillesse et un Supplément de revenu garanti qui permet la récupération fiscale. C'est un bon exemple parce que le niveau de base du SRG est d'environ 630 \$ par mois ou 7 600 \$ par année, et le taux de récupération fiscale est de 50 p. 100. Ces deux paramètres — le niveau de base du revenu garanti et le taux de récupération fiscale — sont les paramètres clés de tout régime fiscal négatif. Ensemble, ils définissent le point limite au-delà duquel les prestations cessent, c'est-à-dire que les gens paient des impôts nets au lieu de toucher des prestations.

Dans le cas du SRG, il s'agit d'un montant de l'ordre de 15 000 \$ provenant d'autres revenus. C'est le paramètre clé parce qu'il permet de déterminer le coût du programme ainsi que le nombre de personnes qui y sont admissibles.

Les deux paramètres illustrent également la tension qui existe dans l'élaboration du concept. C'est une tension entre les personnes qui souhaitent considérer le niveau de garantie et la question de la suffisance du montant pour ceux qui ne peuvent ni travailler ni toucher un revenu, et les personnes qui se concentrent sur le taux de récupération fiscale, qui s'inquiètent à propos des gens qui ne travailleront peut-être pas et qui veulent garder les incitatifs. C'est pour cette raison qu'il existe une tension au sujet du taux peu élevé de récupération fiscale, qui nécessite un point limite élevé — un niveau de garantie élevé implique également un point limite élevé et d'importants coûts pour le programme.

La recherche, la conception du programme et la controverse liée au programme sont principalement axées sur ces deux dimensions, soit la question de la suffisance du montant, des paramètres concrets, comme le niveau de base du revenu garanti, et la question des incitatifs, où le taux de récupération fiscale joue un rôle important.

De nombreuses générations de chercheurs en économie ont étudié la question suivante : à quel point cela a-t-il une influence sur le comportement des gens? Nous savons que ça aura une influence sur le bien-être des gens à cause des transferts, mais quelle sera l'incidence sur leur comportement?

I am here as someone who has taught labour economics for many years, partly to tell you the dirty little secret of labour economics, which is that financial incentives to work do not explain much in terms of behaviour. Generations of economists have been brought up with these supply and demand curves. In fact, all these regressions that we run do not explain a lot of the variance. Most of the variance that is explained are the other variables, not the tax or wage variables in the equation.

As the income experiment people have found in experimental situations and many people have found it in non-experimental situations, there is enormous variation in the world out there in terms of how much people work, the annual hours of work. Most of it is in the decision of whether to go into the labour market at all and only some of it is in the number of hours of work once in the labour market. Of that huge variation in human behaviour that we observe, not a whole lot of it can be explained at the end of the day with respect to the incentives of the tax system or of a negative income tax system or of the pre-tax wage. Most of it is in personal characteristics, in random variation and in other variables that we cannot measure.

When Derek Hum and Wayne Simpson summarize the results of the Mincome experiment and say that basically they are small impacts in terms of labour supply effects, they are consistent with a large literature that essentially finds pretty small impacts of these program incentives on behaviour. However, pretty small is different from zero. Zero is a magic number in this literature because as soon as there is any impact of a negative income tax or guaranteed annual income on labour supply behaviour, that is enough to get editorialists going. The distinction between very small and a lot gets lost.

It is hugely significant politically, even if not very significant economically, that there is a very small effect on labour supply.

As a practical matter, when we instituted our several guaranteed income programs in Canada, we only did it for an appreciable amount of money for senior citizens, whom we do not expect to work in the paid labour market. That has been the major success of Canadian social policy over the last 30 years. The decline in the rate of poverty of Canada's senior citizens has been dramatic in the last 30 years. That is the one thing we can take to the bank as an unambiguous Canadian social policy success, even though it is hiding in this long-run trend of essentially no change in overall poverty.

I would say that the lesson we should take from that is that we can do it. We can have major impacts on the incidence and the depth of poverty through something like a guaranteed income program or a negative income tax program. It is all about the level at which you set that basic guarantee.

En ma qualité de professeur chevronné d'économie du travail, je suis ici en partie pour vous révéler le secret bien gardé de cette discipline, soit que les incitatifs financiers pour encourager le travail n'expliquent pas vraiment le comportement des gens. Des générations d'économistes ont été formées avec les courbes d'offre et de demande. En fait, toutes les régressions que nous faisons ne permettent pas vraiment d'expliquer la variance. La variance qu'il est possible d'expliquer est surtout liée aux autres variables, et non pas aux variables de l'équation qui portent sur l'impôt ou le salaire.

Comme l'ont constaté les spécialistes de l'impôt dans des situations expérimentales ainsi que de nombreuses personnes dans des situations non expérimentales, le nombre de travailleurs et le nombre d'heures de travail par année varient énormément dans le monde réel. Il y a beaucoup de variation lorsqu'il s'agit de décider si on veut intégrer le marché du travail, et il y en a bien moins lorsqu'il s'agit du nombre d'heures de travail une fois sur le marché du travail. L'énorme variation que nous observons par rapport au comportement humain peut difficilement être expliquée par les incitatifs du régime fiscal, d'un régime fiscal négatif ou de la rémunération avant impôt. La variation est surtout due aux caractéristiques personnelles, au hasard et à d'autres variables que nous ne pouvons mesurer.

Lorsque Derek Hum et Wayne Simpson résument les résultats de l'expérience Mincome et expliquent qu'en gros, il y a de faibles répercussions sur l'offre de main-d'œuvre, ils sont conséquents avec de nombreux ouvrages selon lesquels les incitatifs des programmes influent très peu sur le comportement. Cependant, « très peu » ne signifie pas zéro. Zéro est un nombre magique dans ces écrits parce que dès qu'un impôt négatif ou un revenu annuel garanti a un impact sur l'évolution de l'offre de main-d'œuvre, les éditorialistes s'en donnent à cœur joie. La distinction à faire entre « très peu » et « beaucoup » est reléguée aux oubliettes.

Un très petit effet sur l'offre de main-d'œuvre a beaucoup de poids du point de vue politique, même si ce n'est pas le cas du point de vue économique.

D'un point de vue pratique, lorsque nous avons instauré nos différents programmes de revenu garanti au Canada, nous l'avons fait uniquement pour un montant appréciable destiné aux personnes âgées qui, selon nous, n'occuperont pas d'emploi rémunéré sur le marché du travail. C'est le grand succès de la politique sociale canadienne au cours des 30 dernières années. Le taux de pauvreté chez les personnes âgées canadiennes a connu une forte baisse au cours des 30 dernières années. C'est sans équivoque la réussite des politiques sociales canadiennes, même si elle se fonde dans la tendance à long terme, soit le maintien d'un quasi-statut quo en ce qui concerne la pauvreté en général.

La leçon que nous devrions tirer de cet accomplissement est que nous pouvons le faire. Nous pouvons avoir un grand impact sur l'ampleur de la pauvreté et le nombre de personnes aux prises avec ce problème grâce à un programme comme un programme de revenu garanti ou d'impôt négatif sur le revenu. Tout dépend du niveau auquel on établit le revenu garanti de base.

When we turn to the other programs that basically already have in Canada a guaranteed income design, such as the Child Tax Benefit or the GST credit, which are unconditional, those programs have the same basic design as a guaranteed income, but they are of miny little amounts. They have the same structural characteristics of unconditional transfers and then tax back; they are set low enough to make some difference to the poverty gap, but not a lot. If we look at the trends, it is not enough to prevent that poverty gap from widening over time.

In a sense, that is my bottom line. We already have a framework for a guaranteed income in Canada. The problem in terms of the increasing depth of poverty, the increasing deprivation of poor people in Canada, is that it is just a miny little amount. We could do better and make a significance difference to the lives of poor people by simply scaling up some of the programs we already have and realizing that the labour supply effects, the deleterious effects of that, are pretty small to marginal. We can go to this government's signature program, the universal child income support of \$100 a month, and scale that up. That, too, has some of the aspects of a guaranteed income.

That is my bottom line. We can do a lot and we should do a lot more.

**Ms. Goar:** Turning to the question of adequacy, which Professor Osberg mentioned as one of the first aspects of a guaranteed annual income, I would ask Mr. Rainer of the National Anti-Poverty Organization to kick off this discussion.

**Rob Rainer, Executive Director, National Anti-Poverty Organization:** Thank you, Ms. Goar, and thank you, Professor Osberg, for your graphs. They are illuminating and helpful to this discussion.

I have been asked to respond to three questions to kick off this part of the session, but I also have some handouts which I will pass out after I speak. Those handouts come from a group of feminists who met in 2004 to develop a statement in support of a guaranteed liveable income. There is one page from the Green Party of Canada's pre-election platform document, where they indicate their support for fresh reconsideration of a negative income tax. There is also a statement from the Alberta New Democratic Party from 2006 giving their support for a guaranteed annual income. We are a non-partisan organization, but we wanted to bring forth a couple of examples of political parties that are showing some interest in this. Of course, there are others.

Finally, I have one copy of this booklet, which I will pass to the clerk or the research team, the Women's Economic Justice Report on Guaranteed Livable Income from Victoria. It is a collection of reflections from low-income women in Victoria on the difference a guaranteed annual income would make for them. They are powerful first-person testimonials which would be helpful to the committee's considerations.

Si on prend les autres programmes au Canada qui sont déjà conçus sur le modèle du revenu garanti, comme le programme de Prestation fiscale canadienne pour enfants ou le crédit pour TPS, qui sont inconditionnels, on voit qu'à la base, ils sont conçus comme un programme de revenu garanti, mais avec de petits montants insignifiants. Ils possèdent les mêmes caractéristiques structurelles que les transferts inconditionnels et des mécanismes de récupération fiscale sont prévus; ils sont assez bas pour faire une différence dans l'écart de pauvreté, mais c'est une différence minime. Si on observe la tendance, on s'aperçoit que ce n'est pas suffisant pour empêcher cet écart de s'accroître avec le temps.

Voilà où je veux en venir, en quelque sorte. Nous avons déjà un cadre de revenu garanti au Canada. Le problème, avec la pauvreté qui prend de l'ampleur et la déchéance des pauvres qui s'accroît au Canada, c'est qu'il s'agit de montants minimes. Nous pourrions faire mieux et contribuer à améliorer le sort des pauvres simplement en majorant les programmes déjà en place, ce qui ferait réaliser le peu d'effets néfastes sur l'offre de travailleurs. Prenons le programme qui fait la fierté du gouvernement, le régime universel de soutien du revenu pour enfants de 100 \$ par mois : nous pourrions l'accroître. Cela comprend aussi certains des aspects d'un revenu garanti.

Voilà l'essentiel de mon message. Nous pourrions et devrions en faire beaucoup plus.

**Mme Goar :** Pour ce qui est de la question de la suffisance, que M. Osberg a définie comme l'un des principaux aspects du revenu annuel garanti, je demanderais à M. Rainer, de l'Organisation nationale anti-pauvreté, d'ouvrir le débat.

**Rob Rainer, directeur général, Organisation nationale anti-pauvreté :** Merci, madame Goar et monsieur Osberg, pour vos graphiques. Ils sont révélateurs et utiles à cette discussion.

On m'a demandé de répondre à trois questions pour entamer cette partie de la séance, mais j'ai également quelques documents à distribuer après mon intervention. Ces documents proviennent d'un groupe de féministes qui se sont réunies en 2004 pour élaborer une déclaration en faveur de l'adoption d'un revenu garanti suffisant. Vous y trouverez une page extraite du programme préélectoral du Parti vert du Canada, qui exprime son appui à l'égard d'un réexamen de l'impôt négatif sur le revenu. Il y a également une déclaration émise en 2006 par le Nouveau Parti démocratique de l'Alberta, qui donne son appui au revenu annuel garanti. Nous sommes une organisation non partisane, mais nous voulions donner quelques exemples de partis politiques qui manifestent un certain intérêt à cet égard. Évidemment, il y en a d'autres.

Enfin, j'ai une copie de cette brochure, que je confierai à la greffière ou à l'équipe de recherche, le Women's Economic Justice Report on Guaranteed Livable Income de Victoria. C'est un recueil de réflexions livrées par des femmes à faible revenu de Victoria sur les répercussions qu'un revenu annuel garanti pourrait avoir dans leur vie. Ce sont des témoignages percutants rédigés à la première personne qu'il serait utile pour le Comité de prendre en considération.

The National Anti-Poverty Organization is pleased to respond to a request from the Library of Parliament to provide a brief opening statement in response to three questions: Could guaranteed annual income reduce poverty? Could it exacerbate poverty? Would it be as effective as multiple programs?

NAPO has supported guaranteed income since our inception in 1971. We are pleased to see guaranteed income receiving fresh consideration within Canada, including by the Senate Subcommittee on Cities.

Along with some colleagues at this table, we will participate in the twelfth international basic income congress, beginning this day next week in Dublin, preceded by a full day to learn about recent Irish experience with guaranteed income.

In response to the first question, as to whether guaranteed income could reduce poverty, NAPO believes that not only would a well-designed guaranteed income or framework reduce the poverty that today may hold some 3 or 4 million Canadians in its tragic and nationally destructive grip, it would also contribute to the outright eradication of poverty while yielding many other positive societal benefits by ensuring that everyone receives sufficient income to meet basic needs.

In considering the incidence and depth of poverty, our preliminary analysis suggests that the elimination of poverty may require redistribution of an additional \$20-\$25 billion of the national income pie, or about 1.5 per cent of GDP. That level of funding appears to be necessary to ensure everyone in Canada would have sufficient income to be at or above Canada's informal poverty lines, such as the low income cut off and the market basket measure. We as a nation could seek to be even more generous in redistribution.

Canada could provide that \$20-\$25 billion simply by backing off, at least in part, from budgetary emphasis on tax cuts over this and the next five fiscal years. Tax cuts provided in the 2006 and 2007 federal budgets are estimated to prevent nearly \$190 billion from reaching the federal treasury, or about \$31 billion per fiscal year.

Reversing the roundly criticized GST cuts from 7 to 5 per cent, cuts virtually invisible to most Canadians, would alone restore about \$72 billion to the treasury over that six-year period, or about half of that required to meet the \$20-\$25 billion target.

As another alternative, Canada could develop a corporate tax structure obliging profitable corporations to share more of the wealth. In the first quarter of 2008 alone, Canadian corporations realized pre-tax profit of nearly \$68 billion, thus on pace for some

L'Organisation nationale anti-pauvreté se fera un plaisir de présenter une brève déclaration préliminaire, à la demande de la Bibliothèque du Parlement, en réponse à trois questions : revenu annuel garanti permettrait-il de réduire la pauvreté? Aggraverait-il le problème de la pauvreté? Serait-il aussi efficace qu'une série de programmes?

L'ONAP appuie le revenu garanti, et ce, depuis la création de l'organisation en 1971. Nous sommes heureux de constater que la possibilité d'un revenu garanti au Canada est reconsidérée, notamment par le Sous-comité sénatorial sur les villes.

Comme certains de mes collègues ici présents, nous participerons au congrès international sur le revenu de base, qui aura lieu dans exactement une semaine à Dublin et qui sera précédé d'une journée entière consacrée à l'expérience récente des Irlandais en ce qui a trait au revenu garanti.

Pour répondre à la première question, qui est de savoir si le revenu garanti permettrait de réduire la pauvreté, l'ONAP croit qu'un cadre ou un programme de revenu garanti bien conçu pourrait non seulement contribuer à réduire la pauvreté, qui place aujourd'hui quelque 3 ou 4 millions de Canadiens dans une situation tragique et qui a des effets désolants à l'échelle nationale, mais également à éradiquer une fois pour toutes la pauvreté et apporter de nombreux autres avantages à la société en assurant à tous un revenu suffisant pour combler leurs besoins fondamentaux.

Selon notre analyse préliminaire, étant donné l'incidence et l'ampleur de la pauvreté, son élimination pourrait nécessiter la redistribution d'une autre part du revenu national équivalant à un montant de 20 à 25 milliards de dollars, soit environ 1,5 p. 100 du PIB. Un financement de cette envergure semble être nécessaire pour assurer un revenu suffisant à tous les Canadiens afin qu'ils vivent au niveau ou au-dessus des seuils de la pauvreté reconnus officieusement au Canada, comme le seuil de faible revenu et la mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation. Nous pourrions même envisager, en tant que pays, de redistribuer des montants encore plus généreux.

Le Canada pourrait fournir ce montant de 20 à 25 milliards de dollars simplement en se rétractant, du moins en partie, des priorités budgétaires à l'égard des réductions d'impôt prévues dans le cadre de l'exercice en cours et des cinq prochains exercices. On estime que les réductions d'impôt prévues dans les budgets fédéraux de 2006 et 2007 empêcheront l'apport de près de 190 milliards de dollars dans le Trésor fédéral, c'est-à-dire 31 milliards de dollars par exercice.

L'annulation de la réduction largement critiquée de la TPS de 7 à 5 p. 100, pratiquement imperceptible pour la majorité des Canadiens, permettrait à elle seule de réinjecter environ 72 milliards de dollars dans le Trésor au cours de cette période de six ans, soit environ la moitié du montant nécessaire pour atteindre l'objectif de 20 à 25 milliards de dollars.

Comme autre solution, le Canada pourrait établir une structure fiscale qui obligerait les sociétés rentables à partager davantage leurs richesses. Au cours du premier trimestre de 2008 seulement, les sociétés canadiennes ont réalisé

\$270 billion in pre-tax profits for the year, or more than 10 times what would be necessary to ensure all Canadians have income above the poverty line.

Between 1996 and 2006, pre-tax corporate profit essentially doubled while the corporate tax rate dropped from 28 to 21 per cent, and the federal government intends to reduce this rate further to 15 per cent by 2012.

Such policy options suggest the possibility and the flexibility Canada has to ensure everyone has sufficient income for basic needs. We argue that having such income security should be viewed as a fundamental human right, conceptually part of the notion of the security of the person under the Charter and thus to be protected as vigorously as other established rights, such as freedom of religion, expression, assembly and electoral participation.

To the second question, could guaranteed income exacerbate poverty? Yes, it could, if the income provided by it alone is insufficient to meet basic needs and if alongside the introduction of an inadequate guarantee other forms of income or social supports are removed to make way for the guarantee.

That, we understand, was the reason for opposition to the 1985 Macdonald commission's proposal for universal income security program. NAPO will oppose any proposal for guaranteed income that threatens to worsen the situation for present or future low-income Canadians.

With respect to the third question, would a guaranteed annual income be as effective as multiple programs, we believe that a universal, guaranteed and adequate or livable income program or framework, if designed to harmonize administrative bureaucracy, would be more effective than today's confusing hodgepodge of inadequate, often stigmatizing and sometimes countervailing support programs. Conceivably, it could streamline income support by replacing certain programs. Most notably and notoriously, in this regard, would be provincial and territorial welfare programs, the cost of which for planning, administration and enforcement related to means testing must be sizable.

We wish to be clear, though, and the figure accompanying the statement illustrates this point, that guaranteed income would not be a magic bullet solution to social security. Rather, we envision guaranteed income being targeted to address the lack of income for basic needs and being nested within a modernized social security system in which other programs, such as child care and early childhood development, address other challenges to social security.

Given that the beginnings of guaranteed income exist, for example, in the form of Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement for seniors, the challenge is not whether to

des profits avant impôt de près de 68 milliards de dollars; à ce rythme, elles obtiendront environ 270 milliards de dollars en profits avant impôt pour l'année entière, soit plus de dix fois le montant nécessaire pour assurer à tous les Canadiens un revenu supérieur au seuil de la pauvreté.

Entre 1996 et 2006, les profits avant impôt réalisés par les sociétés ont pratiquement doublé, alors que leur taux d'imposition est passé de 28 à 21 p. 100, et le gouvernement fédéral compte réduire ce taux à 15 p. 100 d'ici 2012.

Ces choix stratégiques laissent entendre que le Canada a la latitude voulue afin de s'assurer que tous les Canadiens ont un revenu suffisant pour combler leurs besoins fondamentaux. Nous soutenons que la sécurité du revenu doit être considérée comme un droit fondamental faisant théoriquement partie de la notion de sécurité de la personne en vertu de la Charte, qu'il faut donc protéger avec la même vigueur que l'on défend les autres droits établis, comme la liberté de religion, la liberté d'expression, la liberté de réunion et la participation électorale.

À la deuxième question, qui vise à savoir si le revenu garanti pourrait aggraver le problème de la pauvreté, je réponds par l'affirmative, si le revenu provenant de cette seule source est insuffisant pour combler les besoins fondamentaux et si, pour permettre l'introduction de la garantie en question, d'autres formes de revenus ou d'aide sociale doivent être éliminées.

D'après ce que nous comprenons, c'est pour cette raison que la proposition de la Commission Macdonald de 1985 visant un programme universel de sécurité du revenu a fait l'objet de contestations. L'ONAP s'opposera à toute proposition de revenu garanti qui risque d'aggraver la situation actuelle et future des Canadiens à faible revenu.

Au sujet de la troisième question, qui est de savoir si le revenu annuel garanti serait aussi efficace qu'une série de programmes, nous estimons qu'un cadre ou un programme universel de revenu garanti qui serait adéquat ou suffisant et qui harmoniserait les exigences administratives, serait plus efficace que le ramassis confus de programmes de soutien inadéquats, souvent stigmatisants et parfois divergents. Il pourrait permettre de rationaliser le soutien du revenu en remplaçant certains programmes. On pense ici surtout aux programmes provinciaux et territoriaux d'assistance sociale, dont les coûts de planification, d'administration et d'application liés à l'examen des ressources doivent être considérables.

Nous tenons à être clairs sur un point, cependant, et le tableau qui accompagne la déclaration l'illustre bien : le revenu garanti n'est pas une formule magique qui permettra de résoudre le problème de la sécurité sociale. Nous croyons plutôt que le revenu garanti viserait à assurer un revenu suffisant pour répondre aux besoins fondamentaux et devrait être bien ancré dans un système modernisé de sécurité sociale offrant d'autres programmes, notamment en ce qui concerne la garde d'enfants et le développement de la petite enfance, qui touchent d'autres aspects de la sécurité sociale.

Étant donné qu'il existe déjà des amorces, si je peux dire, de revenu garanti, par exemple la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti pour les aînés, le défi ne consiste



introduce something novel to Canada but how to add to the foundation already in place. NAPO believes Canada can and should build on this foundation from an evolved respect for social rights. To do so, would set Canada on course for a new social contract. That contract would bind the nation to income security for all and better bind all Canadians to the practice of citizenship and community.

Thank you very much, and I will circulate a copy of my statement and the other documents that I referred to.

**Ms. Goar:** Thank you very much, Mr. Rainer. I will now invite comments, and I would urge you to confine your comments in this segment of the program to the impact that a guaranteed annual income would have on poverty. We will be discussing questions of design and so forth later.

**Senator Segal:** I would like to ask Professor Osberg a question about the two lines he showed us in his two charts. Would those lines lead you to conclude empirically that the effect of existing anti-poverty programs in the marketplace, welfare and all the rest, have not had any measurable impact on the trajectory of those lines? I am not questioning the good they may be doing in specific subsets of the population. With respect to the movement of those lines or the lack of any change in trajectory as the case may be, or getting worse, in some cases in terms of the deficiency that families have, could one conclude fairly that existing programs are not having any measurable impact in a positive way on the deficiency faced by those families? Is that an overreaction?

**Mr. Osberg:** The way I would put it is that up until the 1995-96 period, the Canada Assistance Plan was defined in terms of focusing just on need, for example. Unemployment insurance was still a real program until the early 1990s. We had a system that pushed against the wind of bad business cycles or bad secular trends.

We had a huge series of budget cuts in the mid-1990s, which set Canada on quite a different path.

Particularly over the last dozen years, Canadian social policy has not acted to anything like the extent it could have and should have over that period.

I would not take the whole period as a uniform period, but I would say there was a major change in the mid-1990s.

**Senator Segal:** Would these charts reflect pre- or post-tax?

**Mr. Osberg:** This particular chart reflects the low-income cut-off of Statistics Canada measured in terms of income after tax.

pas à introduire un concept innovateur au Canada, mais à trouver un moyen de renforcer les fondements déjà en place. L'ONAP croit que le Canada peut et devrait renforcer ces fondements dans l'optique d'un respect accru envers les droits sociaux. Il serait ainsi en voie d'établir un nouveau contrat social. Ce contrat engagerait le pays à assurer la sécurité sociale pour tous et renforcerait la pratique de la citoyenneté et le sens communautaire dans la population canadienne.

Merci beaucoup. Je ferai circuler une copie de ma déclaration et les autres documents dont j'ai parlé.

**Mme Goar :** Merci beaucoup, monsieur Rainer. J'invite maintenant les sénateurs à faire des observations. Je vous demande instamment de limiter vos commentaires à ce stade-ci aux répercussions possibles d'un revenu annuel garanti sur la pauvreté. Nous discuterons plus tard des questions de conception et autres.

**Le sénateur Segal :** J'aimerais poser une question à M. Osberg au sujet des deux seuils qu'il nous a montrés dans ses deux tableaux. Pourriez-vous conclure de manière empirique, avec les effets des programmes actuels de lutte contre la pauvreté sur le marché, l'aide sociale et tout le reste, qu'il n'y a pas eu d'incidence mesurable sur la trajectoire de ces seuils? Je ne conteste pas l'effet positif qu'ils peuvent avoir sur certains segments de la population. En ce qui concerne le mouvement de ces seuils ou l'absence de variation de la trajectoire selon le cas, ou la détérioration, dans certains cas, de la situation des familles, peut-on conclure raisonnablement que les programmes actuels n'ont pas d'incidence positive mesurable sur la situation de ces familles? Est-ce là une réaction excessive?

**M. Osberg :** À mon sens, jusqu'à la période de 1995-1996, le Régime d'assistance publique du Canada était axé essentiellement sur les besoins, par exemple. L'assurance-chômage était encore un véritable programme jusqu'au début des années 1990. Il y avait alors un régime qui aidait à faire front aux cycles économiques ou aux tendances séculaires défavorables.

À la suite d'une série de compressions budgétaires importantes au milieu des années 1990, le Canada a pris une toute autre direction.

La politique sociale du Canada n'a pas eu les conséquences qu'elle aurait pu et qu'elle aurait dû avoir, plus particulièrement depuis une douzaine d'années.

Je ne considère pas cette période comme étant uniforme, mais je dirais qu'elle a été marquée d'un changement important au milieu des années 1990.

**Le sénateur Segal :** Ces tableaux tiennent-ils compte des revenus avant ou après impôt?

**M. Osberg :** Ce tableau en particulier reflète le seuil de faible revenu déterminé par Statistique Canada selon les revenus après impôt.

You will get essentially the same picture out of any of those poverty lines. It will be scaled up or scaled down, and that was the point of what is on the other side. Namely, that over all these years it is remarkable how poverty lines have just not changed and are all in the same sort of range.

**Senator Segal:** Does that argue, then, that the tax system, such as it is, with its efficiencies, inefficiencies, fairness or unfairness, is not achieving any meaningful redistributive function as it is presently constituted?

**Mr. Osberg:** The major function of the tax system, of course, is to raise revenue, and you raise revenue from people with lots of money. It does not have a lot of impact on the lives of poor people, simply because they have so little to tax. It does have a huge role to play in raising the revenue, which has been forgone, as was just pointed out, and could have made a major difference to poverty programs.

**Senator Segal:** Thank you very much.

**Senator Trenholme Counsell:** Mr. Rainer, you talked about cutting back on the proposed income tax cuts, and I immediately thought of what we call the working poor. I do not know the exact cut-offs for the different income tax categories, but it seems to me that this is exceedingly important for poverty reduction and the great struggles that individuals and families have, even though they are working.

Perhaps you did not want to suggest that those people would not get the tax cuts that many of us are advocating.

**Mr. Rainer:** A restoration of a more progressive tax system could be part of the solution to poverty. If the top 10 per cent of tax filers, based on their income, were to pay more tax than they are currently paying, that would certainly raise some revenue that could be redistributed to those at the lower end of the scale.

Only the top 10 or 15 per cent of Canadians have pulled ahead economically over the past couple of decades despite all the growth we have experienced in the country. We know this from the studies on the growing gap, et cetera. A recent Statistics Canada report showed that trend. It is reasonable to ask whether those who are pulling ahead, particularly those in the top 0.1 per cent, could pay more into the tax system and towards the redistribution to help those at the lower end. Some reduction of tax cuts for those at the lower end or even in the middle of the income spectrum is well worth considering, but increasing at the upper end certainly seems to be warranted.

Vous obtiendrez pratiquement le même résultat à partir de tous ces seuils de pauvreté. Ils augmenteront ou diminueront, mais un point est mis en évidence de l'autre côté, à savoir qu'il est remarquable de constater à quel point les seuils de pauvreté n'ont pas changé pendant toutes ces années et se situent tous encore plus ou moins au même niveau.

**Le sénateur Segal :** Doit-on comprendre que le régime fiscal, avec ce qu'il a d'efficace et de moins efficace, de juste ou de moins juste, ne permet pas de redistribution appréciable, tel qu'il est présentement constitué?

**M. Osberg :** La fonction principale du régime fiscal, bien entendu, c'est de générer des recettes, ce qui n'est possible qu'à partir du revenu des gens fortunés. Cela a peu d'incidence sur la situation des pauvres, simplement parce que leur revenu imposable est si faible. Le régime a cependant un rôle crucial à jouer pour générer des recettes, ce à quoi on a renoncé, comme on vient de le faire remarquer, et qui aurait pu avoir des répercussions considérables sur les programmes de lutte contre la pauvreté.

**Le sénateur Segal :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** Monsieur Rainer, lorsque vous avez parlé de limiter la réduction de l'impôt sur le revenu, j'ai immédiatement pensé à ceux que nous appelons les travailleurs à faible revenu. Je ne connais pas précisément les réductions pour chaque catégorie d'impôt sur le revenu, mais il me semble que cette mesure joue un rôle extrêmement important dans la lutte contre la pauvreté et les grands combats que les gens et les familles doivent livrer, même s'ils ont un emploi.

Vous ne vouliez peut-être pas laisser entendre que ces personnes ne bénéficieraient pas des réductions d'impôt que beaucoup d'entre nous préconisons.

**M. Rainer :** La remise en place d'un régime fiscal plus progressif pourrait contribuer à résoudre le problème de la pauvreté. Si les déclarants qui se situent dans les 10 p. 100 supérieurs, pour ce qui est du revenu, payaient plus d'impôt qu'ils n'en payent actuellement, cela générerait certainement une augmentation des recettes, et cela pourrait être redistribué aux personnes qui sont à l'autre extrémité de l'échelle.

Malgré toute la croissance que nous avons observée au pays, seuls les 10 ou 15 p. 100 des Canadiens qui touchent les revenus les plus élevés ont gagné du terrain, du point de vue économique, au cours des dernières décennies. C'est ce qu'ont révélé les études sur l'augmentation de l'écart, par exemple. Un rapport récemment produit par Statistique Canada signalait cette tendance. Il y a lieu de se demander si les Canadiens qui s'en tirent bien, en particulier ceux qui se situent dans le premier dixième de pour cent, pourraient contribuer davantage au régime fiscal et à une redistribution qui aiderait ceux dont les revenus sont les moins élevés. On peut certainement envisager une diminution des réductions d'impôt pour les personnes à revenus faibles ou même moyens, mais il semble qu'il y aurait assurément lieu d'accroître la contribution fiscale de ceux qui se situent au sommet de l'échelle.

**Senator Trenholme Counsell:** You do not mean reduction of tax cuts at the lower end. You would favour tax cuts at the lower end?

**Mr. Rainer:** Yes.

**Senator Trenholme Counsell:** You believe that reducing income tax at the lower end is good?

**Mr. Rainer:** Yes. In general, my vision of a more progressive tax system would include that, yes.

**Michael Mendelson, Senior Scholar, Caledon Institute of Social Policy:** Sen. Segal's question is important and I am not sure if Mr. Osberg answered it directly enough. A more direct answer is that you cannot tell from these charts what would have happened in the absence of government transfer payments.

The international evidence, as I understand it, is that except for the last few years, Canada's income would have become more unequal — and I want to distinguish between inequality and poverty — had it not been for the tax transfer system. You cannot draw the implication, which has been drawn by some writers in the United States, that the whole system is not working because poverty is not decreasing.

This does draw attention to something that is critically important, that is, the issue of market income inequality. I would hope that all discussions of income security programs would be, first, premised on the assumption that government income transfers and the tax system will not be the be all and end all when it comes to issues of poverty and inequality. Market income is a much more important determinant of poverty and inequality than is government income. You can fall into a conundrum if you focus solely on government income.

Yesterday or the day before in the United Kingdom, there were big headlines in the papers saying that child poverty and poverty among the elderly had increased there despite massive tax credits. The tax credit system and the redistributive system in the U.K. is substantially larger than in Canada. Despite the very serious undertaking of the government there to reduce child poverty, child poverty as determined by their measures, which we might not accept, has increased and market income inequality has increased.

Despite the fact that their programs are large and getting larger, government transfers are attempting to fill a hole that is getting deeper and deeper. That is not necessarily the way to go. They should probably stop digging.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** Vous ne voulez pas parler d'une diminution des réductions d'impôt au bas de l'échelle. Vous êtes plutôt en faveur des réductions d'impôt à ce niveau, n'est-ce pas?

**M. Rainer :** Oui.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** À votre avis, il serait donc bénéfique de réduire l'impôt sur le revenu des gens qui se situent au niveau le plus bas?

**M. Rainer :** Oui. De manière générale, cela fait partie de ma vision d'un régime fiscal plus progressif.

**Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy :** Le sénateur Segal a posé une question importante et je ne suis pas sûr que M. Osberg y ait répondu de manière assez précise. Je vais vous donner une réponse plus directe : ces graphiques ne permettent pas de déduire quelle aurait été la situation sans les transferts du gouvernement fédéral.

Ce qu'on observe à l'échelle internationale, d'après ce que je comprends, est que, sauf pour les quelques dernières années du moins, le revenu des Canadiens aurait été moins uniforme — et j'insiste sur le fait qu'il faut distinguer pauvreté et inégalité des revenus — si le régime des transferts fiscaux n'avait pas été en place. On ne peut pas conclure, comme l'ont fait certains aux États-Unis, que tout le système ne fonctionne pas parce que la pauvreté ne décroît pas.

Cela fait ressortir une question cruciale, qui est celle de l'inégalité du revenu marchand. Je voudrais que toutes les discussions sur les programmes de sécurité du revenu se fondent avant tout sur le postulat que le régime fiscal et les transferts de revenus fédéraux ne sont pas la référence absolue en ce qui concerne la pauvreté et l'inégalité des revenus. Le revenu marchand est un déterminant beaucoup plus important que les revenus provenant du gouvernement, pour ce qui est de la pauvreté et de l'inégalité des revenus. Le problème peut devenir un véritable casse-tête si on se concentre exclusivement sur les revenus gouvernementaux.

Hier ou avant-hier, au Royaume-Uni, les grands titres des journaux indiquaient que la pauvreté chez les jeunes et les personnes âgées s'était accrue dans ce pays, et ce, en dépit de crédits d'impôt considérables. Le système des crédits d'impôt et le système de redistribution du Royaume-Uni ont beaucoup plus d'envergure que ceux du Canada. Malgré le fait que le gouvernement de ce pays a entrepris très activement de réduire la pauvreté chez les enfants, cette pauvreté s'est accrue, d'après les mesures que les Britanniques ont utilisées, et que nous n'accepterions peut-être pas. L'inégalité du revenu marchand a aussi augmenté.

Malgré le fait que leurs programmes ont beaucoup d'ampleur et qu'ils gagnent encore en importance, les Britanniques tentent de colmater une brèche qui s'élargit au moyen de paiement de transferts. Ce n'est pas nécessairement la bonne façon de procéder. Il faut qu'ils cessent de s'enfoncer.

We need to ask ourselves, in this context, what the economic context is. What kind of an economy do we have? We have examples in the world of successful economies that have reduced poverty and where there are very low levels of poverty. They are the Nordic economies.

If you look at them carefully, you will find that they have achieved that not through a guaranteed income and not through a system of government transfers, but through an array of programs that were designed for specific purposes and, more important, through a market income in their economy that is much more egalitarian than is ours.

People working in restaurants there are not 19-year-olds working for minimum wage or less plus tips. They are people who have made a career of it, often in a unionized job, earning a wage sufficient to raise a family. It is essentially about non-tradable goods, mainly in the service industry, and it is about very low wages.

I think there is still a critical role for government programs, but the first step in an anti-poverty program is an anti-poverty economy. We cannot ignore that reality.

Senator Segal, you have asked an important question, and underlying that question is the trend in market income, which I believe became much more unequal in Canada over that period.

**Christa Freiler, Director of Research, Canadian Education Association:** This is a very important initiative. I support Mr. Mendelson's point about contextualizing it more broadly to look at the economy. Related to that, I want to put in a plea for separating the delivery question around guaranteed income from the question of principle or objective.

One neat thing about talking about a guaranteed income is that it puts a focus on whether society or government has a responsibility to guarantee an adequate or liveable income floor. A guaranteed income is, obviously, one way of delivering that.

We need to look at the questions in the context of what that adequate or liveable income floor is and how it is to be guaranteed. I agree with Mr. Mendelson and others who say that it would require various ways of guaranteeing it, including adequate wages and income programs at different stages of the life cycle.

As Professor Osberg said, we already have guaranteed incomes for specific life situations or life contingencies, such as helping with the cost of raising children and old age, et cetera.

Dans la situation actuelle, nous devons nous interroger sur notre conjoncture économique. Quelle est la nature de l'économie canadienne? Il y a des exemples, dans le monde, d'économies prospères, dans lesquelles la pauvreté a été réduite, et qui sont caractérisées par une très faible incidence de la pauvreté. Je parle des économies des pays nordiques.

Si on examine attentivement la situation dans ces pays, on constate que leur succès n'est pas attribuable à un revenu garanti ni à un régime de transferts gouvernementaux, mais plutôt à un éventail de programmes qui ont été conçus pour répondre à des besoins particuliers et, ce qui est encore plus important, à un revenu marchand qui, dans ces économies, est plus égalitaire que dans la nôtre.

Les gens qui travaillent dans les restaurants, là-bas, ne sont pas des jeunes qui touchent le salaire minimum ou un salaire inférieur avec pourboires. Ce sont des professionnels, souvent syndiqués, qui touchent un salaire qui suffit à élever une famille. Ce sont essentiellement les biens non échangeables qui sont concernés, surtout dans le secteur des services, de même que les salaires très bas.

Je crois que les programmes gouvernementaux ont toujours un rôle critique à jouer, mais la première étape d'un programme contre la pauvreté est une économie anti-pauvreté. Nous ne pouvons pas ignorer ce fait.

Sénateur Segal, vous avez posé une question très importante, ayant un lien avec le revenu marchand qui, si je ne me trompe pas, est devenu beaucoup moins uniforme au Canada au cours de la période dont nous parlons.

**Christa Freiler, directrice de la recherche, Association canadienne d'éducation :** Il s'agit d'une initiative très importante, et je suis d'accord avec M. Mendelson sur le fait qu'il est important de la mettre en contexte de manière à tenir compte de l'économie. Dans cette optique, j'aimerais insister sur le fait que dans le dossier du revenu garanti, les questions de mise en œuvre doivent être distinguées de la question du principe ou de l'objectif.

Une chose qui est claire, au sujet du revenu garanti, est que cette idée soulève la question de savoir s'il incombe à la société ou au gouvernement de garantir un revenu de subsistance ou de base adéquat. Un revenu garanti est, à l'évidence, une manière d'atteindre cet objectif.

Nous devons nous pencher sur ces problèmes en nous demandant en quoi consiste un revenu de subsistance ou de base adéquat, et de quelle manière un tel revenu devrait être garanti. Je suis d'accord avec M. Mendelson et avec tous ceux qui affirment qu'un certain nombre de moyens différents devraient être mis en œuvre pour en arriver à cette fin, notamment des salaires suffisants et des programmes de soutien du revenu qui interviendraient aux différentes étapes de la vie.

Comme l'a mentionné M. Osberg, des programmes de revenu garanti sont déjà en place pour certaines situations et circonstances de la vie; on peut par exemple penser aux prestations pour l'éducation des enfants, aux prestations de vieillesse, « et cetera ».

The question is whether what we currently have — the combination of paid employment for those who are expected and able to work, and our guaranteed income programs — does establish a livable, adequate guaranteed income.

Related to that question is whose responsibility is it to ensure that that adequate income is guaranteed? One of the exciting things about this being on the table is it again raises the question of the federal government's role as the only government in Canada that can ensure that all Canadian individuals and families have that adequate income floor through the variety of delivering mechanisms that are available.

**Ms. Goar:** I realize it is difficult to categorize your remarks specifically in little boxes, but we will be getting into questions of design and delivery later on in the program.

**Sheila Regehr, Director, National Council of Welfare:** I wanted to add a bit to the exchange between Senator Segal and others around some of these issues.

I brought a chart too. It demonstrates quite clearly Mr. Mendelson's point about labour market income. I cannot describe it effectively because it is very graphic. This is before-tax low-income cut-offs. It is really getting more at a sense of what the market is doing.

The red line that plummets is seniors' incomes. These two lines are everyone younger than 18 years, so that is children. Then the bottom line is the rest of the adult working population and its poverty rates have gone up. That does demonstrate clearly that there are a number of problems.

I also want to talk about the impact of the current system and what needs to be corrected. One of my researchers pulled out something that I think is quite startling. In one of our publications, we look at a sort of pseudo measure of deprivation — really, really low poverty. We use LICO at 50 per cent. These are people living on less than half of the poverty line and these are all for non-senior populations.

From 1989 to 2005, the percentage of people living in that really deep poverty, lone mothers, has gone from 8 per cent up to 11 per cent; a little bit. The percentage of two-parent families is up 8 per cent to 21 per cent; a lot. Married couples, 13 per cent up to 31 per cent; and unattached individuals, 17 per cent to 38 per cent. Those are huge populations of people living on practically nothing in this society, which I think is fundamentally quite startling.

Nous devons maintenant nous demander si ce qui est actuellement en place — c'est-à-dire la combinaison d'un emploi rémunéré pour les personnes qui sont en mesure de travailler et dont on s'attend à ce qu'elles soient sur le marché du travail, d'une part, et nos programmes de revenu garanti, d'autre part — suffit à procurer un revenu garanti adéquat, qui permet à ceux qui le touchent de subvenir à leurs besoins.

Le corollaire de cette question est de savoir à qui il revient de s'assurer que ce revenu adéquat est garanti? L'un des aspects particulièrement intéressants de ce débat, c'est qu'il soulève à nouveau la question du rôle que joue le gouvernement fédéral à titre de seul gouvernement au pays à pouvoir garantir que tous les Canadiens et que toutes les familles du Canada disposent d'un revenu de base adéquat grâce à l'éventail des mécanismes qui sont en place.

**Mme Goar :** Je suis consciente qu'il est difficile de ne pas déborder du tout du sujet, mais nous nous pencherons plus tard sur les questions de conception et de mise en œuvre.

**Sheila Regehr, directrice, Conseil national du bien-être social :** J'aimerais ajouter quelques mots au sujet des propos qu'ont échangés le sénateur Segal et d'autres personnes ici présentes au sujet de certaines de ces questions.

J'ai moi aussi apporté un diagramme, qui illustre assez clairement ce qu'a dit M. Mendelson au sujet des revenus tirés du marché du travail. Je ne l'expliquerai pas en long et en large parce que c'est une représentation très graphique. Il s'agit des seuils de faible revenu avant impôt. Cela permet vraiment de mieux comprendre la tendance du marché du travail.

La ligne rouge qui descend brusquement représente le revenu des personnes âgées. Ces deux autres lignes représentent toutes les personnes de moins de 18 ans; c'est donc ici que se situent les enfants. Enfin, la ligne du dessous représente le reste de la main-d'œuvre d'âge adulte, et les taux de pauvreté qui y sont associés se sont accrus. Cela montre clairement qu'il y a un certain nombre de problèmes.

J'aimerais également parler des répercussions du système actuel et de ce qui doit être rectifié. Un de mes chercheurs a mis au jour des données que je trouve assez alarmantes. Dans une de nos publications, nous avons examiné une espèce de pseudo-mesure du dénuement : l'extrême pauvreté. Nous avons pris comme point de départ le SFR réduit de moitié, c'est-à-dire que nous avons examiné la situation des personnes qui vivent avec un revenu correspondant à moins de 50 p. 100 du seuil de pauvreté, abstraction faite des personnes âgées.

De 1989 à 2005, le pourcentage des mères seules qui vivent dans une telle situation d'extrême pauvreté est passé de 8 à 11 p. 100; c'est une petite augmentation. Le pourcentage des familles biparentales a augmenté de 8 p. 100, pour s'établir à 21 p. 100; c'est une hausse considérable. Ce chiffre est passé de 13 à 31 p. 100 pour les couples mariés, et il est passé de 17 à 38 p. 100 pour les personnes seules. Ces données révèlent qu'un très grand nombre de personnes vivent avec pratiquement rien dans notre société, ce qui, à mon sens, a certainement de quoi nous alarmer.

I also wanted to pick up on two other things related to impact. Again, to reinforce what Mr. Mendelson was talking about regarding the difference between Canada and the Nordic countries. There is some work that Shelly Phipps has done that I came across recently that I find quite interesting. Not only is there a better income distribution in Sweden compared to Canada, there is a better time distribution. They have one of the highest female labour force participation rates in the world. However, no one is working high hours and driving themselves crazy in the labour force, especially in two-parent families, to make ends meet. Their quality of life is much better for the income they are getting as well.

The final point I want to make concerns economic theory, and I not an economist, but this is another thing that has come across my desk recently. It is a book called *The Persistence of Poverty* by Charles Karelis, and he completely turns the theory of diminishing marginal utility on its head. I will give you the concrete example he uses.

He gives the example of someone who is relatively well off. If I have one ice cream cone, the pleasure that gives me, the first one, is greater than the pleasure of the tenth one, because by then I probably have a stomach ache.

He gives the example of someone who has six bee stings and enough salve or ointment to address one or two of them. He says, that little bit of salve, that meagre little bit of something that you give to someone is not sufficient to alleviate, to relieve that pain, to really make any difference. He gives another example: imagine that you had two bee stings and someone was going to give you enough ointment to deal with one of them. Smoothing your consumption over those two days would not make sense. What you would do, most logically, is every other day you would live with pain and on the alternate day you would really be able to relax and have the relief. He is saying that unless you give people enough to get close to a subsistence level, all of this incentive to work and to earn more money will not work.

**The Chair:** I want to bring us back to the question of the impact of the guaranteed annual income effect on poverty. I want to draw on some comments made by Ken Battle from the Caledon Institute with, of course, Mr. Mendelson being a part of that as well.

The Library of Parliament held a session, a little preliminary session before this one today, and some of you participated in that. When it came to the GAI, Mr. Battle used that old Mackenzie King slogan, GAI if necessary, but not necessarily a GAI. He quite frankly said that there really is not an all-in-one or a big-bang solution that is workable, although, I suppose, if you throw any amount of money you can make it work. However, he pointed out in that paper that GAI technology, which we have referred to around here as OAS-type stuff, for example, GIS, and the Canada Child Tax Benefit, provides good models for

J'aimerais également revenir sur une ou deux questions liées aux répercussions, pour étayer ce que M. Mendelson a dit au sujet de la différence entre le Canada et les pays nordiques. Je suis récemment tombée sur une étude de Shelly Phipps que j'ai trouvée assez intéressante. Il n'y a pas seulement le revenu qui est mieux distribué en Suède qu'au Canada; il y a aussi le temps. La Suède a un des taux de participation des femmes au marché du travail les plus élevés au monde. Cependant, personne n'y fait de semaines de travail excessivement longues et personne ne s'y rend fou à travailler pour parvenir à joindre les deux bouts, en particulier dans les familles biparentales. En outre, à revenus égaux, les gens bénéficient d'une meilleure qualité de vie en Suède.

Le dernier point que je veux aborder concerne la théorie économique. Je ne suis pas économiste, mais je suis également tombée là-dessus récemment. Cela provient d'un ouvrage intitulé *The Persistence of Poverty*, dans lequel l'auteur, Charles Karelis, met sens dessus dessous la théorie de la diminution de l'utilité marginale. Je vais vous faire part de l'exemple concret qu'il donne.

Il prend comme exemple une personne relativement aisée. Si cette personne mange des cornets de crème glacée, elle aura probablement plus de plaisir en mangeant le premier qu'en en mangeant un dixième car, à ce moment-là, elle aura probablement mal au ventre.

Il donne par ailleurs l'exemple d'une personne qui a six piqûres d'abeille mais qui n'a assez de baume ou d'onguent que pour en soulager une ou deux. Il prétend que cette petite quantité d'onguent, que ces maigres moyens que l'on peut donner à quelqu'un ne suffiront pas à atténuer sa douleur, à avoir des effets réels. L'auteur donne un autre exemple, soit celui d'une personne qui s'est fait piquer par deux abeilles et à qui l'on donne une quantité d'onguent qui lui permettra de soulager seulement une de ses deux piqûres. Ménager l'onguent pour qu'il dure deux jours n'aurait aucun sens. En toute logique, cette personne se soulagerait et se détendrait un certain jour, et elle vivrait avec la douleur tous les autres jours. Ce que l'auteur veut nous faire comprendre, c'est qu'à moins que l'on donne aux gens suffisamment de ressources pour qu'ils soient en mesure de subvenir à leurs besoins vitaux, toutes ces incitations à travailler et à gagner plus d'argent seront vaines.

**Le président :** Revenons-en, si vous le voulez bien, à la question des conséquences du revenu annuel garanti sur la pauvreté. J'aimerais ajouter quelques mots à certaines observations formulées par Ken Battle, du Caledon Institute, pour lequel travaille également M. Mendelson, bien entendu.

La Bibliothèque du Parlement a tenu une séance, une courte séance préliminaire qui a eu lieu avant celle-ci, et certains d'entre vous y avez participé. Lorsqu'il a été question du RAG, M. Battle a reformulé comme suit l'ancien slogan de Mackenzie King : le RAG si nécessaire, mais pas nécessairement le RAG. M. Battle a dit assez clairement qu'il n'existe aucune solution tout-en-un qui serait viable, bien qu'en injectant une certaine quantité d'argent, j' imagine qu'on pourrait obtenir les résultats visés. Il a cependant souligné, en parlant de ce document, que les mesures de RAG — que nous avons appelées entre nous des mesures de type SV,

extending that kind of technology into other areas, the working population, for example, and disabled, et cetera. Nevertheless you had to concern yourself with the services, with housing and homelessness, early learning and child care, all part and parcel of the solution. You cannot just put all your eggs in one basket in terms of this one income security program. It is not an adequate response to poverty.

Then a lot of the resolutions we hear about relevant to implementing a negative income tax, including, with all due respect Senator Segal's — if I have misinterpreted your resolution, let me know — talk about maintaining the same level of income security expenditures. In other words, the package, I would assume, would be at much the same level as it is today. It would just be re-designed into a negative income tax system.

The Caledon paper, it says that there would be more losers than winners in that kind of scenario, and while it might slightly lower the poverty rate, it would not reduce the depth of poverty. Therefore if we are speaking about roughly the same fiscal envelope, do I assume that it is impossible to have a positive impact on reduction of poverty?

**Derek Hum, Professor, Department of Economics, University of Manitoba:** I will not make a statement but I would like to say a few points on the impact of a guaranteed income on poverty.

I brought along some tables as well, not to be outdone by my colleague from the Maritimes. I did some work for the government in a previous life and I guess it took, because I gave my slides early and they are in both languages.

Look at the table called, "Estimates, extent of poverty and the cost of basic income and guaranteed income plans." These numbers, if they are believed, may throw some light on the discussion we are having. I take Mr. Osberg's point, which is an excellent one, that we have to look at the depth of poverty, not simply the poverty incident rate. The second thing he did which I think is useful for the committee, was to catalogue all the different variations of the poverty line and show that with one outlier there is only a small variance around them. There is a great deal of consensus.

Remember that information and put it together with my table. My table takes two particular income poverty lines, the low-income measure and the market-basket measure. Then look at two situations, that I think the two senators might be interested in. This study was completed in 2006, so it was relatively recent.

Looking at the low income measure, the top line shows that if we have no transfers, the incidence of poverty in Canada is 28.8 per cent and the gap is \$40.2 billion. The next line shows the situation if we only spend what we are now spending, which is the current level of transfers. This means, spend no more but use

comme le SRG et la Prestation fiscale canadienne pour enfant — constituent une approche qui pourrait donner de bons résultats si on l'appliquait à d'autres domaines, que ce soit aux travailleurs, aux personnes handicapées ou à d'autres groupes. Cependant, il faudra toujours accorder de l'importance aux services : la question du logement et des sans-abri, l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, tout cela fait partie de la solution. On ne peut pas mettre tous nos œufs dans le même panier et se concentrer exclusivement sur ce programme de sécurité du revenu. Ce n'est pas une solution adéquate au problème de la pauvreté.

Et puis, beaucoup des résolutions dont nous entendons parler relativement à l'établissement d'un impôt négatif sur le revenu, y compris celle du sénateur Segal, avec tout le respect que je lui dois — si j'ai mal interprété votre résolution, dites-le moi — indiquent qu'il faut conserver le même niveau de dépenses au titre de la sécurité du revenu. Autrement dit, je présume que le régime se situerait en gros au même niveau qu'aujourd'hui. On ne ferait que le refondre pour en faire un régime d'impôt négatif sur le revenu.

Selon l'article publié par le Caledon Institute, avec un tel scénario, il y aurait plus de perdants que de gagnants. De plus, même s'il est possible que le régime réduise légèrement le taux de pauvreté, il n'en réduirait pas l'ampleur. Par conséquent, si nous utilisons à peu près la même enveloppe fiscale, dois-je présumer qu'il est impossible d'avoir une incidence positive sur la réduction de la pauvreté?

**Derek Hum, professeur, département d'économie, Université du Manitoba :** Je ne présenterai pas d'exposé, mais j'aimerais faire quelques commentaires sur l'incidence qu'un revenu garanti aurait sur la pauvreté.

J'ai moi aussi apporté des tableaux, pour ne pas être en reste par rapport à mes collègues des Maritimes. J'ai travaillé pour le gouvernement à quelques reprises par le passé, et il faut croire que j'ai appris, parce que j'ai remis mon dossier de présentation à l'avance et qu'il est dans les deux langues.

Consultez le tableau intitulé « Estimation : Ampleur de la pauvreté et coût des régimes de revenu de base et de revenu garanti au Canada. » Ces chiffres, si nous y croyons, peuvent nous éclairer dans notre discussion. Je reprends l'idée de M. Osberg, qui est excellente : nous devons examiner l'ampleur de la pauvreté et pas uniquement le taux de pauvreté. La deuxième chose qu'il a faite, et je crois que ça sera utile au comité, a été de répertorier toutes les variations du seuil de pauvreté et de montrer que, sauf une valeur aberrante, il y a seulement une petite variance. Il y a une grande uniformité.

Gardez à l'esprit cette information et utilisez-la avec mon tableau. Celui-ci illustre deux seuils de pauvreté particuliers, c'est-à-dire le faible revenu et le panier d'épicerie. Examinez ensuite les deux situations, qui, selon moi, intéresseront les deux sénateurs. Cette étude a été effectuée en 2006; elle est donc relativement récente.

Si l'on utilise le faible revenu comme mesure, la première ligne montre que, si aucun transfert n'est effectué, le taux de pauvreté au Canada est de 28,8 p. 100 et l'écart, de 40,2 milliards de dollars. La ligne suivante montre quelle serait la situation si nous dépensions la même somme que celle que nous dépensons

everything you are spending towards tackling poverty. This shows we have the incidence down to 15.3 per cent and the gap to \$11.6 billion. If you use the market-basket measure, since that poverty line is lower, you simply have a different figure.

Then I did a series of simulations. Leave aside the one with basic income, as that is not being talked about yet.

Then I looked at guaranteed income plans. As Mr. Osberg says, you can categorize them in terms of their generosity, how big is the G — the guarantee — and how large is the tax-back rate. If you have tax-back rates of various levels, you get various effects on incidence and the poverty gap.

I did that exercise without knowing the details of the design but it gives you a rough idea of what is possible if we were to spend what we are spending now, and we do get a reduction in poverty. If you were to spend more, again, depending on how it is designed, you would achieve something further.

I completed this table as a straw-person table. Some people would say it costs too much and some people would say it gives too much. Then I said, let us be more reasonable about this.

The next table, which is the one that I think has more plausibility, is the one headed “Additional Estimates.” Again, ignoring the basic income, if you look at the guarantee level, there are two levels of guarantee with respect to the poverty line: 0.7 and 0.85. Those are arbitrary, but there is a certain rationale behind that arbitrariness.

I took the lower group, 0.7, because there is a group — Mr. Osberg identified them as a minority — who thinks all these poverty lines are too generous; we should go to a basic poverty line, called the survival line or whatever, the one associated with the Fraser Institute and argued for strongly in Canada by Chris Sarlo. We refer to it as the Sarlo-Fraser lines. If you look at those, they turn out to be 0.7 of the low-income measure. I put that in to say that for those who want a minimum poverty line, a judicious diet of Canadian root vegetables and herbs, that is what it would cost; 0.7.

Then, again, as Mr. Mendelson said not all the poor are sitting at home watching *Hockey Night in Canada*; they work. They do not work often at high wages and they sometimes do not work at full-time jobs, but what is the amount of work that people below the poverty line do on average? I factored in the number of hours that people below the poverty line work, at the wages that they work, and that turns out to be approximately 15 per cent of the poverty line.

actuellement et pas plus, ce qui représente le niveau de transfert actuel. En d’autres termes, il s’agit de ne pas dépenser plus que nous le faisons actuellement, mais d’utiliser cette somme pour lutter contre la pauvreté. Pour cette situation, le taux de pauvreté diminue pour atteindre 15,3 p. 100, et on obtient un écart de 11,6 milliards de dollars. Si l’on utilise le panier d’épicerie comme mesure, puisque ce seuil de pauvreté est inférieur, on obtient simplement des chiffres différents.

J’ai ensuite effectué une série de simulations. Mettons de côté celles portant sur le revenu de base puisque nous n’avons pas encore abordé le sujet.

Je me suis ensuite penché sur les régimes de revenu garanti. Comme l’explique M. Osberg, il est possible de les classer selon leur générosité, le niveau du G — la garantie — et l’importance du taux de récupération fiscale. Si on établit différents niveaux pour le taux de récupération fiscale, on obtient diverses incidences sur le taux de pauvreté et l’écart de la pauvreté.

J’ai fait cet exercice sans connaître les détails du régime, mais ça donne une bonne idée de ce qu’il est possible de faire si nous dépensons comme nous le faisons actuellement, et dans un tel cas, nous arrivons à réduire la pauvreté. Si nous augmentions nos dépenses, selon la conception du régime, nous obtiendrions des résultats plus importants.

J’ai élaboré ce tableau de manière à créer un débat. Certaines personnes diraient que le régime coûte trop cher tandis que d’autres diraient qu’il donne trop. Puis, je me suis dit : « Soyons plus raisonnable. »

Le tableau suivant, qui présente, selon moi, l’information la plus plausible, est celui qui s’intitule Estimations additionnelles. Encore une fois, nous ne tiendrons pas compte du revenu de base. On constate qu’il y a deux niveaux de garantie en ce qui a trait au seuil de pauvreté : 0,7 et 0,85. Ce sont des chiffres arbitraires, mais il y a une certaine logique derrière leur choix.

J’ai pris le groupe le plus faible, c’est-à-dire le groupe 0,7, parce qu’il y a des gens — M. Osberg a établi qu’il s’agissait d’une minorité — qui croient que les seuils de pauvreté sont trop élevés. Nous devrions plutôt prendre un seuil de pauvreté de base, appelé seuil de survie ou quelque chose du genre, le seuil associé à l’Institut Fraser et que défend ardemment Chris Sarlo au Canada. Nous les appelons les seuils Sarlo-Fraser. En les examinant, nous remarquons qu’ils sont établis à 0,7 pour la mesure du faible revenu. J’ai inclus cette information pour dire à ceux qui veulent qu’on établisse un seuil de pauvreté minimum, un régime judicieux de racines comestibles et d’herbes canadiennes, c’est ce qu’il en coûterait : 0,7.

Par ailleurs, comme l’affirmait M. Mendelson, il faut reconnaître que ce ne sont pas tous les gens pauvres qui restent à la maison à regarder *La Soirée du hockey*. Ils travaillent. Ces gens ont souvent un salaire peu élevé et ils ne travaillent pas toujours à temps plein, mais quelle quantité de travail les gens qui vivent sous le seuil de la pauvreté abattent-ils en moyenne? J’ai pris en considération le nombre d’heures de travail qu’ils effectuent ainsi que le salaire qu’ils reçoivent, et on obtient ainsi environ 15 p. 100 du seuil de la pauvreté.



I then said, let us make the guarantee 85 per cent of the poverty line with the — and this is mine — implicit social norm that people in poverty should work a little bit and this is what they are working now. As I said, they are arbitrary, but there is a rationale behind why I picked them.

If you take those and take the current market-basket measure of poverty — the one more in favour at HRSDC right now — expecting them to work a little bit at 0.85, we have the poverty gap — this is Mr. Osberg's notion — of \$2.9 billion. You have to put that into perspective. I will not say it is zero, but I am editorializing in saying that is not a large amount of money either.

The lesson I am trying to portray here is that with clever design and some goodwill, it is not as impossible as some people believe. It is not like Aquinas saying, "The poor we will always have with us." We can do better than we are doing. Those are my numbers.

**Mr. Mendelson:** I just want to clarify what the cost is. Is this the incremental cost of the program? Is that the total cost? The \$49.4 billion dollars, is that the total cost of the program?

**Mr. Hum:** Unfortunately the tables not numbered.

**Mr. Mendelson:** Under "Additional Estimates." What do you mean by "costs"?

**Mr. Hum:** That is the total cost.

**Ms. Goar:** Thank you very much. I have quite a number of people who would like to speak so, if possible, please keep your interventions relatively short. I may still, with your indulgence, have to end this segment of the program and ask some people to defer their comments until a bit later.

**Senator Munson:** Without turning this into a graduate seminar for economists, I would like to bring it back to the street level, if I could. It is something I do understand. A lot of the charts are quite complex and to go through them all this morning would be difficult.

Some of my observations on the human rights aspect for people. I am wondering whether studies have been done for people whom I call the lost generation, the hundreds of thousands of Canadians between the ages of 45 and 65 who have worked in the private sector, or any sector, who have no work and cannot work anymore.

We have taken great pride this morning in delivering news about the success for seniors and others, and the child poverty tax. Yet, as we move along in our society, and economically it is a rapidly paced society, we see — I have friends in this position — people who have nowhere to go. They have done things in the

J'ai ensuite fixé la garantie à 85 p. 100 du seuil de pauvreté en appliquant — et ça vient de moi — la norme sociale implicite selon laquelle les gens pauvres devraient travailler un peu, et c'est ce qu'ils font actuellement. Comme je l'ai dit, les chiffres sont arbitraires, mais il y a une raison pour laquelle je les ai choisis.

Si vous prenez ces chiffres ainsi que les données actuelles relatives au panier d'épicerie — la mesure qui appuie le plus RHDSC actuellement — en prenant en considération le fait que les personnes visées travaillent un peu à 0,85, nous obtenons un écart de pauvreté — c'est la notion de M. Osberg — de 2,9 milliards de dollars. Il faut replacer ces chiffres en perspective. Je n'irais pas jusqu'à dire que ce n'est rien, mais je ne crois pas non plus que ce soit un gros montant d'argent.

Ce que j'essaie d'expliquer, c'est qu'avec une conception ingénieuse et un peu de bonne volonté, ce n'est pas aussi impossible que certaines personnes le croient. Ce n'est pas comme lorsque Thomas d'Aquin parlait des pauvres qui seront toujours parmi nous. Nous pouvons faire mieux que ce que nous faisons maintenant. Voilà mes chiffres.

**M. Mendelson :** Je voudrais préciser ce qu'on entend par coût. S'agit-il du coût différentiel du programme, ou du coût total? Est-ce que la somme de 49,4 milliards de dollars représente le coût total du programme?

**M. Hum :** Malheureusement, les tableaux ne sont pas numérotés.

**M. Mendelson :** Dans le tableau Estimations additionnelles, que voulez-vous dire par « coût »?

**M. Hum :** C'est le coût total.

**Mme Goar :** Merci beaucoup. Il y a beaucoup de personnes qui désirent parler. Je vous demanderais donc, si possible, de faire en sorte que vos interventions soient relativement brèves. Il se peut que je doive, avec votre indulgence, mettre un terme à cette partie du programme et demander à certaines personnes de remettre leurs commentaires à un peu plus tard.

**Le sénateur Munson :** Sans vouloir faire de cette réunion un séminaire d'études supérieures pour économistes, j'aimerais ramener le débat à un niveau plus terre à terre, si je peux. C'est quelque chose que je comprends. Beaucoup de graphiques sont très complexes, et il serait difficile de tous les passer en revue ce matin.

Voici certaines de mes observations sur le plan des droits de la personne. Je me demande si des études ont été effectuées sur les personnes que j'appelle la génération perdue, les centaines de milliers de Canadiens âgés de 45 à 65 ans qui ont travaillé dans le secteur privé, ou dans tout autre secteur, qui sont au chômage et qui ne peuvent plus travailler.

C'est avec beaucoup de fierté que nous avons parlé ce matin du succès obtenu en ce qui a trait aux personnes âgées et à d'autres groupes et avec l'impôt visant à réduire la pauvreté infantile. Pourtant, à mesure que nous avançons dans notre société, et sur le plan économique, nous filons à toute allure, nous rencontrons —

private sector for 30 years, but that is it. There is no room for them. I believe there is a lost generation.

In that context, with the GAI, I will throw the question out, maybe for later in terms of delivery and design, where will these people fit? There are so many of them out there. They are crying out for help, just like a person who is part of the working poor.

The other issue is the impact on women, a GAI and women's economic equality. I throw these questions out because I found in my previous work as a reporter, that people pay attention to this kind of news. It is at the ground level and it is basic. At the end of the day, as Mr. Rainer said, the right to an income is a human right. I throw those things out on the table.

**David Northcott, Executive Director, Winnipeg Harvest:** I appreciate you putting the lens back where it belongs on families and I appreciate the framework on behaviour change that Professor Osberg talked about. The behaviour change I am looking for is government behaviour. If we put the lens there, then let us put the lens equally on both individuals and government.

I work at a food bank in Manitoba. In Manitoba during the last year, about 60 per cent of the people living in poverty are working poor. About 20 per cent are single parent families and about 10 per cent are people with disabilities.

A friend of mine is a single mother with two children. She struggles with housing issues where she has to go to social housing and fight for small increases in her support payment. She deals with education. One of her children is disabled. Therefore, she deals with the disability journey with both government and not-for-profit agencies to try and move the agenda forward. Her struggle to remain at work while being part of the working poor is huge.

She has an enormous work ethic when it comes to her family. She deals with health issues. She deals with Child and Family Services because they are looking at issues for her disabled child. She deals with not-for-profits all the time including the food bank. She also volunteers for the food bank so she has a very good work ethic already. She also struggles with travel costs. No one in this whole paternalistic system is willing to give too many dollars to transport a person from meeting to meeting.

At the end of the lens, for us on the food bank side, is the impact of the guaranteed annual income. It guarantees a basic threshold for her to have a basic level of income. When we talk

j'ai des amis dans cette situation — des gens qui n'ont nulle part où aller. Ils ont travaillé dans le secteur privé pendant 30 ans, mais c'est tout. Il n'y a pas de place pour eux. Je crois qu'il y a une génération perdue.

Dans ce contexte, au sujet du RAG, je vais mettre sur le tapis une question que nous pourrions peut-être examiner plus tard, concernant l'exécution et la conception du régime : quelle sera la place de ces gens? Ils sont tellement nombreux. Ils crient à l'aide, comme le font les travailleurs pauvres.

Il y a aussi la question de l'incidence sur les femmes, un RAG et l'égalité des femmes sur le plan économique. Je pose ces questions parce que, dans le cadre de mon ancien travail comme reporter, j'ai constaté que les gens accordent de l'attention à ce genre de nouvelles. C'est à la source du problème; c'est la base. Au bout du compte, comme l'a dit M. Rainer, le droit à un revenu est un droit de la personne. Je jette ces idées sur la table.

**David Northcott, directeur général, Winnipeg Harvest :** Je suis content que vous remettiez dans la mire ce qui doit y être, c'est-à-dire les familles. J'apprécie également le cadre sur le changement de comportement dont a parlé M. Osberg. Le changement de comportement que je souhaite doit s'opérer au sein du gouvernement. Si nous devons porter notre attention sur cette question, portons donc autant d'attention aux personnes qu'au gouvernement.

Je travaille dans une banque alimentaire au Manitoba. Là-bas, au cours de l'année qui vient de s'écouler, environ 60 p. 100 des gens qui vivaient dans la pauvreté étaient des travailleurs pauvres. Environ 20 p. 100 étaient des chefs de famille monoparentale, et environ 10 p. 100, sont des personnes handicapées.

Une de mes amies est mère monoparentale de deux enfants. Elle est aux prises avec des problèmes de logement : elle doit se rendre dans des logements sociaux et se battre pour obtenir de petites augmentations à la pension alimentaire qu'elle reçoit. Elle doit s'occuper de l'éducation de ses enfants, dont l'un est handicapé. Par conséquent, elle doit affronter le gouvernement ainsi que des organismes à but non lucratif pour faire avancer la cause des personnes handicapées. Elle mène un grand combat pour pouvoir continuer à travailler alors qu'elle fait partie des travailleurs pauvres.

Lorsqu'il est question de sa famille, elle a une éthique de travail rigoureuse. En outre, elle doit faire face à des problèmes de santé. Elle fait affaire avec les Services à l'enfant et à la famille, parce que l'organisme examine les enjeux qui touchent son enfant handicapé. Elle traite constamment avec les organismes à but non lucratif, notamment la banque alimentaire, pour laquelle elle est aussi bénévole. Elle a donc déjà une très bonne éthique de travail. Elle doit également trouver le moyen de payer ses frais de transport. Personne dans ce système paternaliste n'est prêt à donner trop d'argent pour assurer le transport d'une personne d'une réunion à une autre.

Pour nous, du côté de la banque alimentaire, ce que l'on voit de l'autre côté de l'objectif, c'est l'incidence du revenu annuel garanti. Un tel revenu lui assurerait un seuil de base et

about people at around 70 per cent of the poverty line threshold, we do not see people like that at the food bank. Professor Hum referenced 85 per cent and that makes a lot of sense to us.

Our challenge is to ensure that when we make small or large adjustments here, we are aware that it has a large impact on low income people where I work. The challenge we have is to ask ourselves the following questions:

Should anyone who works for a living have to live below the poverty line?

Should any single parent raising children be living below the poverty line? About 92 or 93 per cent of single parent households are headed by women. Raising children is one of the important critical tasks of society.

Should any person who cannot earn sufficient income because of various disabilities live below the poverty line?

Those three groups are about 90 per cent of the population living in poverty in Manitoba.

We would like to put the lens on how to get behavioural change from government relatively quickly to ensure the cash flows and to redefine this poverty issue because it is much more complex than simply following the dollars into the family pocket.

**David Gray, Associate Professor, Department of Economics, University of Ottawa:** I have not been teaching labour economics courses as long as Professor Osberg, but I do teach labour economics.

He talked about financial incentives; if you look at the phenomenon of labour supply and the people already working in the labour force, it is true that the taxes levied on them do not have much effect on their incentive to work. We are not able to explain much of their behaviour or the economic phenomena as a result of changes in incentives.

However, incentives still do matter for various sub-segments of the labour force. There is something labour economists call a heterogeneous response wherein not everyone responds to incentives and changes in incentives in the same way as far as their labour market behaviour and decisions.

It is possible that changes in wages, taxes, social protection payments, unemployment insurance or social assistance payments, might have an impact on certain workers. Most of the empirical analysis has only been able to search for average effects with everyone lumped in together. It is possible that certain people within the example do respond to changes in the incentives.

donc un niveau de revenu de base. Quand nous parlons des personnes qui se situent à environ 70 p. 100 du seuil de pauvreté, nous ne les voyons pas à la banque alimentaire. M. Hum a parlé de 85 p. 100, chiffre qui, pour nous, a beaucoup de sens.

Notre défi, lorsque nous apportons des changements, qu'ils soient majeurs ou mineurs, est de prendre en considération le fait qu'ils ont des répercussions importantes sur les gens à faible revenu que je rencontre dans mon milieu de travail. Nous devons nous poser les questions suivantes :

Peut-on accepter qu'une personne qui travaille pour gagner sa vie doive vivre sous le seuil de pauvreté?

Peut-on accepter que des parents seuls qui élèvent des enfants vivent sous le seuil de pauvreté? Environ 92 ou 93 p. 100 des chefs de famille monoparentale sont des femmes. L'éducation des enfants est une des tâches les plus importantes dans notre société.

Peut-on accepter que des personnes qui ne gagnent pas un revenu suffisant en raison d'un quelconque handicap vivent sous le seuil de pauvreté?

Au Manitoba, ces trois groupes représentent environ 90 p. 100 de la population qui vit dans la pauvreté.

Nous voulons attirer l'attention sur la manière de faire en sorte que le gouvernement modifie assez rapidement ses stratégies afin de garantir une allocation de fonds suffisante et de redéfinir le problème de la pauvreté, car la situation est beaucoup trop complexe pour qu'on puisse se contenter de suivre le cheminement des sommes d'argent versées aux familles.

**David Gray, professeur agrégé, département de science économique, Université d'Ottawa :** J'enseigne l'économie du travail comme M. Osberg, bien que ce soit depuis moins longtemps que lui.

M. Osberg a parlé des incitatifs financiers. Si l'on considère la main-d'œuvre disponible et la population qui participe déjà au marché du travail, il est vrai que les impôts perçus influent peu sur les incitations à travailler. Il est impossible d'établir un lien clair entre le comportement de ces personnes ou le phénomène économique en cause, d'une part, et les modifications apportées aux mesures d'incitation, d'autre part.

Il n'en demeure pas moins que les incitations ont des incidences sur divers sous-segments de la population active. Il existe un phénomène que les économistes du travail appellent « réponse hétérogène ». Ce terme désigne une situation dans laquelle les incitatifs et les modifications qu'on y apporte ont des incidences différentes sur les décisions et les mesures prises par différentes personnes relativement au marché du travail.

Il est possible que des changements apportés aux salaires, aux impôts, aux mesures de protection sociale et aux prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale aient une incidence sur certains travailleurs. La majorité des études concrètes ont seulement permis d'observer des effets globaux sur l'ensemble de la population visée. Il est cependant possible que les modifications apportées aux incitatifs aient un impact sur certaines personnes mais pas sur les autres.

**Ms. Goar:** We will return to the question of work incentives shortly.

We will go a little over time for this segment because the remarks are so interesting and we are only getting warmed up. I do not want to cut off anyone.

**Marie White, National Chairperson, Council of Canadians with Disabilities:** My comments will be firmly rooted in people. It is lucky for all of you that I am not an economist.

I work and volunteer with a continuum of vulnerable people. I work with low income families, people who are homeless and people with disabilities. I, obviously, live with a disability and I am the voice of experience. I lived on social assistance for two years — two long horrendous years — when I acquired my disability. Prior to that, I worked as a teacher. That is my profession.

Regardless of whether we talk about guaranteed annual income or basic income, regardless of whether we talk about people who live in poverty or people who live in poverty and work, they all live in poverty. There are things we must consider in anything that we devise. We have to include early learning and child care; affordable housing; health systems currently attached to income assistance; and claw backs. Those are the other elements integral to any discussion we have around income.

We have to ensure that a program or an initiative does not become for “them,” whoever “them” is: single moms, people with disabilities or Aboriginal people who are homeless. We can never have a program that automatically delegates you to the program. If we do, that is your initial barrier right there because someone thinks the program is for you.

We have to ensure that no one is worse off. I say that somewhat ironically when I know that there is at least one province where single individuals with disabilities live on about \$8,000 per year. I ask you to think about your own income and how you would live on \$8,000 per year.

Finally, I will go back to Mr. Northcott’s comment, I do not believe that anything will happen until social policy finds a home within the federal realm. I currently think it is homeless on all fronts. More philosophically, I think the question we have to ask ourselves is not what it will cost, but what will the social and economic costs be as we move into the future if we do not do something.

**Mme Goar :** Nous reviendrons bientôt à la question des incitations à travailler.

Nous allons dépasser quelque peu le temps prévu pour cette partie de la discussion parce que les commentaires sont des plus intéressants et que nous commençons à peine à nous mettre en train. Je ne veux pas empêcher qui que ce soit de s’exprimer.

**Marie White, présidente nationale, Conseil des Canadiens avec déficiences :** Mes observations seront résolument axées sur la population. Vous avez de la chance : je ne suis pas économiste.

Je travaille et je fais du bénévolat auprès de tout un éventail de personnes vulnérables. Je travaille avec des familles à faible revenu, avec des sans-abri et avec des personnes handicapées. Comme vous pouvez le constater, je vis moi-même avec un handicap; je parle donc en connaissance de cause. J’ai vécu de l’aide sociale pendant deux ans — deux longues et horribles années — après avoir contracté mon handicap. Avant cela, j’exerçais ma profession d’enseignante.

Peu importe que l’on parle de revenu annuel garanti ou de revenu de base, de gens qui vivent dans la pauvreté ou de gens qui vivent dans la pauvreté et qui travaillent, on a toujours affaire à des gens qui vivent dans la pauvreté. Nous devons absolument tenir compte de certains éléments lorsque nous élaborons de nouvelles mesures. Nous devons tenir compte de l’apprentissage et de la garde des jeunes enfants, de la disponibilité de logements à prix abordables, des systèmes de santé qui se rattachent actuellement à l’aide sociale, ainsi que du recouvrement. Voilà les autres éléments essentiels à toutes nos discussions sur la question du revenu.

Nous devons veiller à ce que les initiatives ou les programmes ne visent pas un groupe en particulier, quel qu’il soit — mères seules, personnes handicapées ou Autochtones sans abri. Aucun programme ne devrait viser expressément un groupe en particulier. Si nous visons un groupe, nous mettons déjà en place la première barrière, parce que certains se diront forcément que le programme a été mis en place pour ces personnes-là.

Nous devons nous assurer que personne n’est pénalisé. Je le dis avec une pointe d’ironie, car je sais que dans au moins une province, des personnes handicapées célibataires comptent sur un revenu d’environ 8 000 \$ par année. Pensez un instant à votre propre revenu; pourriez-vous vivre avec 8 000 \$ par année?

Enfin, j’aimerais revenir au commentaire de M. Northcott. Je crois que rien ne se fera tant que la politique sociale ne trouvera pas une place au sein du gouvernement fédéral. En ce moment, je crois que personne n’a « adopté » ce dossier. D’un point de vue philosophique, je crois que la question que nous devons nous poser n’est pas de savoir ce qu’il en coûtera, mais ce qu’il en coûtera sur les plans social et économique dans les années à venir, si nous ne faisons rien.

[Translation]

**François Blais, Professor, Faculty of Social Sciences, Université Laval:** I would like to go back to a comment that the chair made earlier. In a country like Canada, where transfers are very significant for people, it is possible, as Senator Hugh Segal is proposing, to have a guaranteed income at zero cost.

You are right when you say the issue is knowing who will win and who will lose. If the cost is zero, the government loses nothing and contributes nothing. But determining winners and losers depends on the choices that are made to abolish programs and replace them by a guaranteed annual income.

Two very simple examples illustrate the complexity of the problem and one of the paradoxical conclusions I reached. You could decide to reconsider, as I propose, the federal government's basic personal tax exemption. That exemption has a tax value in the billions of dollars today, and every Canadian taxpayer gets it. It is almost a hundred years old. It could perhaps be brought up to date by changing it into a refundable tax credit for all.

At that point, the exemption does not just benefit taxpayers, it benefits everyone. We will have spread its redistributive effect around. As a taxpayer, I will lose a little, and, of course, the poorest Canadians will gain because, at the moment, they get no benefit from the basic personal exemption. The small base amount would be the beginnings of a guaranteed minimum income.

Now, on the other hand, you could decide that provincial social assistance should be abolished in order to pay for a guaranteed minimum income, since it is very selective and presently goes only to the poorest in our society. But if you take the value of that program and distribute it among all Canadians, there will be a clear loss and an increase in the number of poor people in Canada. We have important choices to make and we will probably have to proceed in extremely small increments given the complexity of the transfer structure in Canada.

That leads me to my somewhat paradoxical conclusion — and I will come back to some of the comments that have been made here — that it is possible to reduce poverty more by starting with a small guaranteed minimum income than with a higher one. I did a number of simulations with my colleague Jean-Yves Duclos in the economics department at the Université Laval. We simulated, for example, the abolition of the employment insurance program in Canada. This would move billions and billions of dollars to a guaranteed minimum income program. But the analysis made us realize that we would get a significant guaranteed minimum income, but that some regions of Canada, where present programs have more impact than in others, would be greatly impoverished.

[Français]

**François Blais, professeur, faculté des sciences sociales, Université Laval :** Je voudrais revenir sur un commentaire qu'a fait le président plus tôt. Dans un pays comme le Canada, où les transferts sont extrêmement importants entre les personnes, il est possible, comme le propose le sénateur Hugh Segal, de réaliser un revenu garanti à un coût nul.

Vous avez raison lorsque vous dites que la question est de savoir qui va gagner et qui va perdre. Si le coût est nul, le gouvernement ne perd rien et n'ajoute rien. Mais qui va gagner ou qui va perdre, cela dépendra bien sûr des choix qui seront faits sur le plan de l'abolition de certains programmes et du remplacement de ces programmes par un revenu annuel garanti.

Deux exemples très simples démontrent la complexité du problème et une des conclusions paradoxales à laquelle je suis arrivé. Vous pourriez décider de remettre en question, comme je le propose, l'exemption personnelle de base du gouvernement fédéral sur le plan de la fiscalité. Cette exemption a aujourd'hui une valeur fiscale de milliards de dollars et elle est accordée à tous les contribuables canadiens. Elle a presque un siècle, on pourrait peut-être la moderniser et la transformer en un crédit d'impôt remboursable pour l'ensemble des Canadiens.

À ce moment-là, cette exemption ne vaut pas uniquement pour les contribuables, mais pour l'ensemble des Canadiens. Nous venons de répartir l'effet redistributif de cette mesure. Comme je suis un contribuable, je vais perdre un peu au change et, bien sûr, les plus pauvres canadiens gagneront puisqu'en ce moment, ils ne reçoivent rien de cette exemption personnelle de base. Il s'agirait d'un petit montant de base qui serait le début d'un revenu minimum garanti.

Contrairement à cela, maintenant, si vous décidez que l'assistance sociale dans les provinces doit être abolie pour financer un revenu minimum garanti, ce programme étant très sélectif et s'adressant en ce moment uniquement aux plus pauvres de la société, si vous prenez la valeur de ce programme et l'accordez à l'ensemble des citoyens canadiens, ceci occasionnera une perte nette et un appauvrissement, bref une augmentation du nombre de pauvres au Canada. Nous avons des choix importants à faire et probablement qu'il faudra procéder de manière extrêmement progressive compte tenu de la complexité de la structure de transfert au Canada.

Cela m'a amené à une conclusion un peu paradoxale et je reviendrai sur certains propos lancés ici, soit qu'il est possible de diminuer davantage la pauvreté en commençant par un petit revenu minimum garanti plutôt que par un revenu minimum garanti important. J'ai fait un certain nombre de simulations avec mon collègue Jean-Yves Duclos, du département d'économie de l'Université Laval. Nous avons effectué des simulations en abolissant, par exemple, le programme d'assurance-emploi au Canada; il s'agit de milliards et de milliards de dollars transférés dans un programme de revenu minimum garanti. Le résultat de cette analyse nous a permis de constater qu'on arrivait à un revenu minimum garanti important, mais que cela appauvissait énormément certaines régions du Canada, parce que la valeur de ces programmes y est plus importante que d'autres.

So, the choices that we will make are major ones. We do not need high income levels to have a positive effect on poverty. And yes, it is possible to increase both poverty and inequity with a guaranteed minimum income if the choices we make are not the right ones.

[English]

**Ms. Goar:** With my apologies to those people whose supplementary questions I will not take at this time. I will ask Senator Keon to wrap up this segment of the program.

**Senator Segal:** I do have a clarification that will take only five seconds. What I meant in that resolution that was passed, was exactly what Mr. Northcott referenced in his presentation. Gathering up the pieces so we treat the citizen with respect and give them the support they need automatically. It is not about reducing benefits but about administering them more efficiently from a people perspective as opposed to a government perspective. That is all I meant.

**Senator Keon:** I wish to point out complexity of the effect of the guaranteed income on poverty. With my population health study, I am currently visiting First Nation reserves. I asked experts to point me at the best reserve in Canada from a population health point of view and the worst reserve in Canada from a population health point of view. I have seen both. Both these reserves are getting fundamentally the same floor income per capita. One of them is a thriving business that has incorporated. They are selling convention, food, restaurant and other services to a larger community outside the reserve, so they are only dependent for 17 per cent of their income on the government. The one living in stark poverty, with unbelievable conditions, is getting all their income from government, but they are still getting the same floor income. What is the difference in the two? I will tell you. The successful reserve has a very high level of post-secondary education. The people in control are lawyers, engineers, teachers, business people, their own doctors, nurses, et cetera. In the poverty-stricken reserve, the people in control have virtually no education.

**Ms. Goar:** Thank you very much. We have heard many interventions that provoke a lot of thought and reflection in the first segment.

We will now move on to the intersection of a potential guaranteed annual income and people's behaviour in the labour market. To kick off that segment of the program, I will invite Mr. Hum, followed by Mr. Robins.

**Mr. Hum:** Thank you very much. I will be brief on this.

I agree with Mr. Osberg that the work disincentive issue is not an important issue among research economists. This is not to say it is not an emotional and very important issue among politicians or policy designers or the population in general who believe that if the number is not zero, it is still a major impediment towards moving forward. That being said, I would like to review what has

Donc, les choix que nous ferons sont importants. Nous n'avons pas besoin d'avoir un niveau important de revenus pour obtenir un effet positif sur la pauvreté. Et oui, il est possible d'augmenter la pauvreté et les inégalités avec un revenu minimum garanti si nous ne faisons pas les bons choix.

[Traduction]

**Mme Goar :** Je m'excuse auprès de ceux qui ont d'autres questions et qui devront attendre. Je demanderais au sénateur Keon de conclure cette partie.

**Le sénateur Segal :** J'aimerais apporter une précision qui ne prendra que quelques secondes. Ce que je voulais dire à propos de la résolution qui a été adoptée, c'est exactement ce dont M. Northcott a parlé dans son exposé : rassembler les morceaux de façon à traiter les citoyens avec respect et à leur donner automatiquement le soutien dont ils ont besoin. Il ne s'agit pas de réduire ce qui est offert, mais de l'administrer de manière plus efficace du point de vue des gens, sans se limiter au point de vue du gouvernement. C'est tout ce que je voulais dire.

**Le sénateur Keon :** J'aimerais souligner la complexité de l'effet du revenu garanti sur la pauvreté. Dans le cadre de mon étude sur la santé de la population, je vais dans des réserves des Premières nations. J'ai demandé à des spécialistes de m'indiquer quelle est la meilleure réserve au Canada du point de vue de la santé de la population, et quelle est la pire. J'ai vu les deux. Ces réserves ont essentiellement le même revenu de base par habitant. L'une d'elles est une entreprise florissante qui s'est constituée en personne morale. On peut y tenir des congrès, on y vend de la nourriture, on y trouve des restaurants et d'autres services offerts à une grande collectivité qui ne se limite pas à la réserve; seulement 17 p. 100 de ses revenus proviennent du gouvernement. La réserve qui se trouve dans la pauvreté la plus totale, dans des conditions épouvantables, reçoit tous ses revenus du gouvernement, mais elle touche aussi le même revenu de base. Quelle est la différence entre les deux? Je vais vous le dire. Les habitants de la réserve qui est prospère ont un haut niveau d'études postsecondaires. Les gens au pouvoir sont des avocats, des ingénieurs, des enseignants, des gens d'affaires, leurs propres médecins, infirmières, « et cetera ». Dans la réserve où règne la pauvreté, les gens au pouvoir n'ont pratiquement aucune éducation.

**Mme Goar :** Merci beaucoup. Nous avons entendu plusieurs interventions qui suscitent une bonne réflexion dans la première partie.

Nous passons maintenant aux liens entre un revenu annuel garanti et le comportement des gens sur le marché du travail. Pour lancer cette partie, j'invite M. Hum à prendre la parole, suivi de M. Robins.

**M. Hum :** Merci beaucoup. Je serai bref.

Je suis d'accord avec M. Osberg lorsqu'il dit que la question de la contre-incitation au travail n'est pas une question importante pour les chercheurs en économie. Cela ne veut pas dire qu'il ne s'agit pas d'une question très importante ou passionnante parmi les politiciens ou les responsables de l'élaboration des politiques ou la population en général, qui croient que si le chiffre n'est pas

happened since the time in which the guaranteed annual income and the issue of work incentive came on the policy scene and why I take that position now, and what the numbers are. That is probably the best information I can give this committee.

To give some background, prior to the experimental trials of the guaranteed annual income, there was a tremendous amount of disagreement among researchers as to what the extent of the work disincentive would be. That was a very legitimate concern because we did not really know. Many of the very best economic researchers and econometricians gathered in the United States at the time this was being considered and argued at great length as the best way to do this. As I pointed out in the material I presented, the credit goes to Heather Ross, an intern who was working in Washington at the time, who, unencumbered by the knowledge and training of advanced econometrics, simply said to them, "If you want to know something about a program that does not exist, why not just try it out?" Although her original design was not the one actually implemented, that was the germ of the idea within the concept of the American war on poverty.

The idea behind the experiment needs some comment. It is simply to say, we will take a group of individuals at random, give them a guaranteed annual income for a number of years and compare their behaviour to another random group of individuals who are not given it. Without being too technical, this has a great deal of appeal because it essentially takes away much of the noise and unique historical events that would confound most economic research.

To provide an illustration of how this was achieved and what its effects were, I refer you to one of the charts.

**Ms. Goar:** Can you be clear? People are having trouble.

**Mr. Hum:** "Estimation of Elasticities." You do not need to look at this in great detail, but I do want you to have the visual image. These estimates in the upper panel by year of publication by researchers around the world show the estimate of this thing that we are trying to measure is all over the place, up and down. That is the visual image I want you to come away with.

On the other hand, on the bottom half of the panel, I hope you come away with the image that these are the estimates from the experiments. According to economists, they are allegedly more precise and have a lesser variance, so there is a greater consensus if you believe the experiments were useful at all as to what we now know. On the basis of what we now know about that professional consensus, the question then is: What is the number? Mr. Robins will speak to the American numbers.

Look at how much work response there was between those who got a guaranteed annual income, labelled "treatment", and those who did not get a guaranteed annual income, labelled "controls". In the United States, averaged over all of their

zéro, ça reste un obstacle de taille à la progression. Cela étant dit, j'aimerais examiner ce qui s'est passé depuis l'arrivée sur la scène politique, du revenu annuel garanti et de la question de l'incitation à travailler, expliquer ma position, et vous donner un aperçu des chiffres. C'est probablement la meilleure information que je peux donner au Comité.

Pour vous mettre en contexte, avant les essais expérimentaux sur le revenu annuel garanti, un grand nombre de chercheurs ne s'entendaient pas du tout sur la portée de la contre-incitation au travail. C'était une préoccupation très légitime parce que nous ne savions pas vraiment ce que ce serait. Beaucoup de grands chercheurs en économie et de grands économétriciens se sont réunis aux États-Unis à l'époque et ont longuement débattu de la meilleure façon de procéder. Comme je l'ai mentionné dans les documents que j'ai présentés, il faut remercier Heather Ross, une stagiaire qui travaillait à Washington à l'époque, pour qui les notions complexes de l'économétrie n'étaient pas un frein. Elle leur a simplement dit : « Si vous voulez savoir quelque chose au sujet d'un programme qui n'existe pas, pourquoi pas simplement l'essayer? » Bien que son idée initiale ne soit pas celle qui a été mise en œuvre, elle était à la base du concept de la guerre contre la pauvreté aux États-Unis.

Je me dois de commenter l'idée derrière les expériences. Prenons tout simplement un groupe de personnes au hasard, donnons-leur un revenu annuel garanti pendant quelques années et comparons leur comportement à celui d'un autre groupe de personnes au hasard qui ne le reçoivent pas. Sans être très technique, c'est une expérience très intéressante parce que, essentiellement, elle enlève une bonne partie des détails accessoires et des événements historiques uniques qui peuvent être déroutant pour la plupart des recherches économiques.

Afin d'illustrer comment l'expérience a été réalisée et quelles ont été les répercussions, je vous renvoie à l'un des graphiques.

**Mme Goar :** Pourriez-vous être plus précis? Les gens ont de la difficulté à vous suivre.

**M. Hum :** « Estimations des élasticités ». Vous n'avez pas besoin d'étudier le graphique en détail, mais je veux que vous ayez une image visuelle. Les estimations dans le tableau du haut par année de publication fournies par des chercheurs du monde entier montrent que l'estimation de cette chose que nous essayons de mesurer est éparpillée, en haut et en bas. Voilà l'image visuelle dont je veux que vous vous rappeliez.

Par ailleurs, si on regarde en bas, j'espère que vous retiendrez que cette image représente les estimations issues des expériences. Selon les économistes, les estimations seraient plus précises et la variance serait moindre, alors il y a un plus grand consensus si vous croyez que les expériences étaient utiles par rapport à ce que nous savons maintenant. En partant de ce que nous savons maintenant au sujet de ce consensus professionnel, on peut se demander : « Quel est le chiffre? ». M. Robins parlera des données américaines.

Regardons la réaction face au travail entre les personnes qui ont obtenu un revenu annuel garanti, qu'on appelle « sujets », et celles qui n'ont pas obtenu de revenu annuel garanti, les « témoins ». Aux États-Unis, on a fait la moyenne de toutes les

experiments — for prime-age males who are not retired, not institutionalized, not in the military and not disabled — the difference was 6 per cent. In Canada, my estimate is 1 per cent; you can challenge my estimate later.

The main message I would like to put before this committee is that the Canadian number, for a lot of reasons I do not want to go into now, is smaller than the number reported in the United States.

The bottom figure in this chart is for females. The heading “2” refers to females in double-headed families, where there is another person — in this case, male, generally — who is also in the labour force. Their labour supply dropped 19 per cent. The column headed “1” refers to female-headed households. That would be a female who is a single-head, a mother. Their labour supply drops 15 per cent. This is what you would expect from an economist who would say that if someone is the sole source of earning, then their labour supply response will be less. As I said, we can talk about these numbers later.

I am summarizing a lot in these two little pictures here. I believe the Canadian numbers are smaller than the American numbers and I would hope that the research was not done less professionally. However, you do have a larger work reduction with respect to females rather than males. I do not want to leave this picture as it stands because I know I will intrude a little more into the design issues.

The problem of a guaranteed annual income as a means for reducing poverty is that it is laudable but partial and very poorly specified in terms of what we should do.

When looking at some of the large labour force withdrawals among some of these groups, you may or may not want to reconsider the behavioural effect. For example, in many self-employed and farm households, when given a guaranteed annual income, one of the persons, usually the wife, would draw from the paid labour force for other things such as child care or work on the farm, and so on. Others went back to school and pursued education and training. From a pure work disincentive point of view, that was measured as a reduction in work supply. On the other hand, a more nuanced interpretation of what was going on may put some doubt in what I call this partially specified issue.

That was mainly for women and youth; prime-age males did not withdraw from the labour force in great numbers. Although I think the numbers are accurate and the pictures are reasonably nicely drawn, the interpretation is deeper than this. That is all I will say.

**Ms. Goar:** Thank you very much. To tell us the American half of the story, I would ask Professor Robins to speak.

expériences — pour ce qui est des hommes dans la force de l'âge qui ne sont pas retraités, en établissement, dans l'armée, ou handicapés — et la différence était de 6 p. 100. Au Canada, je l'évalue à 1 p. 100; vous pourrez remettre ce chiffre en question plus tard.

Le principal message que j'aimerais transmettre au comité, c'est que les données canadiennes, pour beaucoup de raisons que je n'exposerai pas pour l'instant, sont moins élevées que les données rapportées aux États-Unis.

Le tableau du bas dans ce graphique concerne les femmes. Le titre « 2 » fait référence aux femmes dans les familles où il y a une autre personne, dans ce cas un homme, généralement, qui est également sur le marché du travail. L'offre de travailleurs a chuté de 19 p. 100. La colonne « 1 » fait référence aux ménages dirigés par des femmes, c'est-à-dire des femmes qui sont seules, des mères. L'offre de travailleurs chute alors de 15 p. 100. C'est ce à quoi il faut s'attendre d'un économiste qui dirait que si une personne est la seule source de revenu, alors l'offre de travailleurs sera moins élevée. Comme je l'ai dit, nous pourrions parler de ces données ultérieurement.

Je résume beaucoup d'information dans ces deux petits diagrammes. Je crois que les chiffres sont moins élevés pour le Canada que pour les États-Unis, et j'ose espérer que les activités de recherche ont été menées avec autant de professionnalisme. Toutefois, la diminution du travail est plus importante chez les femmes que chez les hommes. Je vais m'arrêter juste un peu ici parce que je sais que je voudrai parler davantage des aspects relatifs au concept.

Si on a recours au revenu annuel garanti pour réduire la pauvreté, le problème, c'est que même si c'est une initiative louable, il s'agit d'une solution partielle, et que la voie à suivre n'est pas bien définie.

Si on regarde certains cas dans ces groupes où le retrait du marché du travail est important, on pourrait vouloir ou non reconsidérer l'effet de cette mesure sur le comportement. Par exemple, souvent, chez les travailleurs autonomes et les exploitants agricoles, lorsqu'on garantit un certain revenu annuel, l'une des personnes du ménage, généralement la femme, quitte le marché du travail, pour s'occuper des enfants, travailler à la ferme, et cetera. D'autres retournaient aux études ou suivaient une formation. Du point de vue de la contre-incitation au travail, ce phénomène était considéré comme une réduction de la main-d'œuvre. D'un autre côté, une interprétation plus nuancée de la situation peut faire naître des doutes par rapport à cette question partiellement définie.

Le phénomène se produisait principalement chez les femmes et les jeunes. Il n'y avait pas de retrait massif du marché du travail dans le groupe des hommes d'âge moyen. Je pense que ces chiffres sont exacts et que les diagrammes sont assez bien faits, mais il faudrait aller plus loin dans cette interprétation. C'est tout ce que je vais dire.

**Mme Goar :** Merci beaucoup. J'invite maintenant M. Robins à brosser le tableau de la situation du côté américain.



**Philip Robins, Professor, Department of Economics, University of Miami:** Thank you, senator, for inviting me. I am very happy to be here.

Yesterday, Mr. Rainer called me up and asked me if I could provide a five-minute statement, so I put something together, which I would like to read. Before I do so, I would like to say that obviously my perspective is from the United States because that is where I have been doing my research. Recently, however, I have been working with Canada, and I will mention that briefly.

I have been involved in the evaluation of “negative income tax” programs for almost 30 years now. As Mr. Hum mentioned, I was involved with the largest negative income tax experiment in the United States in the early 1970s. I was also involved with a variant of the negative income tax evaluation recently.

Let me read my statement to you, and I will be happy to elaborate on any of the points. I have very specific views about what I think a maintenance income system should look like. I will be happy to share those with you after my statement.

Ending poverty has been an explicit policy goal in North America for over four decades. One of the earliest proposals to eliminate poverty was the negative income tax or NIT, which was first proposed by economists Milton Friedman, James Tobin, James Meade and Robert J. Lampman.

An NIT provides a guaranteed annual income through an income guarantee that is gradually reduced through what we term in the U.S. a benefit reduction rate or you call a tax-back rate. NIT experiments were conducted in the U.S. and Canada during the 1970s and 1980s. In the U.S., there were actually four experiments: The New Jersey income experiment, the Gary income maintenance experiment, the rural income maintenance experiment and a Seattle-Denver income maintenance experiment. The Seattle-Denver experiment was the largest. In fact, it was larger than the others combined, and it tested 11 different NIT programs. I think the general consensus in the research community is that it provided the most reliable results.

In designing an NIT, both an income guarantee and a benefit reduction rate must be specified. This is not an easy task because of what has become known as the “iron triangle” of program design. From society’s perspective, the ideal social program should satisfy three goals: reduce or eliminate poverty, provide an incentive or minimize disincentives to work, and keep program costs reasonably low.

Over the years, each of these goals has received varying amounts of emphasis, depending on the political and economic climate at the time. During the 1960s and the 1970s, the first goal, reducing or eliminating poverty, was the most

**Philip Robins, professeur, Département d’économie, Université de Miami :** Je vous remercie, monsieur le sénateur, de m’avoir invité à témoigner. Je suis très heureux d’être ici aujourd’hui.

Hier, M. Rainer m’a téléphoné pour me demander si je pouvais faire une déclaration de cinq minutes. J’ai donc préparé quelque chose que j’aimerais vous lire. Mais d’abord, j’aimerais préciser que, évidemment, je parle du point de vue des États-Unis, car c’est là que je mène mes recherches. Toutefois, j’ai collaboré récemment avec le Canada, et je vais parler brièvement de ce travail.

J’évalue des programmes d’impôt négatif sur le revenu depuis près de 30 ans. Comme l’a mentionné M. Hum, j’ai participé au plus grand projet expérimental sur l’impôt négatif qui a été réalisé aux États-Unis, au début des années 1970. Récemment, j’ai aussi mené des travaux se rapportant à une variante de l’évaluation de l’impôt négatif.

Je vais donc lire ma déclaration, et je pourrai ensuite vous donner des détails sur les points que j’aurai abordés. J’ai une idée bien précise de la forme que devrait prendre un système de maintien du revenu. Je pourrai vous donner des précisions après ma déclaration.

Depuis plus de 40 ans, en Amérique du Nord, on établit des politiques qui visent expressément à mettre fin à la pauvreté. L’impôt négatif compte parmi les premières solutions qui ont été suggérées. Cette mesure a été proposée à l’origine par les économistes Milton Friedman, James Tobin, James Meade et Robert J. Lampman.

L’impôt négatif sur le revenu permet d’assurer un revenu annuel garanti au moyen d’une garantie de revenu qu’on réduit graduellement en fonction de ce qu’on appelle aux États-Unis un taux de réduction des prestations, ou de ce que vous appelez ici un taux de récupération fiscale. Des projets expérimentaux portant sur l’impôt négatif ont été réalisés aux États-Unis et au Canada au cours des années 70 et 80. Aux États-Unis, quatre projets expérimentaux ont eu lieu : un projet sur le revenu mené au New Jersey, un projet de maintien du revenu lancé à Gary, un projet de maintien du revenu agricole, et un projet sur le maintien du revenu mené à Seattle-Denver. L’expérience réalisée à Seattle-Denver est celle qui avait le plus d’envergure. En fait, sa portée était plus vaste que celle des autres combinées, et elle a permis de mettre à l’essai 11 programmes différents d’impôt négatif. Les chercheurs s’entendent en général pour dire que c’est l’expérience qui a fourni les résultats les plus fiables.

Quand on conçoit un programme d’INR, on doit spécifier une garantie de revenu et un taux de réduction des prestations. Ce n’est pas facile, en raison de ce qu’on appelle maintenant le « triangle de fer » de la conception de programme. Du point de vue de la société, le programme social idéal devrait atteindre trois buts, soit réduire ou éliminer la pauvreté, offrir une incitation ou réduire la désincitation au travail, et garder les coûts de programme à un niveau raisonnablement bas.

Au fil des années, on a accordé différents degrés d’importance à chacun de ces buts, selon le climat politique et économique du moment. Dans les années 1960 et 1970, le premier but, réduire ou éliminer la pauvreté, était le plus important, et on

important and there was less concern for the other two goals. During the 1980s and mid-1990s, the third goal, keeping costs low, was the most important. Since the mid-1990s, the second goal, providing work incentives, has been the most important.

Experience has shown that the three goals of program design are often in conflict with one another. To completely eliminate poverty, of course, one could set the NIT income guarantee equal to the poverty level, but this would be very costly and could cause significant work disincentives.

I looked back at some work I had done a number of years ago and tried to put the data into today's dollars. I do not want to scare you with this number, but an NIT enacted in the United States back in the late 1970s that would guarantee a poverty-level income to everyone in society would cost, by my estimate, in today's dollars, U.S. dollars, between \$150 and \$200 billion. On the other hand, costs can be lowered by reducing the income guarantee to perhaps 70 per cent, as was mentioned before, but such a program is likely to have only modest effects on reducing poverty.

Regardless of what income guarantee and benefit reduction rate is chosen, however, most reasonable NIT programs or guaranteed annual income programs create significant work disincentives that range anywhere from 5 per cent to over 30 per cent, at least based on my evaluation, mainly from the Seattle and Denver experiments. The inevitability of work disincentives from a pure NIT is one of the reasons, I believe, why a pure NIT has never been enacted into law, although several versions have been proposed by various administrations.

As I have indicated, anti-poverty policy in recent years has emphasized the importance of work incentives. In the United States, the largest anti-poverty program currently is the Earned Income Tax Credit, or EITC, which actually combines elements of a wage subsidy program at low incomes with a negative income tax program. Under the EITC, work incentives are provided through wage subsidies at low income levels and costs are kept down through a phase-out of the subsidies at higher income levels using an NIT formula.

The EITC has raised the income and work effort of millions of Americans, but its effect on poverty has been modest, primarily because the subsidy is modest. The maximum subsidy under the EITC in the U.S. is currently under \$5,000, and it is not given to persons unable or unwilling to work.

An alternative approach, which I mention, tested in two provinces in Canada during the 1990s, British Columbia and New Brunswick, was the Self-Sufficiency Project, or SSP. SSP was essentially a negative income tax but with a work requirement.

se souciait moins des deux autres. Des années 1980 au milieu des années 1990, le deuxième but, offrir une incitation au travail, était le plus important.

L'expérience montre que les trois buts de la conception de programme sont souvent en conflit les uns avec les autres. Pour éliminer complètement la pauvreté, on pourrait évidemment fixer la garantie de revenu du programme d'INR au seuil de la pauvreté, mais cette mesure serait très coûteuse et pourrait offrir une désincitation au travail considérable.

Je me suis penché sur des travaux que j'ai effectués il y a un certain nombre d'années et j'ai tenté de convertir les données en dollars courants. Je ne veux pas vous effrayer avec ce chiffre, mais un programme d'INR promulgué aux États-Unis vers la fin des années 1970 qui garantit à tous un revenu égal au seuil de la pauvreté coûterait aujourd'hui, selon mes estimations, entre 150 et 200 milliards de dollars US. Par contre, les coûts pourraient être réduits en abaissant la garantie de revenu à peut-être 70 p. 100, comme il a déjà été mentionné. Cependant, un tel programme n'aurait probablement que peu d'effets sur la réduction de la pauvreté.

Peu importe la garantie de revenu et le taux de réduction des prestations choisis, la plupart des programmes raisonnables d'INR ou de garantie de revenu annuel entraînent une importante réduction de l'effort, de 5 à plus de 30 p. 100, du moins selon mon évaluation, fondée en grande partie sur les expériences menées à Seattle et à Denver. Le caractère inévitable de la désincitation au travail causée par un programme d'INR pur et simple est, à mon avis, une des raisons pour lesquelles un INR pur et simple n'a jamais été promulgué, toutefois, plusieurs versions ont été proposées par divers gouvernements.

Comme je l'ai indiqué, la politique de lutte contre la pauvreté des dernières années a mis l'accent sur l'importance des incitatifs au travail. Aux États-Unis, le plus important programme de lutte contre la pauvreté est actuellement le Crédit d'impôt sur les revenus salariaux, qui combine en fait des éléments d'un programme de subventions salariales pour les personnes à faible revenu et un programme d'INR. Le Crédit d'impôt sur les revenus salariaux offre des incitatifs au travail par l'entremise de subventions salariales pour les personnes à faible revenu, et les coûts sont contenus grâce à une élimination graduelle des subventions pour les personnes dont le revenu est plus élevé, qui est calculée à l'aide d'une formule d'INR.

Le Crédit d'impôt sur les revenus salariaux a augmenté le revenu et l'effort de travail de millions d'Américains, mais ses effets sur la pauvreté ont été modestes, principalement parce que la subvention est modeste. La subvention maximale du Crédit d'impôt sur les revenus salariaux aux États-Unis est actuellement 5 000 dollars, et elle n'est pas accordée aux personnes qui ne peuvent pas ou ne veulent pas travailler.

Une autre approche, que j'ai mentionnée et qui a été mise à l'essai dans deux provinces au Canada durant les années 1990, en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, est le Projet d'autosuffisance. Ce projet était essentiellement un programme d'INR, mais comportait une obligation de travail.

SSP provided significant benefits for persons who worked more than 30 hours per week, in some cases doubling their income, and the costs were reasonable. However, because it denied benefits to persons working less than full time, SSP had only modest effects on reducing poverty, although the effects on poverty were substantial for those who took up the program, the working poor. SSP was a voluntary alternative to income assistance and not a replacement, so an income guarantee still existed for persons unable to work full time.

I believe that the ideal system would basically make a distinction between a system that deals with people who are unable to work — and I would make that a dynamic concept, because I believe that virtually everyone at some point is able to work — and a system that addresses the needs of the working poor. A combination of an EITC or SSP-type program for the working poor, coupled perhaps with a large income guarantee negative income tax program for people unable to work, and temporary, might help solve this iron triangle that I mentioned before.

**Chandra Pasma, Policy Analyst, Citizens for Public Justice:** I have some questions regarding both studies.

Was there any work done or any attempt made to look at what people were doing if they were not working, or was it just a recognition that people were not in the paid labour force and that was the only thing that was being studied?

Was there any attempt to look at whether unmarried women did or did not have children?

Did people know, when the program started, that the program would be of short duration?

**Mr. Hum:** I will answer the first two questions and let Mr. Robins answer the third.

We did look at a wide range of behavioural responses. I am giving privilege to the work disincentive effect because that is what I was asked to do. Thank you very much for the question, because this is a surreptitious way for me to say what I was going to say later on, that there are all kinds of behavioural responses to a guaranteed annual income that are not on this particular agenda today.

For example, in SIME/DIME, there was a tremendous interest in the United States and Canada on the effect of the guaranteed annual income on marital stability, or what we would call marital dissolution. Basically, was it the idea that I do not have to stay with you anymore because if I leave you, I have a guaranteed annual income; or, we were doing well and struggling, and now the guaranteed annual income makes our family life much more solid? I have done some research and have published on that issue.

Le Projet d'autosuffisance fournissait d'importantes prestations aux personnes qui travaillaient plus de 30 heures par semaine, doublant leur revenu dans certains cas, et les coûts associés étaient raisonnables. Toutefois, parce qu'il ne fournissait pas de prestation aux personnes qui ne travaillaient pas à temps plein, le Projet d'autosuffisance a eu peu d'effets sur la réduction de la pauvreté, bien que ces effets aient été considérables pour les personnes qui ont participé au programme, les travailleurs à faible revenu. Le Projet d'autosuffisance était un programme volontaire qui offrait une alternative à l'aide au revenu, mais ne la remplaçait pas. Une garantie de revenu existait encore pour les personnes incapables de travailler à temps plein.

Je crois que le programme idéal ferait essentiellement la distinction entre un système axé sur les personnes incapables de travailler — et j'en ferais un concept dynamique, car je crois que toute personne est capable de travailler, dans une certaine mesure — et un système qui répond aux besoins des travailleurs à faible revenu. Un crédit d'impôt sur les revenus salariaux ou un programme semblable au Projet d'autosuffisance combiné à un vaste programme de revenu garanti et d'INR pour les personnes incapables de travailler, et qui serait temporaire, pourrait aider à résoudre la question du triangle de fer dont j'ai parlé un peu plus tôt.

**Chandra Pasma, analyste politique, Citizens for Public Justice :** J'ai des questions à propos des deux études.

Est-ce qu'on a examiné ou tenté d'examiner ce que faisaient les personnes qui ne travaillaient pas? Ou est-ce qu'on a simplement constaté que ces personnes ne faisaient pas partie de la main-d'œuvre rémunérée et qu'on n'a pas poussé l'étude plus loin?

Est-ce qu'on a tenté de déterminer si les femmes célibataires avaient des enfants ou non?

Est-ce que les participants savaient, dès le début, que le programme serait de courte durée?

**M. Hum :** Je répondrai aux deux premières questions et je laisserai M. Robins répondre à la troisième.

Nous avons examiné une vaste gamme de comportements. Je parle davantage de l'effet de la désincitation au travail, car c'est ce qu'on m'a demandé de faire. Merci beaucoup d'avoir posé la question, car j'ai maintenant l'occasion de dire ce que j'allais dire plus tard, que le revenu annuel garanti suscite toutes sortes de comportements qui ne sont pas à l'étude aujourd'hui.

Par exemple, durant la SIME/DIME, on s'est grandement intéressé, aux États-Unis et au Canada, à l'effet du revenu annuel garanti sur la stabilité matrimoniale, ou ce qu'on pourrait appeler la dissolution du mariage. On voulait savoir si les personnes se sentaient plus libres de quitter leur conjoint parce qu'elles bénéficiaient d'un revenu annuel garanti et si le revenu annuel garanti raffermissait les liens des familles unies qui avaient du mal à joindre les deux bouts. J'ai effectué des recherches et publié un rapport sur le sujet.

We also looked at the educational attainment of youth and others under the rather sterile label used by economists: human capital accumulation. As well, there were a whole host of what we call consumption studies. It might have been James Tobin who said the work disincentive issue in the minds of the congressmen who spoke to the issue was: Will those people work less?

The consumption studies spoke to those in Congress who wanted to know, would those people would take the guaranteed annual income and spend it in socially unproductive ways. I will let your imagination run with that. There were studies about their consumption behaviour. My one-sentence summary of it was that people spent their guaranteed annual income receipts in pretty much the same way that other people spent their income receipts, with one exception: housing.

The general view on housing was that the guaranteed annual income experiments, except SIME/DIME, were sufficiently short, so that this may have simply had the effect of people now being able to qualify for a mortgage or have a greater degree of security, which essentially accelerated the time at which they would normally have bought a house if they were going to buy a house anyway. It was not: I have a guaranteed annual income and now I can buy a house.

We also looked at mobility. With a guaranteed annual income, would you feel more secure about going somewhere else to look for a job?

We found that a major issue in the social security review with respect to the family allowance was whether a guaranteed annual income would be excessively pronatalist. Someone had the idea that it would encourage women to have lots of children because it would increase their guaranteed annual income. We felt a three-year project was probably too short a period.

The aspect that I am serendipitously researching now is whether a guaranteed annual income affects health consumption. Particularly, 25 years after the fact, which is what I am looking at now, has the guaranteed annual income affected fertility rates of women? The original American experiments were mainly focused on whether a guaranteed annual income would sufficiently increase nutrition so that newborn babies would be healthier, as measured by birth weight and circumference and all the other medically approved measures at the time.

There was a wide range of studies. In the time that I have, I cannot give you the full flavour of what we studied. I always get asked about work incentives, so that is all I talk about.

As for the last question, SIME/DIME had a unique design. The issue was: You cannot study this, because people given a temporary guaranteed annual income will not behave the same

Nous avons aussi examiné le rendement scolaire des jeunes et des autres dans un domaine auquel les économistes ont attribué l'appellation plutôt stérile « d'accumulation du capital humain ». De plus, de très nombreuses études sur la consommation ont été menées. C'est peut-être James Tobin qui a déclaré que la question que se posaient les membres du Congrès à propos de la désincitation au travail visait à savoir si les gens travailleraient moins.

Les études sur la consommation ont répondu aux questions des membres du Congrès qui voulaient savoir si les bénéficiaires d'un revenu annuel garanti dépenseraient ce revenu sur des choses inutiles du point de vue social. Je vous laisse y penser. Des études ont été menées sur les habitudes de consommation des participants au programme. En bref, les participants ont dépensé leur revenu annuel garanti plus ou moins de la même manière que les autres ont dépensé leur revenu à une exception près : le logement.

L'opinion générale sur le logement était que les expériences sur le revenu annuel garanti, à l'exception de la SIME/DIME, étaient assez courtes, de sorte que les participants ont peut-être été en mesure de se qualifier pour une hypothèque ou ont atteint un plus haut degré de sécurité, ce qui aurait essentiellement eu pour effet de faire devancer le moment auquel ils auraient normalement acheté une maison, s'ils prévoyaient déjà en acheter une. Leur réaction n'a pas été : « J'ai un revenu annuel garanti, je peux maintenant acheter une maison. »

Nous avons aussi examiné la question de la mobilité. Si vous aviez un revenu annuel garanti, vous sentiriez-vous plus à l'aise d'aller ailleurs pour trouver un emploi?

Nous avons constaté qu'une des grandes questions de l'examen de la sécurité sociale portant sur l'allocation familiale visait à savoir si un revenu annuel garanti favoriserait excessivement la natalité. Quelqu'un pensait que cela encouragerait les femmes à avoir une ribambelle d'enfants, parce que leur revenu annuel garanti serait plus élevé. Nous étions d'avis qu'un programme de trois ans était probablement de trop courte durée.

Je mène actuellement une recherche non orientée pour savoir si le revenu annuel garanti a des effets sur le recours aux services de santé. En particulier, 25 ans après les faits, est-ce que le revenu annuel garanti a eu un effet sur le taux de fécondité des femmes? Les premières expériences menées aux États-Unis tentaient surtout de déterminer si le revenu annuel garanti accroîtrait suffisamment la nutrition de sorte que les nouveau-nés soient plus en santé, en se fondant sur le poids et la circonférence à la naissance et sur toutes les autres mesures médicalement approuvées à l'époque.

Une vaste gamme d'études ont été menées. Je n'ai pas le temps de vous donner une vue d'ensemble de nos études. On me pose toujours des questions sur les incitatifs au travail, alors je ne parle que de cela.

En ce qui concerne la dernière question, la SIME/DIME avait un concept unique. On se disait qu'on ne pouvait pas en faire un sujet d'étude, car les personnes à qui on donne un revenu annuel

way as those given a guaranteed annual income for life. No one thought that a program would be introduced in Canada just for a little while and taken away.

I will let SIME/DIME talk about that. However, Canada did one unique thing. All the other experiments, including SIME/DIME, had a design in which, to use Robert Putnam's metaphor, there was curling alone. No one likes to curl alone. Why should I increase my leisure and how can I curl if all my other friends are working full-time? That will not be a true measure, but if all my friends are also on the Guaranteed Annual Income, we can have a curling league.

The idea is that an individual in isolation behaves very differently from an individual located in a community. In Canada, it is not widely known, but we gave a guaranteed annual income not just to individuals. We gave it to an entire municipality to see what would happen.

Anyway, I will let you talk about the temporary versus permanent aspects because SIME/DIME was a pioneer in addressing that question.

**Mr. Robins:** I would be happy to supply references. Just about every behavioural outcome you can imagine was examined.

Interestingly, the effects on marital dissolution in SIME/DIME are really what sealed its fate in U.S. policy.

**Ms. Goar:** We are having trouble with the term "SIME/DIME."

**Mr. Robins:** It is the Seattle-Denver experiment.

There were significant effects on breaking up marriages, but I would not apply those to today's environment. I do not think those results are really relevant.

The temporary nature of the experiment was studied. Unfortunately, I would say that the results were inconclusive from a scientific standpoint. They tested a sample and they gave them the income guarantee for 20 years. The sample was so small that it was almost impossible to determine whether the differences between their behaviour and the behaviour of people who had the much shorter three and five year time periods were very different. I would say it was inconclusive, although I do not think a permanent program would have effects that were drastically different from the ones observed for the shorter period ones.

The key term is self-sufficiency. I think someone mentioned before that labour market income is needed to eradicate poverty.

garanti temporaire ne se comporteront pas de la même façon que les personnes à qui on donne un revenu annuel garanti pour la vie. Personne ne pensait qu'un programme pourrait être lancé au Canada pour une courte période, puis arrêté.

La SIME/DIME parle d'elle-même. Cependant, le Canada a fait quelque chose d'unique. Toutes les autres expériences, y compris la SIME/DIME, étaient conçues de sorte que les participants « jouaient seuls au curling », pour utiliser la métaphore de Robert Putnam. Personne n'aime jouer seul au curling. Pourquoi devrais-je accroître mon temps libre et comment puis-je jouer au curling si tous mes amis travaillent à temps plein? La mesure ne sera pas exacte. Mais si tous mes amis reçoivent aussi un revenu annuel garanti, nous pourrions alors former une ligue de curling.

L'idée est qu'une personne isolée se comporte très différemment d'une personne au sein d'une collectivité. Au Canada, ce n'est pas très connu, mais nous n'avons pas seulement fourni un revenu annuel garanti à des personnes. Nous en avons fourni un à une municipalité complète pour voir ce qui se passerait.

En tous cas, je vais vous laisser parler des aspects temporaires et permanents, car la SIME/DIME a été la première à aborder la question.

**M. Robins :** Je serais heureux de fournir des références à ce sujet. À peu près tous les comportements imaginables ont été étudiés.

Fait intéressant, l'effet de la SIME/DIME sur la dissolution du mariage aura vraisemblablement décidé de son sort dans les politiques américaines.

**Mme Goar :** Nous ne comprenons pas très bien le terme « SIME/DIME ».

**M. Robins :** Il s'agit de l'expérience menée à Seattle et Denver.

Il y a eu d'importants effets sur la dissolution des mariages, mais je n'appliquerais pas cette situation à l'environnement d'aujourd'hui. Je ne crois pas que ces résultats soient très pertinents.

La nature temporaire de l'expérience a été étudiée. Malheureusement, je dirais que les résultats n'ont pas été concluants du point de vue scientifique. On a étudié un échantillon de la population et on lui a donné un revenu garanti pendant 20 ans. Les participants compris dans cet échantillon étaient si peu nombreux qu'il était presque impossible de déterminer si leurs comportements étaient vraiment différents des comportements des personnes qui ont reçu un revenu garanti pendant trois ou cinq ans. Je dirais que c'était non concluant. Toutefois, je ne crois pas qu'un programme permanent ait des effets totalement différents de ceux que nous avons observés dans le cadre de programmes de plus courtes durées.

Le terme clé est l'autosuffisance. Je crois que quelqu'un a mentionné plus tôt que le revenu d'emploi est nécessaire pour éliminer la pauvreté.

You cannot have a social policy system that does not address the labour market aspects. You will never be successful unless that is in tandem with a policy of guaranteeing income for people who cannot work.

**Ms. Pasma:** I wanted to express what my motivation was in asking these questions. I see a danger in just looking at the question of work participation without any kind of context. You end up with two assumptions. One is that if people are not in the paid labour force 40 hours a week, 50 weeks of the year, they are not doing anything good or useful either for themselves or their family or community at large.

The second is that people only work for money. They will only be in a job if they will take home more money than they would with the guaranteed income rather than that people work for the opportunity to participate in a larger project, or to use skills and talents that they have, or to have a very particular type of social interaction, or even be able to express a form of identity.

Just asking the question about whether people will “work” if they have a guaranteed income really ignores the much larger context that these decisions get made in.

**Ms. Goar:** You have helped us widen the context.

**Mr. Osberg:** I have just a few quick comments.

When we think about these potential implications, for example, the household dissolution case, we must remember that there are a number of ways you can think about that in terms of welfare. For example, if it enables people in abusive relationships to leave them, we might count that as a good thing. Many of the behaviours that Mr. Hum was talking about have positive impacts down the line.

It is also important when we look at the experimental evidence to think about the extent to which we can generalize from the experiment to a program that is administered for the wider society.

The issue is, compared to what? There is the general impact of scaling up the project. We know if we take a single project and look at its impacts, it will not have much impact on labour demand because it is just a small part of the economy. However, if we have an economy-wide project, then it will have an impact. If it is having an impact on everyone's supply of labour, it will have an impact on wage rates, and that in itself will have an impact on household well-being.

One of the real reasons disquiet was expressed earlier about scaling up experiments was that there is the idea that somehow we will not spend any more money in aggregate. The worry is that there will be many other programs cut, and what programs will be cut?

Vous ne pouvez pas avoir une politique sociale qui n'aborde pas les aspects du marché de l'emploi. Vous ne réussirez pas à moins qu'elle soit combinée à une politique de revenu garanti pour les personnes qui ne peuvent pas travailler.

**Mme Pasma :** Je désire expliquer pourquoi j'ai posé ces questions. Je crois qu'il est dangereux de n'examiner que la question de la participation au travail sans contexte. On en tire alors deux conclusions. La première est que si une personne ne fait pas partie de la main-d'œuvre rémunérée et ne travaille pas 40 heures par semaines, 50 semaines par an, elle ne fait rien de bon ou d'utile pour elle-même, sa famille ou la collectivité en général.

La deuxième est que les gens ne travaillent que pour l'argent — ils n'ont un emploi que s'ils peuvent gagner davantage que ce que leur procure le revenu garanti — plutôt que de travailler pour avoir la chance de participer à un grand projet, d'utiliser leurs capacités et leurs talents, d'avoir une interaction sociale très particulière, ou même de pouvoir exprimer leur identité d'une certaine façon.

En se demandant seulement si les gens vont « travailler » s'ils reçoivent un revenu garanti, on ignore complètement le contexte beaucoup plus vaste dans lequel ces décisions sont prises.

**Mme Goar :** Vous nous avez aidés à élargir le contexte.

**M. Osberg :** J'ai quelques commentaires rapides à faire.

Quand on pense aux conséquences possibles, par exemple, au cas de la dissolution du mariage, on doit se rappeler qu'on peut aborder la question de différents angles sur le plan de l'aide sociale. Par exemple, si cela permet à des personnes qui se trouvent dans une relation abusive de quitter leur conjoint, on pourrait alors considérer cela comme une bonne chose. Bon nombre des comportements dont M. Hum a parlé ont une incidence positive en bout de ligne.

Il est aussi important, quand on examine les résultats des expériences, de penser jusqu'à quel point on peut généraliser, pour passer d'une expérience à un programme géré pour la société en général.

On doit se demander, comparativement à quoi? On doit tenir compte de l'incidence générale de l'adaptation du projet à grande échelle. Si on choisit un seul projet et qu'on examine ses incidences, on constatera qu'il n'a pas vraiment d'incidences sur la demande de main-d'œuvre parce qu'il ne s'applique qu'à une petite partie de l'économie. Cependant, un projet s'appliquant à l'ensemble de l'économie aura une incidence. S'il a une incidence sur l'offre de main-d'œuvre de chacun, il aura une incidence sur le taux de rémunération, qui, à lui seul, aura une incidence sur le bien-être des ménages.

Une des véritables raisons pour lesquelles certains ont exprimé leur inquiétude plus tôt, est qu'il y a une idée de ne pas dépenser un sou de plus pour des programmes globaux, l'inquiétude est qu'il y aura beaucoup de coupures dans les autres programmes. Et quels programmes seront supprimés?

As it is, in the experiments we are holding constant in the background all those other social programs such as on training and on counselling, that help to get people able to work and have the choice, because incentives are irrelevant if you do not have choices. If you do not have the choice because you do not have the training programs to help you surmount your disability to get into the labour market, or if you do not have the choice because you are in a labour market where there are no jobs on offer, then the withdrawal of those sorts of services will have a disastrous consequence.

I am absolutely in agreement with all those people who have been saying that you need labour market policies in order to have an effective impact on poverty.

I do not know who believes the idea that you could have a magic single silver bullet that will replace everything.

The issue for the poverty gap is the base level of income support that is going on in the background, increasing the well-being of people at the bottom of the income distribution, irrespective of disability or ability status and irrespective of labour market status, that also tries to decrease that poverty gap over time.

I do not think we should see these as substitutes.

The problem with evaluating the experimental evidence is that we are looking at things very much devoid of context. Many of the policy problems revolve around just what exactly is replaced when you institute an income program, rather than using it, as I would argue, as a supplement to these other programs that do fulfill social needs.

Human rights are an absolutely key dimension to our problem. You talked about changing the behaviour of Canadian governments. One of the ways we might want to change the behaviour of Canadian governments is honouring some of the rhetoric in the human rights treaties we have been signing since 1948. We want income for poor people because it enables them to have some of those basic human rights that we have, at least rhetorically, signed up to for 60 years now. That is all partly about income, but it is also partly about these other services that we do not want to have on the chopping block as the result of a guaranteed annual income.

**Ms. Goar:** Thank you very much. We will get into the design features of a guaranteed annual income very shortly. Maybe we will come back to many of those issues you have raised.

**Jim Mulvale, Associate Professor, Department of Justice Studies, University of Regina:** In a sense, this is a design question, but it relates directly to what was said a little while ago by Mr. Robins on the question of defining who is able and unable to enter the labour market.

From our experience in Saskatchewan, that is a very problematic question. In Saskatchewan, we have had a differentiation which follows very much the Caledon three-tier

Durant les expériences, nous maintenons en arrière-plan tous les autres programmes sociaux, comme les programmes de formation et de counselling, qui aident à rendre les gens aptes au travail et à leur donner des choix, car les incitatifs ne sont pas pertinents si vous n'avez pas de choix. Si vous n'avez pas de choix parce qu'il n'existe pas de programme de formation pour vous aider à surmonter votre incapacité à entrer sur le marché du travail, ou si vous n'avez pas de choix parce que vous êtes dans un marché où il n'y a aucune offre d'emploi, alors le retrait de ces types de services aura des conséquences désastreuses.

Je suis tout à fait d'accord avec tous ceux qui disent qu'il faut des politiques du marché du travail pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Je ne sais pas qui croit qu'on pourrait adopter une solution miracle qui remplacerait tout le reste.

Le problème de l'écart de pauvreté est lié au minimum de soutien du revenu en arrière-plan, qui accroît le bien-être des personnes au bas de l'échelle, peu importe leur capacité et la situation du marché du travail, et qui vise aussi à réduire cet écart de pauvreté avec le temps.

Je ne crois pas que nous devrions les considérer comme des solutions de remplacement.

Le problème, lorsqu'on évalue des informations de source expérimentale, c'est que l'on manque de contexte. Il s'agit essentiellement de savoir ce qui est remplacé lorsqu'on institue un programme de revenu et qu'on ne l'utilise pas comme supplément aux autres programmes sociaux.

Les droits humains sont une dimension essentielle de ce problème. Vous avez parlé de la nécessité de changer le comportement des gouvernements canadiens. L'une des façons de le faire serait de mettre en pratique certains des grands principes énoncés dans les traités concernant les droits de la personne et qu'ont signés nos gouvernements depuis 1948. Nous voulons que les pauvres aient un revenu afin qu'ils bénéficient de certains des droits fondamentaux auxquels nous avons souscrit, du moins en principe, depuis 60 ans. Le problème relève en partie d'une question de revenu, mais il réside aussi dans le fait qu'on ne veut pas que certains services soient éliminés à cause du revenu annuel.

**Mme Goar :** Merci beaucoup. Nous allons passer bientôt aux caractéristiques nominales d'un revenu annuel garanti. Peut-être qu'on pourra alors revenir à plusieurs des points que vous avez soulevés.

**Jim Mulvale, professeur agrégé, Département des études en droit, Université de Regina :** Dans un certain sens, c'est une question de conception, mais cela se rattache directement à ce que disait M. Robins un peu plus tôt au sujet de la question de savoir qui est apte ou inapte à intégrer le marché du travail.

À en juger par notre expérience en Saskatchewan, c'est une question très problématique. En Saskatchewan, la distinction que l'on a faite suit de très près le modèle à trois niveaux proposé par

model of adult support. I have great respect for our colleagues at Caledon, but they recommend this approach and, frankly, it is not working in Saskatchewan.

It is based on the idea that we can readily differentiate who, at any given point in time, is ready to enter the labour force and who is not. We have had two streams of income support: social assistance for those who are thought to be not able to work, and a transitional employment allowance for those who are thought to be ready to work. We have had all kinds of problems with people getting put in the wrong program, getting deprived of necessary supports, being considered to be work ready when perhaps they are not or, in some cases, the opposite.

There is this question of work readiness, where we will give the people who are thought not to be able to work this so-called unconditional allowance. On the other hand, we force those people who we think are ready to work into the labour market. From our experience in Saskatchewan, it is hard to implement and it does not work.

I think this is one of the key points that a guaranteed income or basic income model has to recommend itself. It is unconditional. It does provide that base. It does speak to economic security as a human right. In fact, I think in a non-experimental, real world situation, it can give people much greater opportunities. It can also recognize changes in their life circumstances over time — the advent of disability, the arrival of children, all kinds of different individual factors.

In short, I am arguing for — we will pick up on this in program design — the need for simplicity and the need, in principle, for an unconditional income guarantee. That will help people into the labour market and will perhaps have some good effects on what is happening in the labour market — to pay people living wages and to provide people with decent working conditions.

**Mr. Northcott:** I appreciate your comments. I wanted to put on the table that I think the labour market issue is critical. The food bank in Winnipeg is a member of the Manitoba Chamber of Commerce policy committee, so we are keen on having good economic engines run well. For us, the language of labour must include voluntary labour

To have work and the work ethic on the table we have to recognize that there are two journeys to get to a paid job and one of the journeys is through the voluntary sector. Most of the volunteers at the food bank are clients of Winnipeg Harvest. They are afraid to tell their welfare worker that they are working because they are only volunteering and it is dismissed; so the work ethic is punished.

We can walk with people several years as they prepare in their spirit, self-esteem, et cetera, all the softer pieces we do not talk or measure too easily. I will get on to the administration of that in a

Caledon concernant le soutien aux adultes. J'ai beaucoup de respect pour nos collègues de Caledon, mais franchement l'approche qu'ils recommandent ne fonctionne pas en Saskatchewan.

L'idée de base est que l'on peut aisément distinguer les gens qui, à un moment donné, sont prêts à intégrer le marché du travail de ceux qui ne le sont pas. Nous avons toujours eu deux filières de soutien du revenu : l'assistance sociale, pour ceux qui sont considérés inaptes au travail, et une allocation de transition à l'emploi, pour ceux qui sont considérés aptes à travailler. Nous avons eu toutes sortes de problèmes : certaines personnes ont été mises dans le mauvais programme, d'autres ont été privées du soutien dont elles avaient besoin, et d'autres ont été jugées aptes à travailler alors qu'elles ne l'étaient pas et vice-versa.

Il y a ce problème de l'employabilité, où l'on donne ce qu'on appelle une allocation inconditionnelle à des gens jugés inaptes au travail, alors que l'on force les autres à trouver un emploi. Selon notre expérience en Saskatchewan, ce type de politique est très difficile à mettre à exécution et ne donne pas de bons résultats.

Je pense que c'est l'un des principaux arguments à l'appui du modèle du revenu garanti ou du revenu de base garanti. C'est inconditionnel. Cela permet d'avoir une base minimale. Et cela implique que la sécurité financière est un droit humain. De fait, je pense que dans un contexte non expérimental, c'est-à-dire dans la vraie vie, cela ouvre toutes sortes d'opportunités. Cela permet de reconnaître que la situation d'une personne peut changer avec le temps — maladie ou invalidité, arrivée des enfants, et cetera.

Bref, ce que je dis, c'est — et nous y reviendrons lorsqu'on parlera de la conception du programme — qu'il faut simplifier et fournir aux gens une garantie de revenu inconditionnelle. Cela les aidera à intégrer la vie active tout en ayant peut-être un effet bénéfique sur les conditions du marché du travail — en incitant les employeurs à offrir des salaires suffisants et des conditions de travail acceptables.

**M. Northcott :** Merci de vos commentaires. Je tiens à souligner que le marché du travail est un facteur critique. La banque alimentaire de Winnipeg est membre du comité d'orientation de la Chambre de commerce du Manitoba; nous sommes donc très intéressés à ce que les moteurs de l'économie fonctionnent efficacement. Pour nous, la main-d'œuvre s'entend aussi de la main-d'œuvre bénévole.

S'agissant du travail et de l'éthique de travail, il faut reconnaître qu'il y a deux avenues possibles pour arriver à un travail rémunéré et que l'une de ces avenues est le bénévolat. La plupart des bénévoles de la banque alimentaire sont aussi clients de Winnipeg Harvest. Mais ils ont peur de dire à leur agent d'aide sociale qu'ils travaillent comme bénévole parce qu'ils savent que cela n'est pas bien vu; ce qui n'est pas trop pour encourager une éthique de travail.

On peut accompagner quelqu'un durant des années pendant qu'il développe ses capacités psychiques, son estime de soi, et autres « compétences molles dont il est difficile de parler et qu'il



little while. That is the piece the not-for-profit sector can take on and move to work readiness as well.

On the transition piece, we were caught in the same trap in Manitoba. If you miss the slice of that piece and you get the wrong program, you are in real trouble. That is where the guaranteed annual income concept, for me, is so delicious. It provides that basic threshold.

Once you get to that threshold, your ability to step into the workforce — into better training, education, et cetera — is significantly better. You are not worrying about where you will get money to pay rent, or about taking your Child Tax Benefit money to pay for food; you are not worrying about paying for bus fare for your child in the middle of winter because you do not have any money for bus fare.

From my perception, it is not about fluff. It is about the hardcore entitlement of the citizen in Canada. Whether they are rich or poor, that basic entitlement needs to be water, food, fuel and shelter. That guaranteed annual income sets the threshold strongly.

The challenge for the incentive is to be able to value the incentive of the person that wants to work. Taking the voluntary step to get there is huge.

About 60 per cent of the poverty base of people in Manitoba are already working. What, then, is this message to this group? I appreciate your comments. I will take some of the information — I found it very helpful — about some of that transition-of-threshold language to move people into the workforce.

The other thing we need to take off the table is red herring language like “minimum wages.” It does not play well in Manitoba in the business community or in the not-for-profit community. It is an ongoing fight that neither side wins.

For me, the guaranteed annual income changes the role of this entitlement language; a citizen has far more influence on what the policies they could be dealing with. This lets us change government. That whole mental piece is not just worrying about adjusting low-income people to fit; it is adjusting government to fit to low-income people, as Ms. White said so well. I am saying that again on the labour market side of things because it is just as important there as on the other side.

**Mr. Mendelson:** I think the question is being asked the wrong way; we have to turn it on its head.

The question to be asked is: How can a program that is providing economic assistance to people of working age, who could be reasonably expected to earn a living from working, assist them to do so? How can it be designed to provide not passive incentives — which, in my view and in the literature, are not all that important — but rather to provide opportunities such as education and apprenticeships. Sometimes volunteering is the

est difficile de mesurer. Je vais parler de l'administration de cet aspect un peu plus loin. C'est un aspect qui peut être pris en charge par le bénévolat et qui peut mener à l'employabilité.

Pour ce qui est du volet transition, le Manitoba est tombé dans le même panneau. Si l'on est mal orienté et que l'on tombe dans le mauvais programme, on n'est pas sorti du bois. C'est là que réside tout l'intérêt du revenu annuel garanti : il permet d'avoir un seuil de base.

Lorsqu'on a ce seuil, on est beaucoup mieux à même d'intégrer la population active — et les programmes de formation, d'études, et cetera. On n'a pas besoin de se demander comment on arrivera à payer le loyer, on n'est pas obligé de payer la facture d'épicerie avec sa prestation fiscale pour enfants, ou encore de s'inquiéter de ne pouvoir payer des billets d'autobus pour les enfants alors qu'on est au beau milieu de l'hiver.

De mon point de vue, il ne s'agit pas ici de bagatelles. Il s'agit des droits fondamentaux dont doit pouvoir jouir tout citoyen canadien : le droit à l'eau, à la nourriture, à l'énergie et au logement. Le revenu annuel garanti permet d'assurer ce seuil minimal.

Au plan des moyens d'incitation, le tout est de valoriser la motivation de la personne qui veut travailler et pour cela, la décision de faire du bénévolat est extrêmement significative.

Environ 60 p. 100 de la population du Manitoba vivant au-dessous du seuil de pauvreté a un emploi. Quel est le message que l'on envoie à ces gens-là? J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet. Je vais relayer une partie de l'information — que j'ai trouvée par ailleurs très utile — s'agissant du seuil de transition — pour motiver les gens à intégrer la population active.

Il faut aussi que l'on cesse d'utiliser des termes fallacieux comme « salaire minimum ». Cela ne sert qu'à indisposer les entreprises et les organisations à but non lucratif et c'est un contentieux où personne n'a rien à gagner.

Pour moi, le revenu annuel garanti modifierait le rôle du dispositif d'indemnité; il permettrait au citoyen d'avoir beaucoup plus d'influence sur les politiques avec lesquelles il aurait à composer. Cela permet de changer l'optique du gouvernement. Il ne s'agit pas seulement d'aider les pauvres à s'adapter à la nouvelle donne; il s'agit d'aider le gouvernement à s'adapter aux pauvres, comme l'a si bien dit Mme White. Et ce que j'en dis, c'est du point de vue du marché du travail, car c'est aussi important de ce point de vue-là que de l'autre.

**M. Mendelson :** Je pense que la question est posée de la mauvaise façon; nous devons la retourner dans l'autre sens.

La question est de savoir ce qui suit : comment un programme d'assistance économique peut-il aider des gens qui sont en âge de travailler et dont on devrait normalement s'attendre qu'ils gagnent leur vie en travaillant? Comment un tel programme peut-il fournir non pas des moyens d'incitation passifs — qui selon moi et selon les études ne sont pas du tout importants — mais plutôt des opportunités, notamment des opportunités

entry. Even more fundamental is employment preparation like literacy training.

By the way, the correctional institutes are a great source of permanent poverty as well, where there is almost no education going on. If the federal government, while I have senators here, wants to do something, they could put in more aggressive opportunities for education in the federal penal system. That is just a tangent.

From my perspective, the question is not what labour market disincentives there are. The question is, what labour market opportunities can be provided? I would much rather see the income side of the equation for working-age people who could be expected to earn a living from working be thought of as a bursary or a wage rather than an income transfer, which accompanies a program designed to get people into a situation where they can earn a living, even if it is sometimes quite long term. It has to start at a basic level.

Having said that, I will say a few things that are contentious. I have been working on this issue since I was quite young, well over three decades. I came to the conclusion some time ago that our society in Canada will not accept a program where someone who is 21 or 22 years old can sit around at home and get \$8,000 or \$9,000 a year by virtue of entitlement.

I am not talking about rights or wrongs. Let us just be politically realistic. It will not happen. You can beat your head against the door all you want, it will not be acceptable. The party that tried to put it into place would get defeated so they will not do it.

Beating our heads against that door and trying endlessly to get that right into place is futile. Whether it should be futile or not, I will leave for another point of discussion. However, I believe it is futile because it will not be politically acceptable.

I also think it is wrong, which is the contentious part. I was a kid who spent high school in the pool hall, literally, in the north end of Winnipeg. If I had that program, I am not sure I would have gone to university. It was the crappy jobs I had that made me go to university. I am not sure you are doing a 20-year-old or a 22-year old a favour by offering them a program where they would not have to go to school or work.

Unfortunately, it can be attractive and kids make stupid decisions. We know that. I know that because I made enough of them myself. I am not sure it is a good thing to do that.

d'éducation et d'apprentissage. Parfois, le bénévolat est un point de départ. Mais ce qui est encore plus fondamental, c'est la préparation à l'emploi, notamment l'acquisition d'un niveau de littératie fonctionnel.

En passant, il faut dire que les établissements correctionnels sont eux aussi un grand facteur de pauvreté car on n'y offre quasiment aucun programme d'éducation. Si le gouvernement fédéral veut faire quelque chose, puisqu'il y a plusieurs sénateurs ici présents, il pourrait commencer par faire en sorte que ces établissements correctionnels offrent davantage de formation soit dit en passant.

À mon avis, le problème n'est pas de savoir quels sont les facteurs de désincitation au travail. Le problème est plutôt de trouver des moyens de faciliter l'accès au marché du travail. Je préférerais de beaucoup que l'aspect « revenu » de l'équation, pour les gens qui sont aptes à gagner leur vie par un travail rémunéré, soit assimilé à un mécanisme de bourse ou de rémunération plutôt qu'à un transfert de revenu, mécanisme qui accompagnerait un programme étudié pour rendre le bénéficiaire apte à gagner sa vie, quand bien même ce serait à long terme. Il faut que cela commence à un niveau basique.

Cela étant dit, j'aimerais faire quelques commentaires qui seront peut-être contraires à certaines idées reçues. J'ai commencé très jeune — il y a plus de trente ans — à travailler sur cette question, et j'en suis venu à la conclusion que la société canadienne n'est pas prête à accepter un programme qui permettrait à un jeune de 21 ou 22 ans de rester tranquillement chez lui ou chez elle en vivant des 8 000 ou 9 000 dollars d'allocations auxquelles il/elle aurait droit.

Il ne s'agit pas de dire que c'est bien ou que c'est mauvais. Il s'agit simplement d'être politiquement réaliste. Cela ne se fera jamais. On aura beau faire, cela ne sera jamais considéré comme une solution acceptable. Le parti politique qui proposerait une telle chose se ferait débouter à coup sûr, alors aucun ne prendrait un tel risque.

Il serait vain de s'acharner ad vitam aeternam à faire adopter une telle proposition. Mais qu'elle soit illusoire ou non relève d'un autre point de discussion. Je crois toutefois que cette proposition serait illusoire du seul fait qu'elle ne serait pas politiquement acceptable.

Je soutiens aussi que c'est une mauvaise idée, même si plusieurs diront le contraire. J'ai été l'un de ces jeunes qui passent tout leur secondaire à traîner dans les salles de billard. C'était dans le quartier nord de Winnipeg. Je suis sûr que si j'avais eu accès à un tel programme, je ne serais jamais allé à l'université. Il a fallu que je connaisse la galère des petits boulots pour décider d'aller à l'université. Pour moi, je ne pense pas que c'est rendre service à quelqu'un de 20 ou 22 ans que de lui proposer un programme où il n'aurait pas à étudier ou à travailler.

Malheureusement, ce genre de proposition peut être attrayante pour certains et les jeunes prennent souvent des décisions stupides. Tout le monde sait cela. En tout cas moi je le sais pour l'avoir fait souvent. Je ne sais pas si c'est une bonne chose.

I use this phrase: can a person reasonably be expected to earn an adequate living from employment? That is the full way of putting it, although it is long. I accept it is difficult to distinguish between those who can and those who cannot. Unfortunately, if we want a realistic opportunity to implement a program that will get people who cannot be expected to earn an adequate living from employment out of poverty, we will have to accept the level of distinction. The only way that society will accept an adequate income for people who are severely disabled, is if there is a test. We do have the administrative capacity. We have a well developed, thought-through, implementable proposal that can do that.

**Senator Keon:** I have the greatest respect for your professional career, but you are dead wrong. If you subject any 20-year-old person who will not work and who will not try to achieve along the road of life to psychological testing, cognitive skills, et cetera, they will fail. These people need appropriate medical attention, and then they can be put back on the road of life. They may be hooked on their psychologist for 30 years; I do not know. Many of them are. They can be put back on the road of life and become productive citizens.

It is like the drug addicts. It is like this crazy program we have of ever growing war on drugs, which is an exercise of underwhelming stupidity. Drug abuse is an illness. Treat the illness. Forget about locking people up and criminalizing youngsters. This is the same thing. I have said enough. I feel as strongly about this as you do on the other side of the equation.

**Senator Trenholme Counsell:** I have to say amen to what Senator Keon just said. I have been listening and I felt that I should bring a little of my mentorship experience to the table.

I was privileged to work with Frank McKenna for 12 years. I think you all know of whom I speak. He believed in giving people a hand up in a different way, not a handout but a hand up. He instituted a program called "New Brunswick Works." This was a three year program for selected people on social assistance. They received at least the benefits they had been receiving — in many cases they received more. They received a great deal of hope. The first year was all education; the second year was a combination of education and work; and, the third year would be developed according to the needs of the particular person, if they needed the third year. It was not just education. It was all sorts of preparation for the workforce in terms of their life conditions, and medical help such as Dr. Keon has suggested.

The success rate was 30 to 40 per cent, but I am not sure about that. Certainly, it was not totally successful with every person, as you can imagine, for many reasons. Unfortunately, when he left office, that program was not continued.

Je me dis ceci : est-ce que l'on peut raisonnablement espérer que cette personne pourra arriver à gagner correctement sa vie en travaillant? C'est la question qu'il faut se poser. J'admets qu'il peut être difficile de distinguer ceux qui peuvent travailler de ceux qui ne le peuvent pas. Malheureusement, c'est ce qu'il faut faire pour pouvoir mettre en œuvre un programme qui permettra à ceux qui ne peuvent gagner leur vie en travaillant de sortir de la pauvreté. La seule façon de faire accepter l'idée selon laquelle les gens qui sont inaptes au travail aient droit à un revenu correct est d'instituer un mécanisme d'évaluation. Nous en avons la capacité. Et nous avons pour cela une proposition qui a été étudiée soigneusement et qui est prête à être mise en œuvre.

**Le sénateur Keon :** J'ai le plus grand respect pour ce que vous avez réussi à accomplir au plan professionnel, mais vous avez tort. Si un jeune de 20 ans qui ne veut pas travailler ou qui ne veut pas réussir dans la vie est soumis à une batterie de tests psychologiques, cognitifs, et autres, il échouera. Ce type de personne a besoin d'être suivi par un spécialiste pour pouvoir fonctionner dans la vie. Il arrive que des gens aient besoin de 30 ans de psychothérapie pour y arriver. C'est souvent le cas. Mais on peut les aider à se prendre en charge et à devenir des citoyens productifs.

C'est comme pour les toxicomanes et ce programme totalement fou et d'une stupidité navrante qui a été institué pour lutter contre la drogue. La toxicomanie est une maladie. Cela se traite comme une maladie. Pas en mettant les gens en prison ni en criminalisant les jeunes. C'est la même chose. Mais j'en ai assez dit. J'ai des opinions bien arrêtées là-dessus, autant que ceux qui sont de l'avis opposé.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** J'abonde tout à fait dans le sens de ce que vient de dire le sénateur Keon. J'ai écouté ce qui vient d'être dit et j'aimerais vous faire part de mon expérience en matière de mentorat.

J'ai eu le privilège de travailler avec Frank McKenna pendant 12 ans. Je crois que vous savez tous de qui je parle. Il croyait que ce dont les gens ont besoin, c'est qu'on les aide à se prendre en charge et non pas qu'on leur fasse l'aumône. Il a créé un programme intitulé « Nouveau-Brunswick au travail ». Il s'agissait d'un programme de trois ans destiné aux bénéficiaires de l'assistance sociale et qui leur permettait de recevoir le même montant qu'auparavant — souvent même plus. Ce programme apportait beaucoup d'espoir. La première année était entièrement axée sur l'éducation; la deuxième sur une combinaison de cours de formation et de stages de travail; et la troisième — quand elle était nécessaire — sur les besoins particuliers de la personne. Il ne s'agissait pas seulement d'éducation. Il s'agissait de toutes sortes de services destinés à faciliter l'intégration à la vie active, qu'il s'agisse des conditions de vie ou d'aide médicale comme l'a suggéré le Dr Keon.

Le taux de succès était de 30 à 40 p. 100, mais je n'en suis pas certaine. Bien entendu, ce n'était pas efficace pour tout le monde, comme vous pouvez l'imaginer, et ce, pour diverses raisons. Malheureusement, quant M. McKenna a quitté ses fonctions, le programme n'a pas été poursuivi.

I wanted to put that on the table because it is an important example. I am not talking about people with physical and mental challenges, although we have learned that many people who are challenged and disabled can indeed do what we are talking about. I am talking about lifting people up, giving them hope and making a long-term difference.

**Ms. Regehr:** I hesitated for a long time over whether I wanted to tell this story or not. I will cast it, starting off with Ms. White's comment earlier about not designing programs that distinguish between "us" and "them." I am one of "us" and "them." I realize that, in some ways, I was part of my own guaranteed income program. I want to share a bit of that and get back to Mr. Mendelson's point.

I lived on welfare for about a year and a half. I did it deliberately. It turned out to be like having a guaranteed income. It was quite a different experience than yours, but it was back in the days when Ontario had a separate family benefits program that lone mothers could get into, and that was my situation. As well, you could get student loans, both provincial and federal. I basically went on welfare to go to grad school. In hindsight, you tend to forget that experience. I am trying to minimize that now because I do not think there was a day that went by when I questioned my sanity and wondered what I was doing to my children. We had no money, and I had no sleep during that period of time, either. After that year and a half, I have probably paid for the rest of my life in income tax enough to support two or three other families on welfare every year.

The other point I want to make about that story goes back to Mr. Hum's comments as well. For a period of time, I withdrew from the workforce deliberately. I had a reasonable job, but not a job that would have supported my children and given them what they needed during that period of time. We did short-term sacrifice for a much longer term gain.

I also want to make the point that Senator Munson raised about gender equality. My getting into the lone parent situation in the beginning would probably never have happened if I had had some of my own income and some control over things. My marriage might have lasted in the first place. Most people, especially young people with new families, fight about money.

The other point is about complexity. I was in particular circumstances, like Mr. Northcott's low-income parent example. No government or welfare administrator or anybody will be able to help you cope with your individual day-to-day complex realities. It is silly to think you can design a system with all of these complex eligibility things that will meet peoples' real day-to-day needs.

Je voulais vous faire part de cela parce que c'est un exemple important. Il ne s'agit pas ici de personnes ayant une déficience physique ou mentale, bien que nous avons appris que beaucoup de personnes qui ont une déficience ou un handicap peuvent faire ce dont je parle. Il s'agit ici d'aider les gens à se prendre en charge, à leur donner espoir et à changer le cours de leur existence.

**Mme Regehr :** J'ai longuement hésité avant de venir raconter mon histoire. Je vais commencer en reprenant le commentaire qu'a fait Mme White un peu plus tôt sur la nécessité d'éviter que les programmes fassent une distinction entre « eux » et « nous ». Je fais partie d'« eux » et de « nous ». Je sais que d'une certaine manière je faisais partie de mon propre programme de revenu garanti. Je voudrais vous dire un mot à ce sujet et revenir à ce que disait M. Mendelson.

J'ai vécu de l'assistance sociale pendant environ un an et demi. Je l'ai fait de mon propre gré. C'était comme si j'avais un revenu garanti. Mon expérience est très différente de la vôtre mais c'était à l'époque où l'Ontario avait un programme de prestations familiales pour les mères monoparentales, ce qui était mon cas. On pouvait aussi obtenir des prêts étudiants, du fédéral et du provincial. En fait, j'ai décidé de vivre de l'assistance sociale pour pouvoir aller à l'université. Après-coup, on a tendance à oublier comment c'était. Aujourd'hui j'essaie de minimiser ce que c'était parce que je pense qu'il ne s'est pas passé une seule journée sans que je me demande si j'étais folle et ce que j'étais en train de faire à mes enfants. Nous n'avions pas d'argent, et ne j'ai pas beaucoup dormi pendant cette année-là non plus.

Mais depuis, j'ai probablement payé assez d'impôt pour financer chaque année deux ou trois familles vivant de l'assistance sociale. Mon message avec cette histoire rejoint les commentaires que faisait aussi M. Hum. Pendant un certain temps, j'ai délibérément décidé de ne pas travailler. J'avais un emploi décent, mais qui ne m'aurait pas permis de faire vivre mes enfants et de leur donner ce dont ils avaient besoin à ce moment-là. Nous avons accepté de faire des sacrifices à court terme pour pouvoir améliorer notre situation sur le long terme.

J'aimerais aussi revenir sur ce que disait le sénateur Munson au sujet de la parité hommes-femmes. Peut-être ne serais-je jamais devenue mère monoparentale si j'avais eu ma propre source de revenu et que j'avais eu davantage de contrôle sur ma situation. L'argent est un motif de dispute pour beaucoup de gens, en particulier pour les jeunes couples qui commencent à élever une famille.

L'autre point concerne la complexité de la situation. J'étais dans une situation particulière, semblable à celle du parent à revenu modeste dont parlait l'exemple donné par M. Northcott. Aucun administrateur du gouvernement ou des services sociaux ni personne d'autre ne peut vous aider à composer avec les réalités complexes qui forment votre lot quotidien. Il serait ridicule de croire que l'on puisse élaborer un système, avec tous les critères d'admissibilité que cela implique, qui pourrait répondre aux besoins quotidiens de chacun.

I was fortunate, as I realize in hindsight, that the reason it was a guaranteed annual income rather than social assistance, is that I had a worker who, on the first day, arrived, and basically decided she was going to give me my cheques and get out of my life. That does not happen very often. That is what made it a guaranteed income rather than being subjected to the horrendous stigma and monitoring, et cetera. I was also able to move cities, which is another mobility issue that a guaranteed income versus a strictly monitored welfare situation enabled.

**Mr. Hum:** I will give two references for the senators' staff. One is that economists never thought in the experiments that giving these people money would solve everything. As testimony to the fact that we were not as limited as some people would like to think we are, in one of the experiments, we had a treatment where we gave them income plus a range of social services because we wanted to test whether the granting of income in itself would be better or have a double effect that was more cumulative than merely additive if they got services as well as income. I believe it was in SIME/DIME they also gave them training as well as income to see if that would also help in the labour market. The notion is that, if you take someone who cannot read or write, you do not say, "You are great for the labour market because we will give you the cash equivalent."

We should not be characterizing that experiment as thinking that is all we thought.

I do not want to talk more about the detailed designs. However, on the work tests, I think the senators' staff, who are much younger than I am, should be hustling off to the archives to look at the documents of the first social security review. In particular, if you remember the recommendation of the Castonguay Commission, which in the context of Canadian public policy history, I thought it was a very innovative approach to tackle what Mr. Robins calls the "iron triangle."

My own reading of that is that the implementation of the workability test — or some sort of work test — in the first social security review ran aground because of the inability of federal-provincial governments to agree to how it should be implemented. That is a perennial theme throughout Canadian history so I will not elaborate on that.

If you return to the original documents of the Castonguay Commission, I think you will find a very thorough articulation of the issues. Their particular solution may be somewhat of their time and inapplicable holus-bolus today. It is very reminiscent of all the difficulties we are struggling with today. It is not something we discovered just this morning.

Avec le recul, je réalise que j'ai eu beaucoup de chance. La raison pour laquelle j'ai bénéficié d'une situation de revenu annuel garanti plutôt que d'assistance sociale était que la travailleuse sociale qui s'occupait de mon cas a décidé de me donner mes chèques sans se croire obligée de s'ingérer dans ma vie. Cela n'arrive pas très souvent. Et c'est ce qui a fait que c'était une situation de revenu garanti plutôt qu'une situation où l'on a l'impression d'être jugé, surveillé, et le reste. Et j'ai pu aller me réinstaller dans une autre ville, ce qui est une autre possibilité que permet la formule du revenu garanti par rapport à celle de l'assistance sociale, où l'on est plus surveillé.

**M. Hum :** Je vais faire deux mises au point pour le personnel des sénateurs. La première est que les économistes qui ont fait ces expériences n'ont jamais pensé qu'il suffirait de donner de l'argent pour résoudre tous les problèmes. Pour montrer que nous n'étions pas aussi bornés qu'on le prétend, dans l'une de nos expériences, on avait prévu un programme où l'on fournirait une allocation de revenu accompagnée de divers services sociaux. L'idée était de voir si le fait de donner de l'argent serait en soi préférable ou aurait davantage de retombées cumulatives si cela s'accompagnait de services. Je crois que dans le projet SIME/DIME, l'allocation de revenu était également accompagnée de formation pour voir si cela faciliterait l'accès au marché du travail. L'idée étant qu'on ne peut pas dire à quelqu'un qui ne sait ni lire ni écrire qu'il est tout à fait apte à travailler du fait qu'on lui verse un équivalent salarial.

Il serait très réducteur de penser que cette expérience se résumait à cette conception des choses.

Je n'entrerai pas dans les détails conceptuels. Mais, s'agissant du contrôle de la disponibilité, je suggère au personnel du comité, qui est beaucoup plus jeune que moi, d'aller dans les archives pour voir ce que disent les documents portant sur le tout premier examen qui a été fait du programme de sécurité sociale. Notamment le rapport de la Commission Castonguay, qui à mon avis, quand on pense à la politique sociale traditionnellement adoptée par les gouvernements du pays, proposait une approche très innovatrice pour lutter contre ce que M. Robins appelle « le triangle de fer ».

Mon interprétation est que le dispositif de contrôle de l'aptitude au travail — ou vérification de la disponibilité — à l'époque de la première revue de la sécurité sociale s'est révélé un échec parce que les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas pu s'entendre sur la manière dont il devait être appliqué. C'est un thème récurrent dans l'histoire canadienne alors je n'ai pas besoin d'élaborer.

Si l'on retourne aux documents originaux de la Commission Castonguay, on y trouve une analyse exhaustive des questions concernées. La solution proposée correspondait à l'esprit du temps et ne pourrait probablement pas être appliquée telle quelle aujourd'hui, mais elle reflète assez justement les difficultés auxquelles nous sommes confrontés à l'heure actuelle. Le problème n'est pas d'hier.

**Ms. Goar:** Thank you. We have been anticipating the “how do you make it work” or “can it work” segment of the program for a long time. I will ask Mr. Mendelson to kick that off, please.

**Mr. Mendelson:** Thank you. The discussion about a guaranteed annual income is often accompanied by a great deal of ambiguity about the subject: What is it we are talking about?

I believe there are two core variables in defining what a guaranteed annual income is or could be. First: By guaranteed annual income, do we mean a singular program that replaces all or almost all other programs, thereby greatly simplifying what is seen as a complex income security system? Second: By guaranteed annual income, do we mean a guaranteed annual income for anyone who is resident or a citizen of a certain age in the country; or do we mean a categorical program where people of a certain type or characteristic, either with a disability, bald like me or whatever the characteristic or category is, are enabled to enroll on a guaranteed annual income but others are not?

With those addressed, we would narrow the topic and make it somewhat less ambiguous. I will speak briefly to both of those topics and, also, briefly address a third, which is a question of the administrative apparatus and cost.

With respect to the first, by way of example, we love to talk about our old age security system and how successful it has been in reducing poverty. Indeed it has been, at least until recently. However, it is important to remember that the system we have does not consist of the OAS/GIS. It is a multi-layered system and consists of the OAS/GIS as providing a base guarantee. There is also the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan, which provide an almost universal mandated social insurance benefit. On top of that are the various tax-assisted retirement savings plans, retirement funds provided through a company, an employer or RRSPs. On top of that, as well, are private individual savings.

The system we have to support the elderly has more than one objective. One objective is to ensure that persons who are elderly are not impoverished. However, it is also to try to ensure a continuity of living standards upon retirement for ordinary Canadians.

Much of the “superstructure” — the top two layers — of the program are about continuity of living standards as well as reducing the possibility of impoverishment. The CPP certainly plays a role above and beyond the OAS/GIS with respect to the poverty objective.

Returning to the issue of the design of a GAI, the analogous question for the elderly would be: What happens if we replace the entire structure we have now with the social insurance and tax assisted savings plans with a more generous OAS/GIS? The answer is that we would have a higher level of income among those who are most poor, or least well off — those who have the least sources of alternative private savings. However, we would

**M. Goar :** Merci. Nous attendons depuis longtemps qu'on nous parle de la manière dont le programme devrait fonctionner, si tant est qu'il puisse fonctionner. Je demanderais à M. Mendelson de bien vouloir amorcer la discussion sur cette question.

**M. Mendelson :** Merci. Pour beaucoup de gens, la notion de revenu annuel garanti est très ambiguë. De quoi s'agit-il au juste?

D'après moi, il y a deux variables fondamentales qui définissent ce qu'est ou ce que pourrait être le revenu annuel garanti. D'abord, par revenu annuel garanti, entendons-nous un programme unique qui remplacerait tous ou presque tous les autres programmes, ce qui simplifierait considérablement un système de sécurité du revenu jugé complexe? Deuxièmement, entendons-nous par revenu annuel garanti un revenu annuel garanti offert à toute personne d'un certain âge qui est un résident ou un citoyen du Canada, ou plutôt un programme spécifique grâce auquel seulement un type de personne ou des personnes ayant certaines caractéristiques, quelles qu'elles soient — qu'elles aient une invalidité ou qu'elles soient chauves comme moi —, auraient droit à un revenu annuel garanti?

Une fois ces deux variables définies, nous pourrions les circonscrire davantage afin de les rendre moins ambiguës. Je parlerai brièvement de ces variables et aussi d'une troisième, celle qui concerne le mécanisme administratif et les coûts.

Premièrement, par exemple, nous aimons parler de notre système de sécurité de la vieillesse et de la façon dont il a réussi à réduire la pauvreté. En effet, il a réussi à le faire, du moins jusqu'à récemment. Il importe, toutefois, de se rappeler que notre système ne se limite pas à la SV et au SRG. Au contraire, il s'agit d'un système à multiples facettes comprenant la SV et le SRG en tant que garantie de base, ainsi que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, qui fournissent des prestations d'assurance sociale obligatoires quasi universelles. À ces mesures s'ajoutent divers régimes d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale, ainsi que les fonds de retraite offerts par les entreprises, les employeurs ou dans le cadre d'un REER. Il y a aussi les épargnes des particuliers.

Le système qui appuie nos aînés a plus d'un objectif. Il vise notamment à voir à ce que les personnes âgées ne vivent pas dans la pauvreté, de même qu'à veiller à ce que les Canadiens et les Canadiennes ordinaires qui sont à la retraite maintiennent leur niveau de vie.

Le gros de la superstructure — c'est-à-dire les deux couches supérieures — du programme vise à préserver le niveau de vie et à réduire le risque d'appauvrissement. Le RPC joue certainement un rôle plus important que celui de la SV et du SRG en ce qui concerne la réduction de la pauvreté.

Revenons au concept de RAG. La question qu'il faut se poser à l'égard des aînés est la suivante : qu'arrivera-t-il si nous remplaçons la structure entière, composée de l'assurance sociale et des régimes d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale, par un programme de SV et de SRG plus généreux? La réponse, c'est que les personnes les plus pauvres — c'est-à-dire celles qui ont le moins de sources d'épargnes privées — auraient un revenu

have significant losers mainly among lower-income and middle-income families who are reliant upon the CPP and, to a certain extent, employer benefits — not so much RRSPs. By the way, RRSPs are almost entirely upper income as will be tax-free savings accounts. That is another story.

We are confronted with other similar questions. If we contemplate, for example, a single simple GAI, does that mean eliminating Employment Insurance? Employment Insurance has a variety of functions. Admittedly, it has been changing but the concept of employment insurance was to provide, not necessarily continuity of living standard, but a sufficient standard for ordinary workers who have a period of temporary unemployment where they will be able to collect a non-stigmatized amount of income related to their previous earnings because the premiums are related to what they have been earning. That allows them without a great diminution of living standards, to survive a shorter period of unemployment and go on. Eliminating that program means eliminating that objective.

It reminds me, the first paper I ever wrote for publication was called “Many Programs for Many Purposes.” It occurred to me that I asked myself this very question therein: Why do we have a complicated system? The answer is: We have a complicated system today because we have a number of different purposes, not just a complicated system of income security or anti-poverty objectives.

The essence of a single comprehensive GAI to replace everything is that it would mean we would be sacrificing the other objectives for a single objective, which may or may not be seen as the right thing to do. I suppose I reveal my biases in thinking it is not the right thing to do. I accept that others could disagree.

The second variable is whether GAI would be categorical. Would everyone be entitled or would there be entry requirements? The most significant entry requirement that anyone could consider is whether there would be some kind of employability test. I would like to think of an employability test as an economic test and not one of a person's physical standards; that is, could that person reasonably be expected, given the current and expected conditions of the labour market, to earn an adequate living from work? If they cannot, is it because someone is a 62-year-old fisherman and all the fish have gone or because someone is severely disabled — such as a mental handicap — and it is not reasonable to expect him or her to earn a living?

That would be an example of a categorical program where you could say that we have a guaranteed annual income, but only if you pass a test of employability. At the Caledon Institute we have a proposal for such a program, which we have been calling “basic income.” Many academics are upset with us for calling it that, but we think it is a good name.

supérieur. Par contre, il y aurait de gros perdants, en particulier les familles à faible revenu et à revenu moyen qui dépendent du RPC et, dans une certaine mesure, des régimes de pension des employeurs, plutôt que de REER. En passant, les REER, tout comme les comptes d'épargne libres d'impôt, attirent presque uniquement des particuliers au revenu élevé. Ça, c'est une autre paire de manches.

Il y a d'autres questions semblables qui s'imposent. Si, par exemple, nous envisageons d'instaurer un RAG simple et unique, est-ce que cela signifie l'élimination de l'assurance-emploi? L'assurance-emploi remplit plusieurs fonctions. Certes, le programme a évolué, mais, initialement, il ne visait pas forcément à maintenir le niveau de vie des prestataires, mais plutôt à permettre aux travailleurs ordinaires qui traversent une période de chômage temporaire de jouir d'un niveau de vie suffisant en leur permettant de toucher, sans en avoir honte, un montant d'argent calculé en fonction des cotisations qu'ils versaient, lesquelles étaient liées aux revenus qu'ils gagnaient avant de perdre leur emploi. Ainsi, leur niveau de vie ne diminuant pas considérablement, ils peuvent faire le pont entre deux emplois. Éliminer ce programme signifie éliminer cet objectif.

Cela me rappelle le tout premier article que j'ai publié, intitulé « Many Programs for Many Purposes ». Dans cet article, j'ai posé la même question que celle que je vais poser maintenant : Pourquoi le système est-il compliqué? Eh bien, si le système est aujourd'hui compliqué, c'est parce que nous avons différents buts, et non pas uniquement un système compliqué d'objectifs en matière de sécurité du revenu et de lutte contre la pauvreté.

Essentiellement, remplacer tous les programmes par un RAG global signifierait sacrifier les autres objectifs au profit d'un seul objectif, ce qui risque d'être vu ou non comme étant la bonne chose à faire. Je ne crois pas que ce soit la bonne chose à faire. J'accepte qu'on ne soit pas d'accord avec moi.

La deuxième variable, c'est de savoir si le RAG serait un programme spécifique. Est-ce que tout le monde y aurait droit? Y aurait-il des critères d'admissibilité? Le critère le plus important que l'on puisse envisager serait lié à une sorte de test d'aptitude au travail. Je vois ce genre de test comme un test économique et non comme un test mesurant les capacités physiques d'une personne. Il s'agirait de déterminer si on peut s'attendre raisonnablement à ce qu'une personne puisse gagner un revenu suffisant, étant donné les conditions actuelles et prévues du marché du travail. Si elle ne le peut pas, est-ce que c'est parce c'est un pêcheur de 62 ans et que tous les poissons ont disparu, ou est-ce que c'est parce c'est une personne souffrant d'une déficience grave — comme une déficience mentale — et qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'elle gagne sa vie?

Voilà un exemple de programme spécifique où l'on pourrait dire qu'on vous offre un revenu annuel garanti seulement si vous réussissez à un test d'aptitude au travail. Le Caledon Institute a proposé un tel programme, que nous appelons « revenu de base ». Ce terme indigné beaucoup d'universitaires, mais nous croyons que c'est un bon terme.

Some say that the Caledon does have a proposal for a guaranteed income, and I presented that proposal for people with severe disabilities to this committee a few months ago. You can call that a guaranteed annual income if you want, and I do not mind if you do, but it is probably not what most people refer to as a guaranteed annual income. There is a question of whether a program is categorical.

I will make a final point on the concept of a sweeping, comprehensive guaranteed annual income and its simplification. One argument in favour of simplification has been that, by replacing all these complicated programs, it would save an incredible amount of administrative costs, which are deadweight, and those costs could go into paying the additional costs, if any, of a guaranteed annual income or to increase the benefits.

In fact, this possibility was touted by Milton Friedman when he first advocated the program in *Capitalism and Freedom* in 1962. When I was starting my working life at the Ontario Economic Council many years ago, I read this and wondered whether it was true. I looked into it and saw that Milton Friedman did not cite anyone on what the savings would be. I looked at all the literature and found that no one had empirically investigated what the costs were. In fact, I found only one study, which was not all that good, done in the U.S.

So I did my first major project on the administrative costs of income security programs. The most expensive administrative costs were in municipal welfare in Ontario. This was at the time when there was a general welfare assistance (GWA) program as well as a family benefits program, and the cost was a little over 10 per cent. Programs such as family allowance, which are universal grants, were incredibly cheap. The administrative costs were less than 1 percentage point. I would assume that programs like the Canada Child Tax Benefit would be very cheap as well.

A program generally administrated through the income tax system will be very inexpensive but, given that the expense of even a complicated program like the GWA is not that high, we are not talking about making a huge amount of savings available through simplification.

On the one hand, there are possibilities of administrating a program less expensively, and that is important. On the other hand, the amount of savings available is not that great, although we might not be looking in the right place to find those savings.

EI, if I recall correctly, was about 5 per cent. If we are talking about savings in the vicinity of 5 per cent of existing programs, that will not make a substantive difference in terms of raising benefits.

Certaines personnes diront que le Caledon Institute a proposé un revenu garanti. Il y a quelques mois, j'en proposais un à ce comité pour les personnes souffrant d'une déficience grave. Vous pouvez appeler ce revenu un revenu annuel garanti si vous voulez, cela ne me fait rien, mais ce n'est probablement pas ce à quoi pensent la plupart des gens quand ils pensent à un revenu annuel garanti. Il y a la question de savoir si un programme est spécifique.

J'aimerais présenter un dernier point sur le concept d'un programme de revenu annuel garanti global et de grande portée et sur sa simplification. Un argument milite en faveur de la simplification : c'est qu'en remplaçant tous ces programmes compliqués, on économiserait considérablement sur les coûts administratifs, qui sont un poids mort, et on pourrait se servir de ces économies pour payer les coûts additionnels, s'il y en a, liés au revenu annuel garanti ou pour augmenter les prestations.

En effet, cette possibilité a été soulevée par Milton Friedman quand il l'a abordée dans *Capitalisme et liberté* en 1962. Quand j'ai entamé ma carrière au Conseil économique de l'Ontario, il y a bien des années de cela, j'ai lu cet ouvrage et je me suis demandé si ce que l'auteur disait était vrai. Je me suis renseigné et j'ai découvert que Milton Friedman ne citait personne relativement aux économies éventuelles. J'ai consulté toute la documentation et je n'ai trouvé personne qui ait analysé empiriquement les coûts. En fait, je n'ai trouvé qu'une seule étude, qui n'était pas du tout bonne, aux États-Unis.

Mon premier grand travail a donc porté sur les coûts administratifs des programmes de sécurité du revenu. Les coûts les plus élevés étaient liés à l'aide sociale municipale en Ontario. C'était à l'époque de l'Assistance générale en bien-être social et du Programme de prestations familiales, lorsque les coûts dépassaient un peu les 10 p. 100. Des programmes tels que l'allocation familiale, qui sont des subventions universelles, ne coûtaient vraiment pas cher. Les coûts administratifs étaient inférieurs à 1 p. 100. Je présume que ceux de programmes comme la Prestation fiscale canadienne pour enfants seraient également très peu élevés.

Un programme généralement administré dans le cadre du régime fiscal est très peu coûteux, mais, étant donné que même les coûts liés à un programme compliqué comme l'Assistance générale en bien-être social ne sont pas tellement élevés, la simplification ne devrait pas permettre de réaliser des économies considérables.

D'une part, il est possible d'administrer un programme de façon moins coûteuse, ce qui est important. D'autre part, les économies éventuelles ne sont pas si élevées que ça, bien qu'il soit possible que nous ne visions pas les bons endroits où faire des économies.

Si je ne m'abuse, les coûts administratifs liés à l'assurance-emploi sont d'environ 5 p. 100. Si nous estimons à 5 p. 100 les coûts qu'on économiserait sur les programmes existants, cela ne permettra pas d'augmenter considérablement les prestations.



Unfortunately, there does not seem to be a tappable source of wealth. It is more like the promise that every party makes to find the source for their new programs in savings from waste and mismanagement.

**Ms. White:** I will do the people reality check. My opening statement around administration is that we cannot create a floor that becomes a ceiling. I go back to the “us” and the “them.”

When I acquired my disability 20 years ago, I had two options; poverty and institutionalization. I sat paralyzed for two years. If we had had a guaranteed annual income, it would have been my third option. My question is: Would I have ever been able to get out of any of them? We can never lose sight of that.

I am fond of saying that disability does not discriminate. As you design a program, a benefit or an initiative to address poverty, question whether you would want to participate. If you would not want to participate because it would disenfranchise or marginalize you, then it is not any good for “us” or “them.”

Any program or initiative that is designed cannot be another complex bureaucratic system with a myriad of federal-provincial-territorial discussions, negotiations and complications. It has to address things like episodic disabilities. I have multiple sclerosis and I can work for three years and suddenly I cannot work for three weeks. Who helps me if I have no private insurance, as someone like I do not because, as I said at the previous hearing, I might die. I understand that all of you might die too, but apparently it is different for me.

On youth with disabilities, this goes back to something Michael said and that we have talked about at the council. They are a particular group. I feel strongly that this is an example of a group that is most at risk. Many of them graduate without the skills and abilities that most of us expect to have when we finish Grade 11 or Grade 12. They are in a transition to adult systems. If suddenly the guaranteed annual income is available, is it the system for them? Do we then create another generation of isolated individuals who never get off a system?

Any initiative must recognize more than just disincentives to employment. Let us start with disincentives to education. Many of the youth I just talked about do not enter the post-secondary education system because the disincentives are magnified to an unbelievable level.

What about the population of people who cannot work? This is a very complicated issue within disability, because there are those who say that everyone can work. I beg to differ. I can assure you that when I was paralyzed for two years I was working for nobody, for no cost, for nothing. I could not work. If that had been my state in life, I would have expected someone to provide

Malheureusement, il ne semble pas y avoir de source d'argent disponible. Cela ressemble plutôt à la promesse que fait chaque parti de financer ses nouveaux programmes grâce aux économies découlant de l'élimination du gaspillage et de la mauvaise gestion.

**Mme White :** Permettez-moi de remettre les pendules à l'heure du point de vue des personnes. Ma première déclaration concernant l'administration, c'est qu'il ne faut pas créer un seuil qui se transformera en plafond. Je reviens aux termes « nous » et « eux ».

Quand j'ai été frappée d'invalidité il y a 20 ans, j'avais deux options : la pauvreté et le placement en établissement. J'ai été paralysée pendant deux ans. Si le revenu annuel garanti avait existé, il aurait été ma troisième option. Voici ma question : Aurais-je pu éviter ces situations? Nous ne devons jamais perdre cela de vue.

J'aime dire que personne n'est à l'abri d'une invalidité. Quand vous élaborer un programme, une prestation ou une initiative visant la pauvreté, demandez-vous si vous voudriez y être admissible. Si vous ne le souhaitez pas parce que cela vous priverait de vos droits ou vous marginaliserait, ils ne sont donc pas bons, ni pour « nous », ni pour « eux ».

Tout programme ou toute initiative qu'on élaborera ne devra pas être un autre système bureaucratique complexe ayant fait l'objet d'innombrables discussions et négociations fédérales-provinciales-territoriales et présentant de multiples complications. Les nouveaux programmes doivent tenir compte, notamment, des invalidités épisodiques. J'ai la sclérose en plaques, et je pourrais soudainement ne pas pouvoir travailler pendant trois semaines après avoir travaillé pendant trois ans. Qui m'aidera si je n'ai pas d'assurance privée, car en effet je n'en ai pas, étant donné que, comme je l'ai dit à la séance précédente, je risque de mourir? Je sais que vous pourriez tous mourir également, mais, dans mon cas, il paraît que c'est différent.

Pour ce qui est des jeunes ayant une invalidité, je reviens à ce que Michael a dit et à ce dont le conseil a parlé. Les jeunes sont un groupe particulier. Je crois fermement que ce groupe figure parmi ceux qui sont les plus à risque. Beaucoup de ces jeunes, au terme de leurs études secondaires, n'ont pas les compétences et les aptitudes que la plupart d'entre nous s'attendraient d'avoir à la fin de la 11<sup>e</sup> ou de la 12<sup>e</sup> année. Ils sont en transition vers des systèmes pour adultes. Si tout d'un coup on créait un revenu annuel garanti, ce système leur conviendrait-il? Créerai-on alors une autre génération de personnes isolées qui dépendraient d'un système à jamais?

Toute initiative devra reconnaître plus que les désincitations au travail. Commençons par les désincitations aux études. Les jeunes dont je viens de parler sont nombreux à ne pas faire d'études postsecondaires parce que les désincitations sont magnifiées à un niveau incroyable.

Qu'en est-il des personnes qui ne peuvent pas travailler? C'est une question très complexe du point de vue de l'invalidité, car il y a des gens qui pensent que tout le monde peut travailler. Je ne partage pas cet avis. Je peux vous assurer que, lorsque j'étais paralysée pendant deux ans, je ne travaillais au service de personne, je ne gagnais aucun salaire. Je ne pouvais pas

me a reasonable living, because I had been teaching and was a middle-income earner, so why did disability suddenly make me poor?

Finally, we heard earlier about the human rights, the conventions and the charters that surround us, and I was very pleased to hear it. I was at a meeting on the weekend in Winnipeg where someone suggested that we should stop talking about stakeholders and start talking about rights holders. That is what we must think about when we think of people who live in poverty. If I am a citizen, then I am a citizen.

**Senator Munson:** Getting back to the subject of why we are here, the question at the very beginning was: Has its time come? I am more confused than ever after two and a half hours of discussion.

We talked about the transitional allowance, and I would like to hear more from the esteemed economists here about the idea of subsidizing wages and helping young people to get into society.

For example, I have a son who just graduated from university. He is out looking for work and will take any kind of job. Does this mean that we top up a salary of \$12,000 with a transitional allowance so this person can reach the level of a guaranteed annual income? How does someone of that age without a university education reach a guaranteed annual income?

Would a transitional allowance, which I think is interesting, work in favour of those people whom I call the lost generation, those people whom we have not discussed between the ages of 45 and 60 who are lost?

Is there a transitional aspect to a guaranteed annual income so that such a person can live with the basic human right of dignity, living in this country, and get to that point where we go to the other social services that are there from age 60 and on?

Sorry, Carol. It is the reporter in me, I keep asking more questions, but maybe there will be a few more answers before the morning is done.

[Translation]

**Mr. Blais:** I would like to go back to Michael Mendelson's presentation and the single system he described.

First, I believe that a single system is not an end in itself. If we can do more to fight poverty and exclusion with a variety of programs, I agree with him. But it has its advantages: simplicity and transparency among them.

Second, there are double the sources of funding for non-guaranteed income. That is, eventually and gradually, there are explicit transfers — those paid directly to people — like Old Age Security, you are right. But there are also a number of implicit transfers, those made through the tax system, that is. The financial capacity is enormous. Of course, right from the

travailler. Si j'étais restée comme cela toute ma vie, je me serais attendu à ce qu'on me fournisse un revenu raisonnable, car j'étais enseignante et je gagnais un revenu moyen, alors pourquoi mon invalidité m'a-t-elle soudainement appauvrie?

Enfin, on a parlé tantôt des droits de la personne, des conventions et des chartes qui nous entourent, et je suis très contente qu'on en ait parlé. La fin de semaine dernière, je participais à une réunion à Winnipeg où quelqu'un a proposé qu'on parle des personnes qui ont des droits, plutôt que des parties prenantes. C'est ce à quoi il faut penser quand on pense aux personnes qui vivent dans la pauvreté. Si je suis une citoyenne, alors je suis une citoyenne.

**Le sénateur Munson :** Revenons à l'objet de l'audience. La question posée au tout début était : Le moment est-il venu de l'implémenter? Je suis plus mêlé que jamais, même après deux heures et demie de discussion.

Nous avons parlé de l'allocation temporaire, et j'aimerais que les distingués économistes qui sont ici nous expliquent l'idée de subventionner les salaires et d'aider les jeunes à intégrer la société.

Par exemple, j'ai un fils qui vient de terminer ses études universitaires. Il cherche un emploi et il est prêt à accepter n'importe quoi. Est-ce que cela signifie que nous ajoutons une allocation temporaire à un salaire de 12 000 \$ pour qu'il puisse atteindre un revenu annuel garanti? Comment une personne de son âge sans diplôme universitaire peut-elle atteindre un revenu annuel garanti?

Est-ce qu'une allocation temporaire, un concept intéressant, aiderait les personnes que je considère comme étant la génération perdue, c'est-à-dire celles de 45 à 60 ans dont nous n'avons pas parlé?

Est-ce que le revenu annuel garanti comporte un aspect de transition permettant à ces personnes de vivre avec dignité, un droit fondamental, de vivre dans ce pays et se rendre jusqu'aux autres services sociaux offerts à la population à partir de l'âge de 60 ans?

Je m'excuse, Carol, c'est le journaliste en moi qui parle. Je ne cesse pas de poser des questions, mais peut-être qu'on aura d'autres réponses cet avant-midi.

[Français]

**M. Blais :** Je veux revenir sur la présentation de Michael Mendelson, pour ce qui est du programme unique.

Premièrement, je crois que l'idée d'un programme unique n'est pas une fin en soi; si on peut faire mieux pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion par une diversité de programmes, je suis d'accord avec lui. Il a des avantages : la simplicité et la transparence, entre autres.

Deuxièmement, les sources de financement d'un revenu non garanti sont doubles, c'est-à-dire que, éventuellement et progressivement, c'est la récupération des transferts explicites? Donc directement aux personnes? Comme la Sécurité de la vieillesse, vous avez raison, mais aussi des transferts implicites nombreux, c'est à dire les transferts fiscaux. Il s'agit d'une

beginning, the intellectual essence of the guaranteed minimum income has been to try to bring together the implicit tax transfers that have become very significant in Canada and the explicit transfers in cash.

As to social assistance programs, I do not believe that a guaranteed minimum income program should affect assistance programs that workers, for example, have established. But it is true that a non-guaranteed income program could lead the state to stop funding those assistance programs and leaving them to workers and their organizations to fund themselves, which has not always been the case in Canadian history. For everyone, yes, it could take the form of an old age security supplement for the elderly, or perhaps universal family allowances.

You mentioned the guaranteed income supplement; I remind you that there have been major holes in that program for a number of years, because thousands of elderly Canadians have no access to it or do not apply for what they are presently entitled to. This problem comes up every two or three years.

As to administrative costs, of course, there are savings to be made, but you are right to stress that they are still quite minor. But there can be savings. Why? Because the guaranteed minimum income is controlled through the tax system rather than through various kinds of transfers. So we can conceive of cost savings, but, once again, those savings, like a single system of guaranteed minimum income, are not ends in themselves. They must, of course, be the means to an end: for us to be able to see positive changes in inequality and poverty.

[English]

**Mr. Rainer:** I want to underscore the message that Jim relayed earlier about the importance of unconditionality in a design consideration. That is really fundamental for us. We are very uncomfortable with the phrase “people expected to work,” with all due respect to the Caledon Institute. The idea of someone behind a Plexiglas panel making a decision about someone’s life — on what basis would they decide?

When we think about mental health issues, for example, who behind that panel is qualified to make a determination as to whether or not that person is prepared for work? Many mental health issues are in fact almost invisible to an unqualified observer. My daughter has Asperger’s syndrome. It is a condition that was clinically diagnosed about 15 years ago. If my daughter were to walk into this room, everyone would see a normal looking kid. However, in fact, she has a fairly significant disability that will pose a major challenge for her efforts to earn a decent living. Were it not for my wife and me, my daughter would be at high risk of living in poverty.

capacité financière énorme. Bien sûr, depuis ses origines, l’astuce intellectuelle du revenu minimum garanti, c’est d’essayer de rallier les transferts fiscaux implicites, devenus très importants au Canada, et les transferts explicites monétaires.

Pour ce qui est des assurances sociales, je crois qu’un programme de revenu minimum garanti ne devrait pas toucher aux programmes d’assurance qui sont établis par, notamment, les travailleurs. Cependant, il est vrai qu’un programme de revenu non garanti pourrait inviter l’état à ne plus financer ces programmes d’assurance et laisser les travailleurs ou les organisations les financer eux mêmes, ce qui n’a pas toujours été le cas dans l’histoire du Canada. Pour toute personne, oui, cela pourrait prendre la forme de supplément de sécurité de la vieillesse pour les personnes âgées, ou encore d’allocations familiales universelles.

Vous avez parlé du Supplément de revenus garanti, je vous rappelle qu’il y a des échappées importantes depuis plusieurs années avec ce programme, parce qu’il y a des milliers de Canadiens âgés qui n’y ont pas accès ou qui ne vont pas chercher l’avoir auquel ils ont droit en ce moment avec ce programme. Ce problème revient à l’ordre du jour tous les deux ou trois ans.

Pour ce qui est des coûts administratifs, bien sûr, il peut y avoir des économies, mais vous avez raison d’insister sur le fait qu’elles demeurent quand même marginales, mais il peut y avoir économies! Pour quelle raison? Parce que, simplement, le revenu minimum garanti valorise le contrôle par la fiscalité plutôt que le contrôle des transferts des différents programmes. Alors, on peut imaginer qu’il y aurait économie de coût, mais encore une fois, l’économie de coût et le caractère unique du revenu minimum garanti ne sont pas des fins en soi, cela doit être des moyens si on peut démontrer, bien sûr, qu’il y a une évolution positive du point de vue des inégalités et de la pauvreté.

[Traduction]

**M. Rainer :** Je veux souligner le message de Jim concernant l’importance du caractère inconditionnel dans un concept de revenu annuel garanti. C’est une question fondamentale pour nous. Sans vouloir offenser le Caledon Institute, le fait que les gens soient catégorisés comme « aptes au travail » nous met très mal à l’aise. L’idée que quelqu’un derrière un écran de plexiglas prenne une décision touchant la vie d’une autre personne — sur quoi fonderait-il sa décision?

Quand on pense aux problèmes de santé mentale, par exemple, qui, derrière cet écran de plexiglas, est capable de déterminer si une autre personne est apte au travail ou non? En effet, beaucoup de problèmes de santé mentale sont quasi invisibles aux yeux d’un observateur non qualifié. Ma fille souffre du syndrome d’Asperger. Il s’agit d’un trouble qui a été diagnostiqué cliniquement il y a une quinzaine d’années. Si ma fille était ici, vous verriez tous une enfant qui a l’air normale. En réalité, pourtant, elle a une invalidité assez importante qui nuira considérablement à sa capacité de gagner convenablement sa vie. Si ce n’était pas de ma femme et de moi-même, ma fille serait très susceptible de vivre dans la pauvreté.

Who would be qualified to make a determination as to whether or not my daughter is prepared for work or not? It is problematic. Therefore, in terms of a fundamental design consideration around any type of guaranteed income, whether or not it is a demogrant or a negative income tax, it really must be, from our point of view, unconditional. As a matter of a person's human right, as a matter of their citizenship, they are entitled to a basic income that allows them to meet their basic needs and live a life of dignity.

Those of us who live in Ottawa and walk through the Byward Market can see a fellow in a wheelchair who has no legs and hands are gnarled down to stumps. He is out there almost every day in good weather, someone pushes him to a street corner, where he panhandles. I have to ask myself: Where is the fundamental, basic income for this individual? Why is he doing this? There are many other examples like that.

The unconditional aspect is really important when we get into talking about disabilities and the grey area of who is to be considered disabled or not. If a person is on the wrong side of that line, what is that forcing them into by the choices that some other people have made, which may not be founded on any kind of understanding of their condition but they are paid to do that behind a Plexiglas panel?

We have to get away from means testing and either the demi-grant or the negative income tax, in theory, could do that. That is a take-away message I hope this subcommittee hears and takes into strong consideration.

We would very much oppose proposals that have conditionality built into them.

**Senator Keon:** We have such an enormous wealth of expertise around here. I want each one of you to answer this question: What is the matter with the system in Norway? Everyone is paid a livable salary and when they start to do better, it is taxed back.

**Ms. Goar:** Anybody willing to take that on?

**Mr. Mendelson:** I do not want to take it on, I just want to say it is one of the points I was making earlier, which is that the fundamental premise of anything should be that a non-poverty economy is an economy where people who are working are paid a living wage. The expectation would be that someone who is working full-time is able to support a family in reasonable circumstances that are acceptable given the living standards of society. The Nordic countries do that. They do it for cultural and other reasons that are hard to duplicate. I am not sure we could ever holus-bolus import that to Canada.

Looking at their welfare systems, a lot of it is hard to understand because it is quite organic. A lot of it is municipal. It is not quite the equivalent of the welfare system. It is not quite what we would anticipate in the Anglo-American world.

Qui serait qualifié pour déterminer si ma fille est apte au travail ou non? C'est problématique. Par conséquent, quelle que soit la forme que prendrait un revenu annuel garanti, qu'il s'agisse d'une demi-subvention ou d'un impôt négatif, elle doit être, à notre avis, inconditionnelle. En tant qu'être humain et en tant que citoyen, on a droit à un revenu de base pour pouvoir satisfaire à nos besoins fondamentaux et vivre avec dignité.

Ceux d'entre nous qui vivent à Ottawa et fréquentent le marché By ont déjà vu l'homme en fauteuil roulant qui n'a pas de jambes et dont les mains sont tordues au point de ressembler à des moignons. Presque tous les jours quand il fait beau, quelqu'un le pousse jusqu'au coin de la rue, où il mendie. Voici les questions que je me pose : Où est le revenu de base de cette personne? Pourquoi fait-il cela? Il y a beaucoup d'autres exemples de ce genre.

Le caractère inconditionnel est très important quand on parle d'invalidités et du flou qui entoure la détermination de l'invalidité. Qu'arrive-t-il aux personnes qui ne sont pas considérées comme étant handicapées? Que sont-elles forcées de faire à cause des choix faits par des personnes qui sont payées pour prendre des décisions derrière un écran de plexiglas et qui ne connaissent peut-être pas leur problème de santé?

Il faut s'éloigner des critères d'admissibilité fondés sur les moyens. En théorie, la demi-subvention et l'impôt négatif seraient des exemples positifs. C'est le message, j'espère, que le sous-comité retiendra et auquel il accordera une grande importance.

Nous nous opposons vivement à ce que les mesures proposées soient assorties de conditions.

**Le sénateur Keon :** Les témoins qui comparaissent aujourd'hui sont tous des spécialistes de leur domaine. J'aimerais qu'ils répondent tous à la question suivante : quel est le problème du système en Norvège? Tout le monde reçoit un salaire suffisant et quand on commence à gagner plus d'argent, on en rembourse une partie sous forme d'impôts.

**Mme Goar :** Quelqu'un veut-il répondre à cette question?

**M. Henderson :** Je ne veux pas y répondre, mais j'aimerais dire que c'est un des points que j'ai soulevés tantôt, c'est-à-dire que la prémisse fondamentale de toute mesure doit être qu'une économie sans pauvreté est une économie où les gens qui travaillent reçoivent un salaire suffisant. Dans ce genre d'économie, on s'attend à ce qu'une personne travaillant à plein temps puisse faire vivre sa famille de façon raisonnable, étant donné le niveau de vie de la société. Les pays nordiques y parviennent. Ils le font pour des raisons culturelles et pour d'autres raisons, qu'il est difficile de reproduire ici. Je ne crois pas qu'on pourrait adopter ce principe tel quel au Canada.

Pour ce qui est de leurs systèmes d'aide sociale, ils sont en grande partie difficiles à comprendre parce qu'ils sont très organiques. Une bonne partie des systèmes sont administrés par les municipalités. Ce n'est pas tout à fait l'équivalent de notre système d'aide sociale. Ce n'est pas tout à fait ce qu'on verrait dans la société anglo-américaine.

I would agree with the senator in that it is a living wage that is the fundamental basis. If you have an economy that does not produce poverty then you will have less poverty to deal with through government.

**Mr. Osberg:** Coming back to some of the points you were making about the layers of policies and the multiple objectives that a policy has: if we think about the layers of policy that have to work right in a country like Norway, there is a layer of policy which is all about the aggregate demand for workers in the economy as a whole.

There are fiscal and monetary policies that generate full employment and the availability of some sort of jobs. There is a whole layer of policies about the labour market institutions that encourage non-discrimination by employers and make it a welcoming workplace for all types of workers that enable collective bargaining and push up those bottom-level wages to reasonably decent levels.

There is a layer of long-run policies, which can be called human capital or education or training policies. Often people lose sight of the time dimension. You can educate and train people now, but that takes a long time before it pays off. We have a stock of people right now who are educated and trained in the past, or not educated and not trained sometime in the past. We need to deal with them now as well, but there is this long-run idea of investment in policy.

What we have been talking about today is after all those policies kick through. We have been talking about the income transfers that need to be there when there is a breakdown in macroeconomic policies so there are not jobs; or when there has been a breakdown in institution policies so minimum wages have fallen to terrible levels; or when you have not had good education in the past and therefore people do not have the skills today. There's what is happening in people's lives.

The point was made, who, sitting in Ottawa, can forecast what will be happening to individuals all through this huge country?

What we have been talking about today is this need for some sort of basic framework that catches people after all these other policies have done their work or not. We have not been talking about a replacement for all those policies, not at all.

You need all those other layers in the system, not just for poverty, but for many other reasons as well.

I would come back to the unconditional nature. I would also come back to the point that we already have that architecture in place. We already have it in a meaningful way for senior citizens, but not in a very meaningful way for the non-aged population. That is where we can — with improvements to what is already in place, to the GST credit, to the child tax benefit — make a significant difference and do something about the rising poverty gap for the most disadvantaged in Canada.

Je suis d'accord avec le sénateur pour dire qu'un salaire suffisant est fondamental. Si une économie n'engendre pas la pauvreté, le gouvernement n'aura pas à s'occuper d'autant de pauvres.

**M. Osberg :** J'aimerais revenir à certains des points que vous avez soulevés concernant les politiques et les multiples objectifs dont elles sont assorties. Si nous pensons au genre de politiques efficaces qu'il faut adopter dans un pays comme la Norvège, nous verrions qu'il y en a qui portent sur la demande globale de travailleurs.

De plus, il y a des politiques fiscales et monétaires qui visent à favoriser le plein emploi et la disponibilité de certaines sortes d'emplois. Il y a aussi tout un ensemble de politiques sur les autorités responsables du marché du travail qui encouragent la non-discrimination auprès des employeurs, ainsi que l'amélioration du milieu de travail pour toutes les catégories de travailleurs en permettant la négociation collective et l'augmentation des salaires inférieurs à des niveaux raisonnables.

En outre, il y a des politiques à long terme, qu'on peut appeler politiques sur le capital humain, l'éducation ou la formation. Souvent, on oublie le facteur temps. On peut éduquer et former des gens maintenant, mais les retombées ne viendront qu'avec le temps. Il existe aujourd'hui des foules de gens qui ont été éduqués ou formés dans le passé, ou qui n'ont pas été éduqués ou formés dans le passé. Il faut aussi s'occuper de ces gens-là aujourd'hui, mais il existe depuis longtemps cette idée d'investissement en matière de politiques.

Il est question aujourd'hui de ce qui se produit lorsque toutes ces politiques commencent à donner des résultats. Nous avons parlé de l'importance d'avoir en place des programmes de transfert de revenus lorsque les politiques macroéconomiques font défaut et qu'il n'y a plus d'emplois, lorsque les politiques de l'État échouent, faisant en sorte que les salaires minimaux chutent à des niveaux aberrants et lorsque les gens ne possèdent pas les compétences recherchées aujourd'hui parce que les programmes d'éducation étaient inadéquats. C'est ce que les gens vivent.

Qui, à Ottawa, peut prédire ce qui arrivera aux citoyens partout dans notre vaste pays?

Au fond, nous discutons aujourd'hui de la nécessité d'établir un cadre de base qui servirait de filet lorsque toutes ces politiques auront ou non porté fruit. Il n'est surtout pas question de remplacer ces politiques.

Nous devons avoir des politiques à tous les niveaux, et non seulement pour combattre la pauvreté.

J'aimerais parler à nouveau de la nature inconditionnelle. Je tiens à rappeler que nous avons déjà une architecture en place. Celle-ci est efficace pour les personnes âgées, mais moins efficace pour les autres groupes d'âge. C'est ce sur ce plan que nous pouvons agir, en améliorant les mesures déjà en place, comme le crédit pour la TPS et la prestation fiscale pour enfants, afin de diminuer l'écart de pauvreté sans cesse croissant parmi les Canadiens les plus défavorisés.

**Mr. Mulvale:** I wanted to go back to Mr. Mendelson's point about cost. Those were interesting figures you cited about the costs of administering welfare versus family benefits versus other approaches.

We ran a series of focus groups in Saskatchewan canvassing people who are poor as well as people who work in organizations representing poor people, about their thoughts on the feasibility of a guaranteed income, basic income, et cetera.

They came up with a really interesting series of observations, one of which was about the costs of trying to negotiate the anti-poverty program, or non-system, if you will. Others have made this point, so I am just reinforcing it. The amount of work it takes to see if you qualify, to get benefits, and to talk to workers. Mr. Rainer talked about talking to people behind Plexiglas about people who make decisions about disabilities they do not realize you have.

In Saskatchewan people often phone up the call centre that administers and is supposed to differentiate those ready to work from those not ready to work, and you talk to someone who used to work at Wal-Mart on a 1-800 telephone line.

Getting into categorical programs and whether you qualify for this or that, these are tremendous opportunity costs for people who live in poverty who could be better expending their time looking after their children, perhaps changing their life circumstances, getting an education, or what have you.

We need to cost out what it costs to employ people to run the programs — which is important — but we also need to cost the opportunity costs to people who are supposed to be benefiting from the programs.

**Ms. Freiler:** I want to respond to a couple of questions that have been asked. First, Senator Keon's question about Norway, which I think is a fascinating way of presenting it.

One issue we have not spoken about is that of preventing poverty. If we look at the Nordic countries like Norway, Sweden, and others mentioned, one of the reasons they have such low poverty rates is not because they do a good job on poverty reduction; they do a very good job at poverty prevention.

The way they prevent poverty is by doing better some of the things we are doing in Canada. Namely, they have really decent child benefits, they have decent benefits that take into consideration people's life situations, and they ensure that people do not fall into the cracks in the first place.

As UNICEF and other international organizations have shown in the last few years, it used to be that unemployment was the single most common or serious reason for child and family

**M. Mulvale :** Je voudrais reprendre le point abordé par M. Mendelson au sujet des coûts. Vous avez présenté des données intéressantes en parlant des coûts liés à la gestion des programmes d'aide sociale par rapport aux programmes de prestations familiales et d'autres approches.

Nous avons tenu une série de groupes de discussion en Saskatchewan afin de demander à des personnes défavorisées et à des agents d'organismes représentant les pauvres leur opinion quant à la faisabilité d'un revenu garanti, d'un revenu de base, et cetera.

Les participants ont formulé des observations très intéressantes, notamment en ce qui concerne le coût des efforts pour s'inscrire à un programme de lutte contre la pauvreté. D'autres ont soulevé la question, et je ne fais que rappeler ce point. Il n'est pas de tout repos de déterminer son admissibilité, d'obtenir des prestations, de parler aux travailleurs, et cetera. M. Rainer a mentionné qu'il n'est pas évident de parler à des personnes assises derrière une barrière de plexi-verre, qui prennent des décisions au sujet de déficiences dont elles ne sont même pas au courant.

En Saskatchewan, les gens téléphonent souvent au centre d'appel, où les employés sont censés différencier les personnes qui sont prêtes à travailler de celles qui ne le sont pas. Les personnes qui appellent se trouvent à parler à une personne qui travaillait auparavant pour la ligne d'information de Wal-Mart.

Les personnes défavorisées passent beaucoup de temps à chercher à s'inscrire dans des programmes précis et à déterminer si elles sont admissibles à tel ou tel programme, ce qui entraîne des coûts de renonciation. Il serait plus avantageux pour elles de passer ce temps à s'occuper de leurs enfants, à changer leur vie ou à obtenir une éducation.

Il est certes important de déterminer combien il coûte pour administrer ces programmes, mais il faut aussi établir les manques à gagner pour les personnes qui sont censées en tirer avantage.

**Mme Freiler :** J'aimerais répondre à quelques-unes des questions posées. D'abord à la question du sénateur Keon au sujet de la Norvège. J'estime d'ailleurs que la façon de présenter la question est fascinante.

Personne n'a parlé de la prévention de la pauvreté. Si les pays scandinaves, comme la Norvège et la Suède, ont un taux de pauvreté aussi faible, c'est entre autres parce qu'ils prennent des mesures efficaces pour prévenir la pauvreté, et non pas parce qu'ils excellent à réduire la pauvreté.

Ces pays préviennent la pauvreté en allant un peu plus loin que le Canada. En particulier, ils versent des prestations pour enfants généreuses, ils ont en place des programmes de prestation qui tiennent compte de la situation des gens et ils veillent à ce que personne ne passe à travers les mailles du filet.

Comme l'ont démontré l'UNICEF et d'autres organismes internationaux au cours des dernières années, le chômage était auparavant le principal facteur de pauvreté chez les enfants et les

poverty. Over the years, it has been low wages. It is no longer unemployment; it is low wages that account for poverty in those countries that have high poverty.

What we need to talk about is how a guaranteed income can prevent poverty as well as reduce both its incidence and its depth. Prevention should be a goal. Otherwise, we will continue to have these meetings, as we have done. Every 30, 10, 20 years or so, we talk about a guaranteed income.

The second point I want to make is some of you may remember that it was 20 years ago this year that the Ontario Social Assistance Review Committee came out with its report, in September of 1988.

It explicitly rejected a guaranteed income as a single program. It focused on many of the same shortcomings: the lack of dignity in social assistance, the issues around means testing, and the issues around complexity. It came up with a blueprint for social assistance that was never implemented, but it also called for a national child benefit, which was implemented to a large extent. It called for a national disability program. It did not shy away from complexity and recommend a single program because it knew that it would not work. However, it did recognize some of the same issues that people are raising here.

When you hear the heart-wrenching stories of demeaning programs and the Plexiglas and who gets to choose, mainly we are talking about social assistance or some sort of disability benefit. To think that a guaranteed income as a single program would necessarily address those is unrealistic. They need to be addressed, but they need to be addressed in ways that take into account — as Mr. Mendelson and others have said — that people are poor for a whole bunch of different reasons. We need to address the reasons in addition to having to prevent it in the first place.

I probably made my initial statements too early, as Ms. Goar suggested.

I do think the focus should at some point be on how we guarantee a decent income to people. That is the first question. As a society are we prepared to guarantee a decent income so that no one falls into poverty in the first place rather than looking at a single program, necessarily, as the solution?

**Ms. Goar:** Thank you very much. I realize there are people whose comments I have not yet recognized. I assure you that absolutely everything will fit into the segment after Senator Segal speaks. To bring this session back to where it belongs, Parliament Hill, I will ask Senator Segal to take the floor. He is, at the moment, the prime proponent of the guaranteed annual income.

familles. De nos jours, ce sont les bas salaires. En effet, les salaires faibles sont maintenant responsables de la pauvreté dans les pays affichant un taux de pauvreté élevé.

Un revenu garanti peut prévenir la pauvreté et en réduire l'incidence et la gravité. Il faut faire de la prévention notre objectif, sinon nous continuerons, comme par le passé, à avoir ces réunions. Tous les dix ans ou plus, nous abordons la question du revenu garanti.

En second lieu, j'aimerais vous rappeler qu'il y a vingt ans, soit en septembre 1988, le Comité d'examen de l'aide sociale de l'Ontario a rendu public son rapport.

Ce comité a explicitement rejeté l'idée d'un seul programme axé sur le revenu garanti. Il s'est attaché à un bon nombre des problèmes que nous avons mentionnés, comme le manque de respect de la dignité en ce qui a trait aux programmes d'aide sociale, les difficultés liées à l'évaluation des moyens de subsistance et la complexité des programmes. Il a proposé un modèle d'aide sociale qui n'a jamais été mis en œuvre, mais il a aussi exigé le versement de prestations pour enfants, ce que le gouvernement a fait dans une large mesure. Il a aussi recommandé la mise en place d'un programme national d'invalidité. Ce comité n'a pas eu peur de proposer une solution complexe. Il n'a pas recommandé un seul programme, car il savait que ce n'était pas une solution. Il a aussi reconnu certains des problèmes soulevés aujourd'hui.

Les récits déchirants que nous avons entendus au sujet de programmes dégradants et des barrières de plexi-verre portaient surtout sur l'aide sociale ou les prestations en cas d'invalidité. Il est irréaliste de penser qu'un seul programme de revenu garanti réglerait tous les problèmes. Il faut se pencher sur les différents cas et garder à l'esprit, comme l'ont dit M. Mendelson et d'autres, que les gens sont pauvres pour différentes raisons. Il faut s'attaquer aux causes et miser d'abord sur la prévention.

J'ai sans doute présenté mes remarques préliminaires trop tôt, comme l'a avancé Mme Goar.

J'estime toutefois qu'il faut à un moment donné chercher à déterminer comment on peut garantir un revenu convenable. C'est mon premier point. Notre société est-elle prête à garantir un revenu convenable pour empêcher les gens de sombrer dans la pauvreté au lieu d'envisager un programme unique comme solution?

**Mme Goar :** Merci beaucoup. Je suis consciente que certaines personnes n'ont pas encore eu la chance de présenter leurs observations. Je vous promets que nous aurons le temps de tout voir après le tour du sénateur Segal. Afin de ramener la discussion sur la Colline, je demanderais au sénateur Segal de prendre la parole. Il est actuellement le principal défenseur du revenu annuel garanti.

**Senator Segal:** I will be very brief, simply because I have benefited, I think as we all have, from the broad range of discussion. I am not a member of this committee of the Senate, so I am a supplicant before it. I am also very hopeful for what they will choose to do with what we have.

I would hope the committee will take a serious look at design issues, because if I take what everyone has said around the table, you really cannot address the underlying premises successfully unless you look at the details of design. Every design change you make obviously has an implication.

I would hope the committee will find a way to be driven by a few principles which I have heard enunciated around the table.

The first one was not enunciated, but it is my conclusion. Sure this is complex; everything worthwhile usually is. Let us not allow the priesthood of inertia use the gospel of complexity to keep us from making progress. Because they having doing it to us for 35 years.

The charts are clear. The number of poor and disadvantaged is the same as a percentage of our society. They have not made a jot of progress. Some people have fallen in, some people have progressed beyond, some people are temporary, some people are there longer, some people have intergenerational problems, but as a society we are not making the progress that people would expect. The committee has a right to be concerned about that in its assessment.

Given the broad nature of what the committee is looking at both in population health and cities, I do not think there is a risk that anyone will decide that the guaranteed annual income or the negative income tax or whatever instrumentality you choose is a single silver bullet to resolve all other problems. No one is suggesting that.

Proponents are suggesting starting with no one being poor and see how far that gets us. Let us try that. We have tried everything else. We have not tried the notion that people between the ages of 45 and 60, who did nothing in their lives but work hard and then hit some economic lack of luck, have a right to live with some measure of self-respect. We have not tried that. We have not tried the notion that the disabled who fall into disabilities for reasons completely beyond their control might be guaranteed a basic income floor so they do not have to roll out in the By Ward Market and panhandle. We have not tried that.

We have tried everything else. We have tried to get at the causality and to ensure early childhood education is perfect. I am for all that. It simply is not changing the numbers. That is the critical question I think the committee wants to look at.

It relates to Professor Osberg's reference that this is not about shutting down everything else. It is about asking ourselves what we can do that would be an incremental, but meaningful, revenue guarantee for every Canadian beneath which they would not fall.

Professor Robins said that some of the early numbers in the 1970s appeared to suggest that with the NIT proposition in 1970 dollars, every American who fell beneath the poverty

**Le sénateur Segal :** Je serai bref, parce que comme vous, j'ai beaucoup tiré des discussions. Je ne fais pas partie du présent comité, et je suis ici devant vous à titre de défenseur. J'ai bon espoir que le gouvernement saura faire le bon choix.

J'espère que le comité examinera attentivement les caractéristiques du programme, car si je me fie à ce qu'on a dit aujourd'hui, il n'est pas possible de s'entendre sur les principes sous-jacents sans en étudier les éléments. Manifestement, chaque changement a une incidence.

Je compte sur le comité pour s'appuyer sur les quelques principes mentionnés aujourd'hui.

Le premier de ces principes n'a pas été mentionné, mais il va de soi selon moi. Certes, la question est complexe, mais c'est le cas de toute entreprise valable. Il ne faut surtout pas s'empêcher de réaliser des progrès en raison de la complexité de la question comme on le fait déjà depuis 35 ans.

Les statistiques sont claires. Le pourcentage de personnes pauvres et défavorisées au sein de notre société est demeuré inchangé. Nous n'avons fait aucun progrès. Certains ont sombré dans la pauvreté, d'autres s'en sont tirés. Dans certains cas, la situation est temporaire, et dans d'autres, elle dure parfois depuis des générations. Notre société n'a pas réalisé les progrès auxquels on peut s'attendre. Le comité a raison de s'inquiéter.

Compte tenu des nombreux sujets abordés par le comité, qu'il s'agisse de la santé de la population ou des villes, personne ne risque de dire que le revenu annuel garanti ou l'impôt négatif sur le revenu, ou tout autre instrument proposé, est la solution miracle qui viendra régler tous les problèmes. Loin de là.

Certains suggèrent de partir de l'hypothèse selon laquelle il n'y a pas de pauvres. Essayons ensemble. Nous n'avons rien à perdre. Cependant, nous n'avons pas pris en considération que les personnes âgées entre 45 et 60 ans qui ont travaillé fort toute leur vie pour être frappées par la malchance ont le droit de vivre avec une certaine estime de soi. Nous n'avons pas non plus envisagé d'offrir aux personnes qui malencontreusement deviennent handicapées un revenu annuel garanti pour qu'elles n'aient pas à mendier sur le marché By.

Nous nous sommes penchés sur tout le reste, notamment en tentant de s'attaquer aux causes ou de rendre parfaite l'éducation des jeunes enfants. Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition, mais les chiffres demeurent les mêmes, et il faut en tenir compte.

Je reprends les propos de M. Osberg, qui a déclaré qu'il ne faut pas éliminer tout le reste. Il faut nous demander ce que nous pouvons faire pour offrir un revenu additionnel convenable à tous les Canadiens pour empêcher qu'ils n'aboutissent en dessous du seuil de pauvreté.

M. Robins a indiqué que selon des données préliminaires obtenues dans les années 1970, la mise sur pied d'un programme d'INR à l'intention des Américains vivant en deçà du seuil de



line could be brought up to that line for about \$150 billion to \$200 billion dollars. Divide that by 10 for Canada and you have \$20 billion. They spill more in OHIP in a month than that, insuring Viagra and other vital instruments of our society.

Let us get a grip and let us not be overwhelmed. I hope the way ahead would be focused, perhaps, on those who are poor now. It is they that I would argue we have a moral obligation to engage.

I do not want to reduce what we are putting into early childhood education. I would like to see us put much more into it. I would like to work on prenatal and postnatal baby weights. I would like to work on the issue of basic nutrition. We probably have to deal with heating and other oil costs.

Let us start with the premise that the people who are poor now also have the right to choices and dignity in their life. What we are doing by moving away from that and looking at a whole group of other causal questions is not addressing the people who are poor now. We are basically saying that they do not have any choices now and we are okay with that because we do not think we can break through the paper walls, the Plexiglas and the other constraints that stand in the way of that.

Mr. Mendelson and I have agreed on many things over the years and disagreed on a few. However, the bottom line is, if it was presented to Canadians in the context of fairness for those who through no fault of their own fall beneath a certain income line, I think Canadians would respond to that. It will take some courage and leadership, but it is possible.

Let us remember, Employment Insurance now covers about 25 per cent of our fellow Canadians who are out of work. There are American states abutting our borders that treat their unemployed substantially better than we do. Where do those people end up, aside from food banks? They are in provincial and municipal welfare systems, which are picky, dehumanizing, ineffectual and all we have left. If we had Bryce Mackasey's unemployment insurance program, it would be a different issue. We have not had it for 15 years and a large group of people are falling through the cracks.

I am hopeful that the way ahead is sensitive to the complexity, understands the importance of other critical props in our system of social civility, our architecture of humanity, but also understands that there is a gap here and that there is an affordable way to fix it.

In considering its work down the road, I hope the committee will think about how we create that design structure, who should be involved and how it can move ahead. My own sense is that there is more receptivity for this now than may have been the case 10 or 15 years ago.

pauvreté aurait coûté entre 150 et 200 milliards de dollars. Si l'on divise par dix pour le Canada, on obtient 20 milliards de dollars. Le Régime d'assurance-maladie de l'Ontario, qui sert à payer le Viagra et les autres nécessités de la vie, coûte plus cher chaque mois.

Il faut se ressaisir et ne pas se laisser abattre. Il est important selon moi de se concentrer sur les personnes qui sont pauvres aujourd'hui. C'est à l'égard de ces personnes que nous avons un engagement moral.

Je ne veux pas dévaloriser les mesures prises à l'égard de l'éducation des jeunes enfants. Au contraire, je voudrais que l'on en fasse encore davantage, que l'on s'attache aussi au poids des nourrissons avant et après la naissance, ou encore à l'alimentation de base. Il faudrait sans doute aborder la question des coûts du chauffage et du pétrole.

Supposons que les pauvres aujourd'hui ont également le droit de faire des choix et qu'ils ont droit à la dignité. En abordant toute une gamme de questions causales, nous ne nous occupons pas de ces personnes. Nous ne leur offrons aucun choix en nous disant que cette situation est acceptable, parce que nous ne pensons pas être en mesure d'éliminer les obstacles, comme la paperasserie et les barrières de plexi-verre.

Au fil des ans, M. Mendelson et moi nous sommes entendus sur un grand nombre de questions, même si nous avons parfois été en désaccord. Selon moi, les Canadiens et Canadiennes accueilleront la proposition si nous faisons valoir que nous voulons aider les personnes qui, pour toutes sortes de raisons échappant à leur volonté, vivent en deçà d'un certain seuil. Le gouvernement devra faire preuve de courage et de leadership, mais je pense que c'est possible.

Il ne faut pas oublier qu'environ 25 p. 100 de la population est sans emploi. Il y a même des États américains le long de la frontière qui traitent beaucoup mieux que nous les sans-emploi. Où se retrouvent ces personnes, mis à part les banques alimentaires? Elles sont forcées de faire appel aux systèmes d'aide sociale provinciaux et municipaux, qui sont laborieux, humiliants et inefficaces. Si nous avions le programme d'assurance chômage mis en place par Bryce Mackasey, la situation serait différente. Or, ce programme remonte à il y a quinze ans, et un grand nombre de personnes passent à travers les mailles du filet.

J'espère que nous saurons à l'avenir tenir compte de la complexité de la question et que nous comprendrons l'importance des autres éléments essentiels au sein de notre système en ce qui concerne la civilité sociale et l'aspect humanitaire. Il faut reconnaître les lacunes et garder à l'esprit qu'il existe une solution abordable.

Dans le cadre de ses travaux, j'espère que le comité se penchera sur les caractéristiques du programme, les intervenants et les mesures à prendre pour faire avancer le dossier. À mon avis, les Canadiens sont plus prêts à accepter ce genre de programmes qu'il y a dix ou quinze ans.

**Mr. Hum:** What Senator Segal has said is a nice place to stop. My comments would have been simply on some of the administrative complexities.

I noticed when the package was sent out, there were biographies of everyone that stated their position on the guaranteed annual income, but no one asked for mine. I will give you my answer. I am in favour, under two conditions. First, I get to design it and, second, Senator Segal gives me all the money that I need.

On the big issue, the complexities will be solved brilliantly by the public service in a wash. However, there is one I think politicians will have a difficult time with. I wrote once in a little-read article — I think only members of my family read it — that when Canada was negotiating with the United States on the North American Free Trade Agreement, there was a great deal of difficulty with how that would affect delivery of our social programs. One of the things I said was that while health programs and other programs were specifically on the table and exempted, there was not the same broad blanket exemption for social programs.

I speculated that if a national guaranteed annual income were to be implemented by Canada which led to macro long-term effects such as employers being absolved from the confines of meeting minimum wage requirements — I am not saying the economics are correct — politically, the Americans may attempt to challenge this on the grounds that it represented an unfair subsidy. I am not saying the argument would have legal merit. It may be argued that it is an inadvertent back door subsidy to Canada's labour market and they may challenge this.

This is not so farfetched when you understand the American position on our stumpage fees. This is also déjà vu because while we do not know who the next American President will be, there is a hint that they want this agreement opened.

I may have to dig out that old article if Mr. Mendelson digs out his and try to recycle that. That is something beyond our borders that I do not think anyone would worry about as administrative problems. However, it is one.

**Mr. Rainer:** It has been great to have this discussion this morning. We are pleased to have been part of it. Hopefully it will continue with the Subcommittee on Cities going forward.

The subcommittee reports to the Social Affairs Committee. There is also the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry on which Senator Segal sits that has been looking into rural poverty. Then we have the House of Commons Standing Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities holding hearings on poverty and examining the possibility of a national strategy on poverty, which is also very encouraging. These are all signs to us that the issue of poverty is rising higher on the political radar screen.

**M. Hum :** Voilà qui termine bien les propos du sénateur Segal. J'aimerais simplement parler des difficultés sur le plan administratif.

J'ai remarqué que les documents transmis comportaient des biographies de tout le monde ici, précisant leur position sur le revenu annuel garanti. Or, personne ne m'a demandé ce que j'en pensais. Je vais vous le dire. J'appuie le concept, sous réserve de deux conditions. D'abord, je veux mettre sur pied le programme, ensuite, je veux que le sénateur Segal me fournisse tout l'argent dont j'ai besoin.

Je suis convaincu que la fonction publique saura régler avec brio les détails administratifs. Cependant, les politiciens risquent de se buter à une difficulté en particulier. J'ai écrit un article obscur, que seuls les membres de ma famille ont sans doute lu, dans lequel je précisais qu'au moment de la négociation de l'Accord de libre-échange nord-américain, le Canada a eu beaucoup de difficultés à évaluer l'incidence qu'aurait cet accord sur nos programmes d'aide sociale. Bien que les programmes de soins de santé et certains programmes précis soient exemptés, il n'y avait pas d'exemption générale semblable pour les programmes sociaux.

Sans m'attarder à l'exactitude des éléments économiques, je me suis interrogé au sujet de la mise en place éventuelle d'un programme de revenu annuel garanti par le Canada qui aurait pour effet à long terme de décharger les employeurs de l'obligation de satisfaire les exigences en matière de salaire minimal, à savoir si les Américains pourraient sur le plan politique contester un tel programme en invoquant qu'il s'agit d'une subvention injuste. Je ne me prononce pas sur le bien-fondé juridique de cet argument, mais les États-Unis pourraient affirmer qu'il s'agit d'un moyen détourné de subventionner le marché du travail.

L'idée n'est pas si farfelue si on comprend bien la position des États-Unis en ce qui concerne le droit de coupe. La question se pose aussi, car même si nous ne connaissons pas l'identité du prochain président américain, certains candidats ont laissé entendre qu'ils souhaitaient renégocier l'accord.

Je retrouverai ce vieil article si M. Mendelson sort le sien pour faire valoir son point de vue. Personne ne pense que les États-Unis peuvent nous créer des ennuis sur le plan administratif. Pourtant, c'est le cas.

**M. Rainer :** Quel plaisir de tenir cette discussion ce matin. Nous sommes heureux d'en faire partie. J'espère que le sous-comité sur les villes la poursuivra.

Le sous-comité relève du Comité des affaires sociales. Le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, dont fait partie le sénateur Segal, étudie le problème de la pauvreté en milieu rural. Le Comité permanent des ressources humaines, du développement social et de la condition des personnes handicapées tient aussi des audiences sur la pauvreté et étudie la possibilité d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, ce qui est très encourageant. Tout cela montre que l'on commence à accorder plus d'attention en politique au problème de la pauvreté.

Might the Social Affairs Committee soon be talking to the Agriculture and Forestry Committee and/or the Committee on Human Resources, Social Development and the Status of Persons with Disabilities at some point and bring their heads together? Each of them will be coming out with reports with their ideas around issues and options. It would be nice to see some harmonization of the thinking.

**The Chair:** Absolutely. A lot of good work is done in the Senate in terms of policy development. I would not want to see it diminished by not having our act together in terms of coordinating these different pieces. There are different time frames for these reports. The Agriculture Committee is about to come out with its on poverty. We will keep that in mind as we prepare our report and as the report is prepared on Population Health. We will take all of that into consideration. I cannot provide you the details of how that will be done, but we are very mindful of that.

**Senator Segal:** Just to follow up with respect to that, everyone is hoping the rural poverty report will be tabled in the Senate on Monday night. There is nothing in it that will in any way constrain the activities of Senator Eggleton and Senator Keon in this committee, quite the contrary. They will have the full benefit of all the recommendations, and it is a wide range of recommendations on a broad set of inputs that produce poverty in rural Canada, and there is some discussion of the matter we have been discussing today. It is a wide range, and we have been at it for two years now, in essence. That will be available to the members of this committee and to the public. The public response will be very much encouraged so as to keep the debate going. There will be a debate in the Senate when approval for that report is sought by the chair and that will hopefully produce more discussion on this. We have quite a momentum building around this issue. None of us knows where it ends, except we know that to stop pushing is a fundamental mistake.

**Ms. Pasma:** I thank Senator Segal for bringing it back to basic principles. I appreciated what you said, and I wholeheartedly agree with what you reminded us of and the importance of the people at the centre of everything. I do not want to sound ageist, but it has not escaped me that I am the youngest person at the table here. I do not want to speak on behalf of every young Canadian, but I can speak from my personal perspective.

We spoke a bit earlier today about the growing income gap and the worry about growing inequality in Canada. My generation is the first generation that cannot expect to do as well or better than our parents. We are also in a situation now where one in three jobs is precarious or non-standard, so even those of us lucky enough to have jobs do not escape that fear and anxiety and uncertainty surrounding our future. That includes a deep concern over the future of the country we are inheriting with its deeply entrenched poverty and growing inequality. In many respects, we are a generation without hope and a lot of anxiety and fear.

Or, tous ces comités ne devraient-ils pas s'asseoir et travailler ensemble? Chacun d'entre eux préparera un rapport pour présenter ses idées et des options. Il serait bon d'harmoniser les points de vue.

**Le président :** Je suis tout à fait d'accord. Le Sénat fait du bon travail sur le plan de l'élaboration des politiques. Je ne veux surtout pas que notre travail perde de la valeur, car nous n'avons pas su en coordonner les différents éléments. Les délais varient. Le Comité de l'agriculture devrait présenter sous peu son rapport sur la pauvreté. Il faudra en tenir compte au moment de préparer notre rapport et le rapport sur la santé de la population. Nous devons prendre en considération les travaux des autres comités. Je ne peux pas vous expliquer en détail les mesures que nous prendrons à cet égard, mais nous tiendrons compte de ce que les autres ont fait.

**Le sénateur Segal :** À ce sujet, je tiens à signaler que l'on espère présenter lundi soir au Sénat le rapport sur la pauvreté en milieu rural. Rien dans ce rapport ne limitera les activités des sénateurs Eggleton et Keon. Au contraire, le comité pourra profiter pleinement de la vaste gamme de recommandations sur les différents facteurs qui conduisent à la pauvreté dans les régions rurales canadiennes. Le rapport, sur lequel nous travaillons depuis deux ans, aborde un grand nombre de sujets, dont celui d'aujourd'hui. Le rapport sera accessible aux membres du comité et au public. Nous encouragerons les réponses du public, afin d'alimenter les débats. Le Sénat débatera de la question lorsque le président demandera l'approbation du rapport, ce qui suscitera d'autres discussions. Nous avons le vent dans les voiles. Nous ne savons pas jusqu'où nous pourrions aller, mais ce serait une erreur fondamentale d'arrêter maintenant.

**Mme Pasma :** Je remercie le sénateur Segal de nous ramener aux principes de base. Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous venez de nous rappeler. Il ne faut pas perdre de vue les principaux concernés. Je ne peux faire autrement que remarquer que je suis la plus jeune personne ici. Je ne peux pas parler au nom de tous les jeunes Canadiens, mais j'aimerais vous présenter mon point de vue personnel.

Un peu plus tôt aujourd'hui, nous avons parlé de l'accroissement des écarts de revenu et de l'inquiétude au sujet des inégalités toujours plus marquées au Canada. Ma génération est la première qui ne peut espérer vivre aussi bien sinon mieux que la précédente. Comme nous sommes aussi dans une situation où un emploi sur trois est précaire ou atypique, même ceux qui ont la chance de travailler ne peuvent échapper à la peur, à l'anxiété et à l'incertitude devant l'avenir. À de nombreux égards, notre génération n'a pas d'espoir et vit beaucoup de peur et d'anxiété.

What we have been doing for the past 30 years is tinkering, and that tinkering has not changed anything. Maybe it is time to step out with a radical new approach that can actually deliver hope to millions of Canadians, whether they are living in poverty or fear that poverty might lie in their future.

**Mr. Osberg:** There are not many advantages to getting older, but there is one, at least, and that is that you get to see how people's stories turn out. When you are only 22 or 23, you are in the first chapter of a book that has all sorts of chapters that you have not read yet, and you do not know where they are going. People's chapters all turn out in different ways.

One of the things you observe is that many people who are 22 or 23 think the world is their oyster, but things happen to them. They jump off a wharf and break their neck. Suddenly, your best friend could be in a wheel chair. These things happen to people. If we are all in a community together, we all benefit from having the assurance that this can be a place where you can have a decent life, no matter what just happens to happen to you. In that sense, there is a fundamental aspect to social policy, which is all about giving us some assurance in a risky and uncertain world where you could break your neck tomorrow.

**Mr. Gray:** I will return to a question that Senator Keon asked a while ago. I do not know much about the situation in Norway in particular, although it is just about the richest country in the world and they have 4 million people. I think there are more people in the greater Toronto area than there are in Norway. I do not really know about the institutions of their social protection and their social insurance network, but I would be surprised if the wage structure were such that a totally unskilled worker in Norway could earn enough to support a family of four. I do not think there is any country in the world that pays a wage of maybe \$35 Canadian an hour to someone who does not have much education and is totally unskilled. I am not certain about that, however.

**Mr. Mendelson:** I will be quick, because I know I spoke a lot. I do not know if anyone else noticed, but Senator Segal, in his impassioned speech, which was very much appreciated, *sotto voce*, said, "I am sure that Canadians would support a program that would guarantee an income to people who, through no fault of their own" — did everyone notice that phrase? I do not know if Senator Segal noticed it himself. That is a critical phrase. The assurance is great, and the passion is great, but adding in "through no fault of your own" as a categorical limitation on the guarantee of an income is contrary to the proposition of a non-conditional kind of program that Mr. Rainer or Mr. Mulvale were talking about. There is a difference there, and that difference has to be considered, and it has to be brought out into the open, which is what I am doing.

Having said that, I would just like to explain that I and the institute do not have positions. We are not a cult. Each of us has different positions. I do believe we should be addressing poverty so that no Canadians are in poverty. That would be the ideal. The question is, how do you get there? What kind of programs do you

Nous avons passé les 30 dernières années à apporter des modifications mineures qui n'ont rien changé du tout. Il serait peut-être temps d'accélérer le rythme en adoptant une stratégie radicale qui pourra réellement donner espoir à des millions de Canadiens, qu'ils vivent dans la pauvreté ou dans la peur que la pauvreté les guette.

**M. Osberg :** Il n'y a pas beaucoup d'avantages à vieillir, mais il y en a au moins un. C'est qu'on peut voir ce que deviennent les gens en fin de compte. Lorsqu'on a que 22 ou 23 ans, on en est au premier chapitre d'un livre; il en reste beaucoup à lire et on ne sait pas où ils nous mèneront. La vie de chacun est un livre différent.

Beaucoup de jeunes de 22 ou 23 ans se pensent maîtres de leur destinée, jusqu'à ce que quelque chose leur arrive. Ils se cassent le cou en sautant d'un quai. Tout à coup, leur meilleur ami pourrait se retrouver en fauteuil roulant. Ce sont des choses qui arrivent. Si nous vivons ensemble dans une collectivité, nous avons tous l'assurance de pouvoir y vivre décemment, peu importe ce qui peut nous arriver. En ce sens, la politique sociale comporte un aspect fondamental, qui consiste à nous rassurer dans un monde risqué et incertain où n'importe qui pourrait se casser le cou demain.

**M. Gray :** Je vais revenir sur une question posée par le sénateur Keon il y a un moment. Je ne connais pas vraiment la situation particulière de la Norvège, mis à part le fait qu'il s'agit pratiquement du pays le plus riche au monde et qu'elle compte quatre millions d'habitants. Je crois que la région du Grand Toronto compte plus d'habitants que la Norvège. Je ne connais pas vraiment ses institutions de protection sociale ni son réseau d'assurance sociale, mais je serais surpris que la structure des salaires permette à un travailleur norvégien non qualifié de gagner suffisamment d'argent pour faire vivre une famille de quatre personnes. Je ne crois pas qu'un seul pays au monde offre un salaire d'environ 35 \$ canadiens l'heure à un travailleur peu instruit qui ne possède aucunes qualifications. Je ne suis toutefois pas certain de ces faits.

**M. Mendelson :** Je serai bref, car je sais que j'ai déjà beaucoup parlé. Je ne sais pas si quelqu'un d'autre l'a remarqué, mais le sénateur Segal, dans son discours passionné, que j'ai beaucoup apprécié, a dit à mi-voix qu'il était sûr que les Canadiens seraient en faveur d'un programme qui garantirait un revenu aux gens qui, sans en être responsables... avez-vous tous remarqué cette phrase? Je ne sais pas si le sénateur Segal l'a lui-même remarquée. C'est une phrase critique. Son assurance et sa passion sont fantastiques, mais l'ajout de cette phrase comme restriction catégorique à un revenu garanti est contraire au type de programme inconditionnel qu'ont présenté M. Rainer et M. Mulvale. Il y a ici une différence qui doit être prise en considération et abordée ouvertement. C'est ce que je fais.

Cela dit, je voudrais seulement expliquer que ni moi ni l'organisme pour lequel je travaille n'avons pris position à ce sujet. Il ne s'agit pas d'une secte. Nous avons tous des avis différents. Je crois que nous devrions nous occuper de la pauvreté de manière à ce qu'elle ne touche aucun Canadien. Ce serait

design? How do you get not just elimination of poverty but, equally importantly, participation in society? How do we have a society where people have an opportunity to fulfill their own human potential? How do you get a society where people feel good about themselves and what they are doing? Those are the types of questions I am hoping to be able to pursue.

We have a practical and implementable program design for basic income for people with severe disabilities, which would take about 500,000 Canadians who are now almost all poor out of poverty through a national disability program. Ms. Freiler reminded me it was one of the SARC (Saskatchewan Association for Rehabilitation Centres) recommendations. I would urge the committee to look at what we can practically do. We have a practical program that can be implemented using the administrative apparatus that exists today in the CPP/QPP. We can chase after notions that might be idealistic, and I am all for that, but we should also look at what we can actually accomplish.

**Senator Segal:** Mr. Mendelson, I do not think that poor people are guilty of anything. You and I may differ on that. I do not think a welfare system, which is what we now have, which has Her Majesty's agents inquiring into people's lives, determining whether they are motivated, whether they could be working and might be working, should be working and like working and whether the spouse is in the house, is reflective of the values you and I share. The issue is, how do we get beyond that?

**Senator Munson:** I have one small observation on the disabilities issue. This committee had a report on autism. We had called for a national strategy. We have people on the ground on every one of these issues who come before us. At the end of the day, they talk about national leadership and national strategy. I think that autism has no borders. We look at this issue from a provincial microscope. We seem to have blinders on. We do not seem to pay enough attention to what those who work with these groups, people with disabilities or any other group, are telling us, that at the end of the day. This is a country called Canada. This is not a political statement, but there must be national leadership when dealing with these things. We can learn from each other.

I find it rather distressing that we listen to testimony, we echo it and we push it, but we do not take it much further. I wanted to mention that because we are living in provincial cocoons across this country. It is about learning from each other. We talk about the affluent Albertas and the programs that they have dealing with incomes, whether it is for people with disabilities or whatever and then we go to other provinces and people are crying out for more. It is the same with the guaranteed annual income. We paid attention to it on this Friday morning, and I certainly learned a lot, but I encourage having more of these. There should be provincial representation at this table as well to see what they

l'idéal. La question est de savoir comment y arriver. Quel genre de programme faut-il concevoir? Comment en arriver non seulement à l'élimination de la pauvreté, mais aussi, de manière tout aussi importante, à la participation à la société? Comment parvient-on à une société où les gens se sentent bien dans leur peau et aiment ce qu'ils font? C'est ce genre de questions que j'espère étudier.

Nous avons conçu un programme pratique et réalisable pour offrir un revenu de base aux personnes souffrant d'incapacité grave. Ce programme national permettrait à environ 500 000 Canadiens pratiquement tous pauvres de se sortir de cette condition. Mme Freiler m'a rappelé qu'il faisait partie des recommandations de la SARC (Saskatchewan Association of Rehabilitation Centres). Je recommande vivement à ce comité de se pencher sur ce que nous pouvons faire dans la pratique. Nous avons un programme pratique qui peut être mis en œuvre à l'aide des structures administratives actuelles du RPC ou du RRQ. Nous pouvons viser des objectifs idéalistes, cela me convient entièrement, mais nous devrions aussi chercher des solutions réalistes.

**Le sénateur Segal :** Monsieur Mendelson, je ne crois pas que les pauvres soient coupables de quoi que ce soit. Nous avons peut-être des opinions différentes à ce sujet. Je ne crois pas que notre système actuel d'aide sociale, dans lequel les agents de Sa Majesté font enquête sur la vie des gens, déterminent s'ils sont motivés, s'ils pourraient travailler, s'ils travaillent, s'ils devraient travailler, s'ils aiment travailler et si leur conjointe reste à la maison, reflète les valeurs que vous et moi avons en commun. La question est de savoir comment aller au-delà de ce système.

**Le sénateur Munson :** J'ai une petite observation sur la question de l'incapacité. Notre comité a publié un rapport sur l'autisme. Nous avons demandé l'élaboration d'une stratégie nationale. Nous avons entendu des témoins qui travaillaient sur le terrain dans chacun des domaines pertinents. En fin de compte, nous avons recommandé un leadership national et une stratégie nationale. Je crois que l'autisme n'a pas de frontière. Nous observons cette question dans un microscope, à l'échelle provinciale. On dirait que nous avons des œillères. Nous ne semblons pas porter attention à ce que les gens qui travaillent auprès de ces groupes, les personnes handicapées ou tout autre groupe, nous disent à la fin. Nous sommes au Canada. Il ne s'agit pas d'une déclaration politique, mais la résolution de ces problèmes relève d'un leadership national. Nous pouvons apprendre les uns des autres.

Je trouve plutôt alarmant que nous écoutions des témoignages, que nous y répondions, que nous les approfondissions, mais que nous ne prenions pas davantage de mesures à leur égard. Je tiens à le souligner, car nous vivons tous isolés dans notre propre province. Il s'agit d'apprendre les uns des autres. Nous parlons de la riche Alberta et de ses programmes en matière de revenu, que ce soit pour les personnes handicapées ou d'autres personnes. Nous nous tournons ensuite vers les autres provinces et voyons les habitants qui en réclament davantage à grands cris. C'est pareil pour le revenu annuel garanti. Nous y avons accordé notre attention ce vendredi matin et j'ai vraiment beaucoup appris.

have to say so that we can get the perspectives from what we can learn from Quebec, which has immense social programs dealing with this. I do not think we are listening to each other enough.

**Ms. Goar:** Thank you very much. Let me thank each of the contributors. You have engaged our brains and our hearts. This Senate committee has a tough job.

With that, I will hand the floor back to the chair.

**The Chair:** Thank you very much, Ms. Goar. Thank you for moderating today's round table. It has given everyone the opportunity to weigh in on the subject. I appreciate all the information that you have all given us and your thoughts on the way ahead. That will form part of the material we put together and will help us to guide us towards, ultimately, a way forward that we want to recommend to the Government of Canada and to other governments in the country, if we want to get to the point of crossing the provincial municipal lines as well.

I have an open mind on guaranteed annual income, particularly as it is possibly implemented through a negative income tax. I appreciate the motivation, the good intents and the basic principles behind Senator Segal's thrust toward that action through his motion on the Order Paper in the Senate.

I am not convinced that there is a simple all-in-one solution or a singular income security program or a big bang or a silver bullet to do the job of poverty reduction and poverty prevention. However, there are many elements of it that I think we need to explore further.

Picking up on what Senator Munson has said, I do believe that we need a national poverty reduction strategy — indeed, a poverty prevention strategy — and that we need to work with the different orders of government to help accomplish that.

To go back to the Caledon Institute, I like one of their phrases. If we do not have the big bang or silver bullet kind of approach to this, their idea of an approach is called “relentless incrementalism,” which is incrementalism with a passion. That is the least we can do if we do not find that there is one simple all-in-one solution.

There is another phrase I want to mention. Ms. White said, “We cannot create a floor that becomes a ceiling.” We must be careful about how we examine poverty and take into consideration all of the aspects of the things we need to pay attention to, such as housing, homelessness, early learning and child care, health and so many other aspects that must be part of the equation. I am open minded on it and the committee will take into consideration what you have said towards helping it come to its decision.

J'aimerais toutefois que nous le fassions plus souvent. Les provinces devraient elles aussi être représentées à cette table pour que nous puissions entendre ce qu'elles ont à dire. Nous pourrions ainsi connaître le point de vue du Québec, qui possède un immense programme social dans ce domaine. Je ne crois pas que nous soyons assez à l'écoute les uns des autres.

**Mme Goar :** Merci beaucoup. Je voudrais remercier tous les participants. Vous avez ouvert nos esprits et nos cœurs. Ce comité sénatorial n'aura pas la tâche facile.

Sur ce, je redonne la parole au président.

**Le président :** Merci beaucoup, madame Goar. Merci d'avoir présidé la table ronde d'aujourd'hui. Tout le monde a eu la chance de donner son avis sur le sujet. Je vous suis reconnaissant de toute l'information que vous nous avez apportée et des idées concernant la voie à suivre. Nous l'ajouterons à ce que nous avons et nous en servirons pour nous guider dans la poursuite de notre objectif, soit la recommandation d'une voie à suivre pour le gouvernement du Canada et les autres gouvernements de ce pays, dont peut-être même les administrations municipales.

Je suis ouvert à l'idée d'un revenu annuel garanti, particulièrement parce qu'il est possible de le mettre en œuvre à l'aide d'un impôt négatif sur le revenu. Je suis heureux de voir la motivation, les bonnes intentions et les principes fondamentaux sur lesquels reposent les efforts qu'a déployés le sénateur Segal à l'égard de cette mesure en inscrivant sa motion au *Feuilleton* du Sénat.

Je ne suis pas convaincu qu'il existe une solution simple, unique, un programme de sécurité du revenu exceptionnel, une réforme de fond en comble ou une panacée qui puisse réduire et prévenir toute pauvreté. Néanmoins, de nombreux éléments méritent d'être étudiés davantage.

Pour compléter la déclaration du sénateur Munson, je crois qu'il faut élaborer une stratégie nationale de réduction de la pauvreté — une stratégie de prévention de la pauvreté en fait — et qu'il faut travailler avec les divers ordres de gouvernement pour y parvenir.

En ce qui a trait au Caledon Institute, j'ai aimé une de ses idées. Si nous n'avons pas de réforme de fond en comble ou de panacée pour régler la situation, l'organisme prône une démarche appelée « gradualisme incessant », soit le changement graduel à défendre avec véhémence. C'est le moins que nous puissions faire à défaut de trouver une solution simple, unique.

Je voudrais aussi revenir sur une autre idée. Mme White a dit : « Il ne faut pas créer un seuil qui se transformera en plafond. » Nous devons être prudents lorsque nous examinons la pauvreté et prendre en considération tous les aspects qui méritent de l'attention, par exemple le logement, l'itinérance, l'apprentissage chez les jeunes enfants et leur garde, la santé ainsi que tant d'autres aspects qui entrent en ligne de compte. Je suis ouvert à ce discours et ce comité prendra en considération ce que vous lui avez dit pour l'aider à prendre sa décision.

With that, I officially adjourn the round table on guaranteed annual income. Thank you very much.

The committee adjourned.

Sur ce, la table ronde sur le revenu annuel garanti est officiellement terminée. Merci beaucoup.

La séance est levée.





SENATE



SÉNAT

*POVERTY, HOUSING AND HOMELESSNESS:  
ISSUES AND OPTIONS*

**First Report of the Subcommittee on Cities  
of the Standing Senate Committee on  
Social Affairs, Science and Technology**

Chair  
**The Honourable Art Eggleton, P.C.**

Acting Deputy Chair  
**The Honourable Wilbert Keon**

**June 2008**

*Ce document est disponible en français*

Available on the Parliamentary Internet:

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Committee Business – Senate - Recent Reports)  
39<sup>th</sup> Parliament – 2<sup>nd</sup> Session

## TABLE OF CONTENTS

<b>MEMBERSHIP</b> .....	i
<b>ORDER OF REFERENCE</b> .....	ii
<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>WHY A FOCUS ON POVERTY/ POVERTY THROUGH AN URBAN LENS</b> .....	2
<b>ISSUES AND OPTIONS</b> .....	6
<b>I. INCOME SUPPORT SYSTEMS</b> .....	6
<b>WORKING AGE ADULTS</b> .....	7
<i>Employment Insurance</i> .....	7
<i>Social Assistance</i> .....	10
<b>FOCUSED OPTIONS</b> .....	10
<b>EMPLOYMENT INSURANCE</b> .....	11
<i>Expand (restore) EI eligibility</i> .....	11
<i>Return the EI program to its insurance principles</i> .....	14
<b>FAMILIES WITH CHILDREN</b> .....	16
<b>PEOPLE WITH DISABILITIES</b> .....	17
<b>SENIORS</b> .....	21
<b>BROADER OPTIONS</b> .....	21
<b>II. FACILITATING A TRANSITION FROM SOCIAL ASSISTANCE</b> .....	
<b>TO SELF-SUFFICIENCY AND MAKING WORK PAY</b> .....	27
<b>III. POVERTY BEYOND MONEY</b> .....	32
<b>FAMILIES WITH CHILDREN</b> .....	32
<b>PEOPLE WITH DISABILITIES</b> .....	34
<b>IMMIGRANTS AND REFUGEES</b> .....	34
<b>IV. HOUSING</b> .....	38
<b>AFFORDABILITY</b> .....	39
<b>SUPPLY OF AFFORDABLE MARKET HOUSING</b> .....	42
<b>SUPPLY OF SOCIAL HOUSING</b> .....	46
<b>ACCESS</b> .....	53
<b>OPTIONS TO INCREASE ACCESS FOR IMMIGRANT FAMILIES</b> .....	54
<b>HOMELESSNESS</b> .....	55
<b>V. MACHINERY</b> .....	61
A. Intra-Governmental Arrangements .....	61
B. Inter-Governmental Arrangements .....	63
<b>VI. ACTION</b> .....	68
A. Unilateral Action.....	68
B. Bilateral Action .....	69
C. Multilateral Action .....	70
<b>VI. THE PEOPLE</b> .....	70
<b>APPENDIX I: JOHN STAPLETON'S PROPOSAL</b> .....	71
<b>APPENDIX II: THE CALEDON INSITUTE'S PROPOSAL FOR</b> .....	
<b>A NEW ARCHITECTURE FOR ADULT BENEFITS</b> .....	73
<b>APPENDIX III: PROPOSALS FOR A NATIONAL</b> .....	
<b>POVERTY-REDUCTION STRATEGY</b> .....	76
<b>APPENDIX IV: LIST OF OPTIONS</b> .....	79
<b>APPENDIX V: WITNESS LIST</b> .....	85

The Committee would like to thank the following staff for their hard work in the preparation of this report:

*From the Library of Parliament:*

Havi Echenberg, Analyst

Brian O`Neal, Analyst

Assisted by:

Sandra Elgersma, Analyst

Tyler Kustra, Analyst

Clara Morgan, Analyst

*From the Committees Directorate:*

Josée Thérien, Clerk of the Committee, 1<sup>st</sup> Session of the 39<sup>th</sup> Parliament

Barbara Reynolds, Clerk of the Committee, 2<sup>nd</sup> Session of the 39<sup>th</sup> Parliament

Louise Pronovost, Administrative Assistant, 1<sup>st</sup> Session of the 39<sup>th</sup> Parliament

Tracy Amendola, Administrative Assistant, 2<sup>nd</sup> Session of the 39<sup>th</sup> Parliament

The committee wishes to express *special thanks* to its witnesses, many of whom work very hard to improve the lives of low-income Canadians and travelled far to give their testimony. Their words have enlightened and inspired the Committee.

## MEMBERSHIP

---

The following Senators have participated in the study on the inquiry on *Poverty, Housing and Homelessness* of the Subcommittee on Cities:

The Honourable Art Eggleton, P.C., Chair of the Committee

The Honourable Andrée Champagne, P.C., Deputy Chair of the Committee

The Honourable Wilbert Keon, Acting Deputy Chair of the Committee

### **The Honourable Senators:**

Jane Cordy

Jim Munson

Marilyn Trenholme Counsell

### *Ex-officio members of the Committee:*

The Honourable Senators: Céline Hervieux-Payette, P.C. or (Claudette Tardif) and Marjory LeBreton, P.C. or (Gérald J. Comeau)

### *Other Senators who have participated from time to time on this study:*

The Honourable Senators Bert Brown, Ethel Cochrane, Joan Cook, Joyce Fairbairn, P.C. and Hugh Segal

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, November 20, 2007:

The Honourable Senator Eggleton, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Adams:

That the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology be authorized to examine and report on current social issues pertaining to Canada's largest cities. In particular, the Committee shall be authorized to examine:

- (a) poverty
- (b) housing and homelessness
- (c) social infrastructure
- (d) social cohesion
- (e) immigrant settlement
- (f) crime
- (g) transportation
- (h) the role of the largest cities in Canada's economic development

That the study be national in scope, with a focus on the largest urban community in each of the provinces;

That the study report propose solutions, with an emphasis on collaborative strategies involving, federal, provincial and municipal governments;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-Ninth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than June 30, 2009, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The question being put on the motion, it was adopted.

## **INTRODUCTION**

The Committee's mandate, as set forth in its Order of Reference, is to "examine and report on current social issues pertaining to Canada's largest cities." Based on population counts from the most recent Census, the Committee determined that it would concentrate its attention primarily (if not exclusively) on the following Canadian cities:

- Vancouver
- Calgary
- Edmonton
- Saskatoon
- Regina
- Winnipeg
- Toronto
- Ottawa-Gatineau
- Montréal
- Ville de Québec
- Saint John,
- Halifax
- Charlottetown
- St. John's

In order to fulfill its mandate, the Committee adopted a work plan that divided its review into five major categories, or "building blocks." The first building block consists of an examination of the capacity of Canada's major cities to cope with significant social challenges at a time when many responsibilities are being transferred to municipalities from senior levels of government.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The five building blocks are: Social Capacity; Infrastructure; Environmental Sustainability; Urban Governance and Fiscal Capacity; and Economic Development and International Competitiveness.

---

The Committee chose, as its first consideration under the Social Capacity building block, to focus on poverty, housing and homelessness. In making this choice, the Committee was especially mindful that in 1970, a Special Committee of the Senate chaired by Senator David A. Croll, tabled what was then, and remains today, a landmark report on poverty. *Poverty in Canada*, or as it is more widely known, the Croll Report, did what a subsequent report of this Committee did with regard to mental illness: it brought poverty out of the shadows.<sup>2</sup> The Committee also drew inspiration from the work of the Honourable Erminie Cohen, former Senator, whose 1997 report *Sounding the Alarm: Poverty in Canada* reminded the country that the plight of low-income Canadians remained unacceptable and deserved immediate attention. Lastly, but of great importance, the Committee notes the significant work done by the Senate Standing Committee on Agriculture and Forestry, whose work on rural poverty complements this Committee's focus on urban poverty.

Initially, the Committee held seven meetings and heard from 32 individuals representing 20 organizations on the theme of poverty, housing and homelessness. However, it rapidly became apparent that both the phenomena and the understanding of poverty, housing and homelessness have become more complex over the 38 years since the tabling of the Croll Report. Furthermore, it became disturbingly clear that poverty, housing and homelessness are as present and as grave a challenge today as they were when Senator Croll rose in the Senate Chamber to table the Special Committee's Report. Consequently, the Committee determined that a thorough and comprehensive exploration of all aspects of poverty, housing and homelessness would require an extended series of hearings to develop a solid evidentiary foundation upon which to make effective and achievable recommendations.

## **WHY A FOCUS ON POVERTY/ POVERTY THROUGH AN URBAN LENS**

Regardless of where it occurs, poverty in a prosperous, advanced country such as Canada is a serious issue. The absence of adequate income, housing, food, clothing, choices, and opportunities to participate fully in the life of the broader community – all of the deprivations that poverty brings with it – fall as heavily on low-income Canadians in one part of the country as in another. Yet there are compelling reasons why urban poverty should be of particular concern and therefore merit the attention of Canadians everywhere.

Since the aftermath of World War II, the trend toward urbanization has been picking up speed in Canada and with it, the concentration of poverty in Canada's largest cities. In 1967, the year of Canada's Centennial celebrations, Statistics Canada observed that "[a]n increasing pace towards urbanization means that low income will become more and more

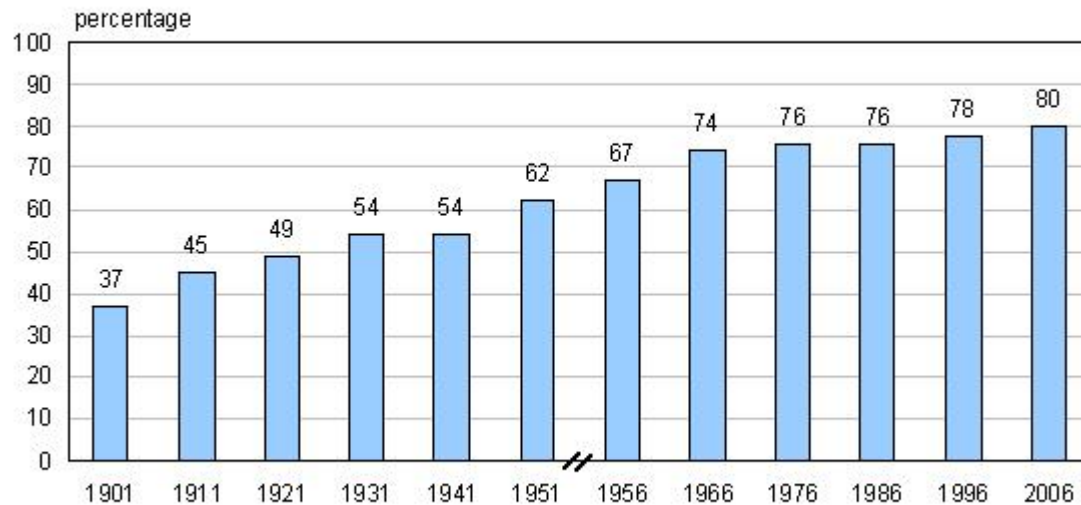
---

<sup>2</sup> Senate Standing Committee on Social Policy, Science and Technology: *Out of the Shadows at Last: Transforming Mental Health, Mental Illness and Addiction Services in Canada*, May 2006.



an urban problem.”<sup>3</sup> In March 2007, Statistics Canada began to release the preliminary results of the 2006 Census. These early results confirmed the trends that were predicted forty years earlier. In 2006, four out of every five individuals, more than 80 per cent, lived in an urban centre of 10,000 people or more. Just over two-thirds (68 per cent) of Canada's population in 2006 lived in the nation's 33 census metropolitan areas (CMAs).<sup>4</sup>

**Figure 1: Proportion of the Canadian population living in urban regions since 1901**



**Sources:** Statistics Canada, censuses of population, 1901 to 2006

Data gathered during the 2006 Census showed that an estimated 3.4 million Canadians (or 10.5 per cent) lived in low income (after-taxes) in 2006<sup>5</sup>. In nine of the 14 CMAs that are the focus of the Committee's review, the percentage of the population living below the post-tax Low Income Cut Off (LICO) exceeds the national average.

In a report on urban poverty released in 2007, the United Way of Greater Toronto (UWGT) noted that in 2000, the effects of the recession of the early 1990's lingered on for many. As evidence, UWGT pointed to the increased use of food banks and emergency shelters, and warnings issued by social services agencies that their clients were falling further and further behind. The UWGT asserted that:

<sup>3</sup> Dominion Bureau of Statistics, *Statistics on Low Income in Canada, 1967*, Cat. No. 13-536, p. 11, as cited in *Poverty in Canada, Report of the Special Senate Committee on Poverty* [Croll Committee], Ottawa, 1971, p. 18.

<sup>4</sup> Statistics Canada, *The Daily*, 13 March 2007.

(<http://www.statcan.ca/Daily/English/070313/d070313a.htm>) Statistics Canada defines a Census Metropolitan Area, or CMA, as an “[a]rea consisting of one or more neighbouring municipalities situated around a major urban core. A census metropolitan area must have a total population of at least 100,000 of which 50,000 or more live in the urban core.”

<sup>5</sup> Statistics Canada, *The Daily*, 5 May 2008, <http://www.statcan.ca/Daily/English/080505/d080505a.htm>

Nowhere are these changes felt more keenly than in Canadian cities. As Canada's population has become increasingly urbanized, the number of poor households living in urban areas has grown as well. Today, chronic levels of poverty, polarized job opportunities, low wages, and unaffordable and inadequate housing in large cities create a fundamental challenge to the future of Canada and the quality of life of Canadians. Although stark disparities remain between rural or remote communities and urban centres, the experience of deprivation in cities – especially Canada's largest cities – is now significant.<sup>6</sup>

**Figure 2: Percentage of Population below After-Tax Low Income Cut Off (LICO), 2005**

<b>CMA</b>	<b>Total</b>	<b>Male</b>	<b>Female</b>
Vancouver	16.5 %	15.9 %	17.1 %
Calgary	10.3	10.0	10.7
Edmonton	10.6	9.8	11.4
Saskatoon	12.2	11.1	13.3
Regina	10.0	9.4	10.6
Winnipeg	14.6	13.6	15.6
Toronto	18.4	17.5	19.2
Ottawa-Gatineau	11.7	11.2	12.1
Montréal	16.1	15.2	17.0
Ville de Québec	12.0	10.6	13.3
Saint John	10.7	10.0	11.4
Charlottetown	13.8	13.1	14.3
Halifax	10.8	10.2	11.4
St. John's	16.1	14.8	17.3

Source: Statistics Canada, *2006 Community Profiles*

The Conference Board of Canada has argued that the concentration of poverty in Canada's major cities is a matter that should be of concern to all Canadians regardless of where they live or the standard of living they enjoy. At the conclusion of a lengthy study of Canada's economic prosperity in the context of globalization, "Canada's prosperity," the Conference Board stated "unequivocally depends on the success of our major cities."<sup>7</sup> In January 2008, the Canada West Foundation released its own study of big cities in Canada with an emphasis on the rapid urbanization occurring in western provinces. Conclusions reached by this study mirrored those of the Conference Board, stressing the

<sup>6</sup> Canadian Council on Social Development, *Poverty by Geography: Urban Poverty in Canada, 2000*, Ottawa, 2007, p. 2. <http://www.ccsd.ca/pubs/2007/upp/Poverty%20by%20Geography.pdf>

<sup>7</sup> The Conference Board of Canada, The Canada Project, *Mission Possible: Sustainable Prosperity for Canada: Volume III, Mission Possible: Successful Canadian Cities*, Ottawa, 2007, p. viii.

“tremendous importance of Canada’s big cities to our future economic prospects, standard of living, and quality of life.”<sup>8</sup>

Poverty poses significant challenges to Canada’s major cities, challenges that may compromise their ability to act as engines for this country’s prosperity. Christopher Leo, Professor of Political Science at the University of Manitoba, argues that poverty in an urban setting is not simply a matter of interest to academics, policy makers, politicians and advocacy organizations: it is of concern to Canadians generally and the residents of our large cities in particular:

Cities are our primary generators of ideas, our centres of economic control, and of much important production, even in an economy driven by commodities. The prosperity of us all, even those of us who work in rural areas, depends on the prosperity of our cities. As surely as all Canadians rely on commodity production, we rely on the health of our cities, and of the networks of infrastructure and services that keep them viable.<sup>9</sup>

Faced with mounting debts and economic recession in the early 1990s, Canada’s federal and provincial governments reduced their provision of, and funding for, social programs. As a consequence of this withdrawal, Canadian cities faced a growing obligation to support their low-income citizens, without the resources to adequately fulfill the obligation. Shrinking programs and services to sustain those in low income constrained the ability of low-income city dwellers to “play the roles, meet the obligations and participate in the relationships and customs of their society”<sup>10</sup> (in this case, the cities in which they live) – resulting in further disadvantage to major cities whose human capital deteriorated as a result.

For these reasons, the Committee decided to consider carefully the lives and experiences of low-income Canadians living in major cities today. The Committee wanted to discover the paths to poverty for these individuals and families ... and what paths they followed to escape it. Are these Canadians assisted by programs and services intended to respond to their needs or are they simply being sustained – kept alive – in low-income circumstances without hope of a better life for them and for their children? What is working for them and for Canada and what is not? What lessons can be learned from their experience and how can these lessons be applied in order to build a more sustainable, equitable, and prosperous Canada?

---

<sup>8</sup> Casey G. Vander Ploeg, *Big Cities and the Census: The Growing Importance of Big Cities on the Demographic Landscape*, Canada West Foundation, Calgary, January 2008, p. i.  
[http://www.cwf.ca/V2/cnt/publication\\_200801280932.php](http://www.cwf.ca/V2/cnt/publication_200801280932.php)

<sup>9</sup> Christopher Leo, <http://canadasworld.wordpress.com/2008/05/22/are-cities-really-that-important/>

<sup>10</sup> Peter Townsend, “What is Poverty? An historical perspective,” *Poverty in Focus*, International Poverty Centre, December 2006, pp. 5-6, cited by Lars Osberg, “The Evolution of Poverty Measurement – with special reference to Canada, Draft 1.3, 9 February 2007, p. 41.

As it conducted its hearings, these questions as well as others, were the ones which the Committee sought answers to from its witnesses. In the report that follows, the Committee identifies the challenges confronting Canada, its large urban centres, and the women, men, and children living in them, including those living in low income and coping with exclusion, and those in government and civil society labouring to help them. These challenges are framed as issues which are followed by proposed solutions, or options, some from our witnesses, and some gathered from other analyses and research. At this stage, the Committee has not formulated a preference for any option; rather, it is the Committee's profound hope that setting out issues and options will provoke further thought and discussion. When this process is complete, the Committee will table a report with concluding observations and recommendations designed to achieve the goals of more resilient, dynamic, and robust cities and a better life for all who live in them.

## **ISSUES AND OPTIONS**

### **I. INCOME SUPPORT SYSTEMS**

<p style="text-align: center;"><b>Issue 1:</b> <b>Income Support Systems are Broken</b></p>
---

*The social welfare structure so laboriously and painstakingly erected in Canada over the past forty years has clearly outlived its usefulness. The social scientists who have studied it, the bureaucrats who have administered it, and the poor who have experienced it are of one mind that in today's swiftly changing world the welfare system is a hopeless failure. The matter is not even controversial. But what is to take its place?<sup>11</sup>*

A great deal has changed since a Special Senate Committee published this assessment of Canada's income support systems, but one thing has not: the system remains a "hopeless failure."

Twenty-one years later, in 1992, another alert was issued, this time by the Economic Council of Canada. The Council warned that Canada's system of income security programs was "under considerable strain,"<sup>12</sup> noting that many low-income Canadians were "supported by neither unemployment insurance nor social assistance."<sup>13</sup> In the years following the release of the Council's report, the federal and provincial/territorial governments made significant changes to income support systems, motivated by their assessment that the elimination of deficits and reduction of debt were of fundamental importance. The intent of the changes was to cut costs by restricting access to income support, shortening the duration of benefits, and reducing benefit levels. These changes achieved their purpose: the numbers of beneficiaries plunged, expenditures fell,

---

<sup>11</sup> *Poverty in Canada*, Report of the Special Senate Committee on Poverty [Croll Report], Ottawa, 1970, Foreword, p. vii.

<sup>12</sup> Economic Council of Canada, *The New Face of Poverty: Income Security Needs of Canadian Families*, Ottawa, 1992, p. 45.

<sup>13</sup> *Ibid.*

government debt was reduced, and deficits largely eliminated. However, fundamental structural problems remained unresolved, there was little if any harmonization among programs, and the ability of the income support system to address poverty deteriorated further.

Today, there is a broad consensus that income support systems in Canada are, if not entirely broken, not achieving their goals. Some question whether these systems have been weakened to the point that they will be inadequate in the event of an economic downturn<sup>14</sup>. Yet income support systems represent a major expense for governments and taxpayers, with some estimates placing the annual cost at approximately \$100 billion<sup>15</sup>. In contrast, the return in terms of reducing poverty or genuinely assisting those without employment has been disappointing.

## **WORKING AGE ADULTS**

For working-age adults, there are two central income support systems: the Employment Insurance (EI) program administered by the federal government and social assistance (welfare) programs delivered by the provinces. Both the design and purpose of these programs have been modified over time and yet one shared characteristic remains immutable – the failure to fully satisfy the purposes they are designed to serve.

### ***Employment Insurance***

The Employment Insurance program, first established in 1940 as Unemployment Insurance, was originally designed to partially replace income lost by those who had experienced temporary, unpredictable cessation of employment. It was financed largely by employees and employers, although the federal government made a small (20 per cent) contribution and covered administrative costs. The program was gradually expanded (wider coverage, increased payments, easier access, benefits provided over longer periods of time) in the 1950s and 1970s.

Faced with an economic recession in the early 1990s, the federal government initiated a series of restrictions that culminated in 1996 in an overhaul of the program and its renaming as the Employment Insurance program.

The current EI program pays about \$10 billion each year in income benefits to individuals, providing financial assistance every month to thousands of workers who find themselves without a job. Through the provisions of sickness, maternity, parental and compassionate leave benefits, EI also provides assistance to workers who have interruptions in employment for personal reasons, making the program more integral to all Canadians' life decisions.

---

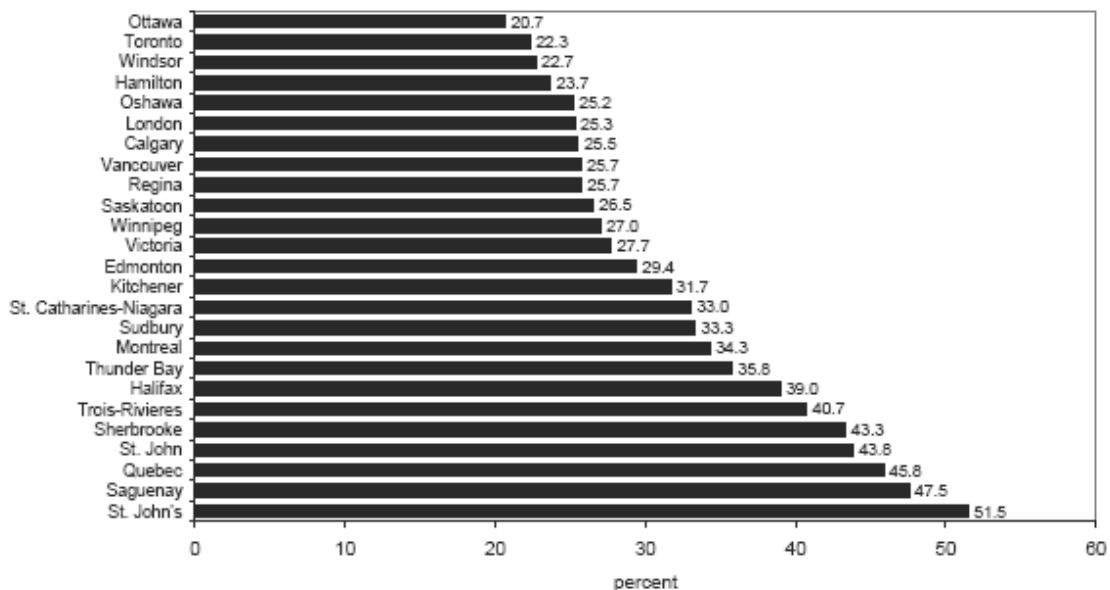
<sup>14</sup> Professor Keith Banting is unequivocal, stating before a Library of Parliament Seminar on Guaranteed Annual Income that Canada's income support "systems currently are broken, [...] I don't think we've got a good system in place." Library of Parliament, Seminar on Rethinking Income Support: A Guaranteed Annual Income, Ottawa, April 11, 2008.

<sup>15</sup> Stapleton, Issue 2, 13 December 2007.

---

Changes made in 1996 tightened eligibility for benefits, reduced payments, and shortened the maximum duration of benefits. As a result, approximately 48 per cent of unemployed Canadians, by Richard Shillington's estimate, qualify for benefits and these numbers vary considerably by region. In Ontario, for example, only 25 per cent of the unemployed qualify for benefits. There are also significant differences in coverage between major cities: coverage varies from 20.7 per cent in Ottawa to 51.5 per cent in St. John's, as demonstrated in the figure below.

**Figure 3: Percentage of Unemployed Receiving Regular EI Benefits, by Major City, 2004**



Source: Ken Battle, Michael Mendelson and Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 17.

In the Greater Toronto Area, only 22 per cent of the unemployed receive EI benefits; although people in Toronto account for about 19 per cent of all contributions to the EI fund, they receive only about 10 per cent of the benefits. Ontario contributes 41 per cent and gets approximately 28 per cent of the benefits. (Shillington, Evidence, 29 May 2008)

One of the Committee's witnesses offered this assessment of the changes made in the 1990s:

When you compare the benefits being paid in the early 1990s to now, overall benefit levels have dropped by about one third after adjusting for inflation. For lower income Canadians, it has dropped by half. We have taken benefits away from the most vulnerable for reasons that escape me. (Shillington, Evidence, 29 May 2008)

Other witnesses told the Committee that there are Canadians who pay premiums to the Program but do not work sufficient hours to receive benefits (13 per cent of those who are ineligible for benefits). A further 26 per cent of unemployed Canadians are not eligible for EI benefits because they had never worked (many of these are young Canadians just entering the job market for the first time), while 15 per cent did not qualify because they left their last jobs for reasons – including returning to school – not deemed valid under EI rules. Women represent a disproportionate share of those not covered by EI, as are young people. (Vincent, Evidence, 29 May 2008) In contrast, the program appears to favour frequent applicants (over 40 per cent are repeat users), many of them employed in seasonal industries.

Women have been especially hard-hit by changes to the EI program. Under the rules introduced in 1996, individuals require 600 hours of employment over the previous 52 weeks to qualify for benefits. Because women make up the majority of Canadians holding precarious employment (part-time or temporary jobs), they pay premiums with little hope of ever qualifying for benefits. In cases where women do qualify for EI, "the benefits may be so low at their wage levels as to be less than social assistance."<sup>16</sup> Maternity and parental benefits provided under the EI program are also unavailable to these women. In addition, 840,000 self-employed women are excluded from these benefits.<sup>17</sup>

Witnesses also informed the Committee that several factors combine to limit how much immigrants benefit from EI. Due to various labour market barriers, immigrants often end up in precarious or informal work, and do not work enough hours to qualify for EI. Secondly, a high percentage of recent immigrants have settled in urban areas – in particular Toronto, Vancouver, and Montreal – areas where the rates of EI qualification are already low. Finally, even when immigrants qualify for EI affiliated training, they may have different needs from mainstream Canadian beneficiaries, such as Canadian experience or credential recognition.

For those for whom EI benefits are out of reach, the only government support available to them is social assistance – welfare – a program universally disliked and referred to as a last resort. Professor Keith Banting summed up the current state of the EI program by stating that it is: "... a national disgrace on a number of levels."<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Canadian Research Institute for the Advancement of Women, FACT sheet, Women's experiences of social programs for people with low incomes, 2007, p. 9 <http://www.criaw-icref.ca/>

<sup>17</sup> Ibid, p. 9.

<sup>18</sup> Banting, 2008.

## *Social Assistance*

Social assistance, or “welfare”, is the social safety net of last resort in Canada. There are 13 separate social assistance systems in Canada, one for each of the provinces and territories.<sup>19</sup> In Ontario, the social assistance program accounts for approximately 5 per cent of annual income-security expenditures<sup>20</sup>. During the 1990s, the rules governing access to social assistance were tightened; it became more difficult for those deemed employable to receive social assistance, and if they did, they often received lower benefits than those deemed “unemployable”. Social assistance payments in general were reduced; the National Council of Welfare, an advisory body to the federal government, reports that welfare incomes peaked in 1994 and have declined since, calling some of the losses “staggering.”<sup>21</sup> For almost all recipients, social assistance payments are not sufficient to lift them above Statistics Canada’s after-tax Low-Income Cut Offs (LICOs).<sup>22</sup> The gap between benefits and what is needed to make ends meet is especially large in cities. Yet despite the explicit intention to move social-assistance recipients into the labour market, disincentives are built into social-assistance systems that discourage this transition.

Witnesses and other analysts agree that social assistance is demeaning to recipients. Canadians receiving social assistance are often subject to intrusive rules and regulations and stigmatization. Earnings from other sources in excess of certain limits result in benefit reductions or claw-backs. Yet there is also concern that receipt of social assistance can create a dependency relationship. This outcome is reinforced by what is called the “welfare wall;” moving from social assistance into employment often results in the loss of benefits such as medical and dental care, thus leaving individuals worse off.

## **FOCUSED OPTIONS**

Some suggestions to the Committee concentrated on specific programs that make up the income support system, on elements of those programs, and on the impacts of some programs on particular groups within the general population. These are listed first among the options. A second set of proposals address these systems as a whole and call for system-wide, coordinated change. These options follow the more focused options.

---

<sup>19</sup> National Council of Welfare, *Welfare Incomes in 2005*, Ottawa, October 2006, p. 1.  
<http://www.ncwcnbes.net/en/research/welfare-bienetre.html>

<sup>20</sup> John Stapleton, *Why is it so tough to get ahead? How our tangled social programs pathologize the transition to self-reliance*, Metcalf Foundation, Toronto, December 2007, p. 7  
<http://www.metcalffoundation.com>

<sup>21</sup> National Council of Welfare, *Welfare Incomes 2006: Patterns and Trends*, p. 2, Ottawa, 2006,  
<http://www.ncwcnbes.net/en/home.html>

<sup>22</sup> The National Council of Welfare reports that in 2006, welfare incomes were less than two-thirds of the after-tax LICO for 22 of the 52 scenarios it tracked. For five scenarios welfare incomes were equal to or higher than 80 per cent of the after-tax LICO, and in Newfoundland and Labrador, under the lone-parent scenario, the welfare income reached 99 per cent of the after-tax LICO. With the exception of the latter scenario, none brought witnesses to, or above, the after-tax LICO. Source: *Welfare Incomes 2006: Patterns and Trends*, p. 3.



### ***Option 1: Maintain the status quo and concentrate on the most vulnerable***

Prior to the changes made in the 1990s, there was a concern that the income support system was too costly to sustain (and thus a contributor to government debt and deficits) and fostered dependency among recipients while serving as a disincentive for labour-market participation.

Beginning in the mid-1990s and continuing since, overall poverty rates have fallen along with unemployment. Some analysts assert that this is evidence of the effectiveness of the changes to the income support system, and recommend only refined interventions focused on education among the poor; “Aboriginal poverty; the mentally ill and physically handicapped; the ghetto poor; high effective tax rates on the “near poor”; and in-work benefits such as earnings supplements.”<sup>23</sup>

Others claim that these reduced low-income rates are still too high and reflect the benefits of a robust economy. They predict that an economic downturn will reveal the flaws in our income security system which “will become painfully evident.”<sup>24</sup>

## **EMPLOYMENT INSURANCE**

### ***Expand (restore) EI eligibility***

Within this broad direction, several more specific proposals were made. They are outlined below:

### ***Option 2: Return the EI program to its pre-1996 status***

Campaign 2000 recommended a uniform 360-hour qualifying period in all regions of Canada and one year eligibility. (Issue 23, 10 May 2007) Other proposals call more generally for restoring equal access to the program (eliminating preferential regional treatment) and moving back to pre-1993 benefits.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> John Richards, *Reducing Poverty: What has Worked and What Should Come Next?*, C.D. Howe Institute, Toronto, 2007. Richards acknowledges that a combination of policy change and favourable labour-market conditions have reduced rates of poverty. [http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_255.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_255.pdf).

<sup>24</sup> Task Force on Modernizing Income Security for Working-Adults, *Time for a Fair Deal*, Toronto, May 2006, p. 12.  
[http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fFv0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA\\_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1](http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fFv0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1)

<sup>25</sup> The Canadian Labour Congress (which has not testified before the Committee), for example, calls for a reduction in the number of qualifying hours to 360 in all regions, a longer duration of up to 50 weeks of regular benefits and an increase to at least 60 per cent in the percentage of insured earnings replaced by EI benefits based on the best 12 weeks of earnings.  
[http://canadianlabour.ca/index.php/Unemployment\\_Insuran/1383](http://canadianlabour.ca/index.php/Unemployment_Insuran/1383)

30 Stapleton, 2007, p. 22.

***Option 3: Make EI extended leave benefits available to self-employed Canadians***

Canadians who are self-employed do not pay EI premiums and are not eligible for extended leave benefits offered under the Program, including parental, maternity and compassionate leave. Witnesses suggested these extended benefits could be provided to self-employed workers if they were funded out of general revenues.

***Option 4: Restore eligibility for those who leave employment voluntarily***

Those who leave their jobs voluntarily are no longer eligible for EI benefits; this can discourage workers from leaving to seek better paying or more appropriate employment. Previous to the changes of the 1990s, those who quit their jobs had to wait longer than those who were laid off, but still received benefits. Should this practice be restored?

***Option 5: Disconnect severance pay from EI eligibility***

The EI Program currently requires that displaced workers deplete their severance pay before becoming eligible for benefits. It is questionable whether this requirement is appropriate within the context of an insurance program supported by premiums. Its goal appears to be less related to helping those faced with job loss than it is to the reduction of program payouts.

***Option 6: Provide additional benefits and extend duration for long-term employees***

Some workers have been stably employed over long periods of time, have paid EI premiums, and then become unemployed. One expert witness advocated the provision of additional benefits over a longer period to these workers, in recognition of their infrequent EI claims and the longer adjustment period required to find new employment. (Gray, Evidence, 29 May 2008)

***Option 7: Create an EI transition fund for older unemployed workers***

An option suggested during a roundtable in Toronto held by the Expert Panel on Older Workers (chaired by former Senator Erminie Cohen) was the creation of an EI transition fund for older workers. This fund could provide income support for older unemployed workers who, for physical or psychological reasons, cannot reasonably expect to find employment before they become eligible for Canada Pension Plan benefits.<sup>26</sup>

***Option 8: Provide a premium rebate for low-wage workers in stable employment***

Low-wage earners engaged in stable employment patterns and who are at low risk of claiming EI benefits could benefit from a premium rebate, to function like the Working Income Tax Benefit (WITB). A witness before the committee suggested that an EI

---

<sup>26</sup> Expert Panel on Older Workers, *Toronto Roundtable Summary*, 5 June 2007, [http://www.ow-ta-sec.org/en/consultation/report\\_from\\_consultation.shtml](http://www.ow-ta-sec.org/en/consultation/report_from_consultation.shtml)

premium rebate would also serve as a reward for stable employment patterns because the system, as it is currently designed, “subsidizes and contains incentives that promote part-year and unstable work patterns.” (Gray, Evidence, 29 May 2008)

### ***Option 9: Broaden access to EI training programs***

The EI program consists of two components: one is a pure income-support, or passive program (EI Part I); the other (EI Part II) provides training to assist re-entry to the labour market. One witness proposed separate and uniform entry requirements for EI Part II benefits to broaden access to these programs, arguing that most provinces now have Labour Market Development Agreements with Human Resources and Social Development Canada, but it is still fairly difficult to qualify for skills development, job training and job counselling. (Gray, Evidence, 29 May 2008)<sup>27</sup>

### ***Option 10: Improve EI Part II training programs***

The reforms to the EI Program in 1996 were intended (in part) to shift the emphasis from passive income support to training for re-entry into the workforce. However, the Committee heard expenditures on the active programs have been minute compared to those made by Nordic countries. For example, Canada spends less than half a per cent of its Gross Domestic Product (GDP) on active measures, whereas countries like Denmark and Sweden spend 1.5 to 2 per cent of GDP on these programs. (Van den Berg, Evidence, 29 May 2008)

The Committee also heard that the emphasis should be shifted from passive to active aspects of the program, so that “policies should more broadly address the barriers to employment faced by workers who are not well equipped to realize their full potential in the labour market, whether they rely on EI or not.” (Vincent, Evidence, 29 May 2008) Other specific suggestions were that more resources should be devoted to counselling and monitoring programs, and to general employment search services; that more attention should be paid to participant selection for the programs offered under EI Part II; and that

---

<sup>27</sup> The federal government has already taken some steps in this direction. For example, the federal government has signed agreements with the provinces of Saskatchewan (February 2008), New Brunswick (February 2008), and Manitoba (April 2008) on training and skills development for people who are not eligible for training under the Employment Insurance (EI) program. These agreements complement Labour Market Development Agreements signed between the Government of Canada and these provinces, under which the provinces assumed responsibility for designing and delivering employment programs and services for unemployed people eligible under the EI program. Service Canada delivers the Employment Assistance Services (EAS) program which provides funding to organizations offering employment services to help clients re-enter the labour market. All unemployed Canadians have access to a range of services under the EAS program. However, some EAS offerings are available only to clients who are eligible to receive EI benefits, or who have recently been receiving EI benefits. Employment Assistance Services include providing clients with information about the labour market, help preparing resumes, career-planning services, employment counselling, diagnostic assessment, help with job-search skills, job-finding clubs, and job-placement services.

---

programs should be closely tied to local labour markets (Van den Berg, Evidence, 29 May 2008).

***Option 11: Reward companies for good human resource management through the EI system***

Witnesses suggested to the Committee that provincial labour codes be revised to reflect changes in the labour market and to better protect workers (see below). One witness suggested that the EI program be used to encourage and reward companies that adopt good human resources management practices with respect to training programs for their employees, which could in turn reduce worker reliance on EI.

***Return the EI program to its insurance principles***

The notion of shrinking EI to its original purposes – a program that insured against income losses due to temporary and unpredictable unemployment, funded largely by employers and employees — is appealing to analysts regardless of their place on the political spectrum. Again, the specifics within this option are reflected in a number of different options.

***Option 12: Further restrict access to and benefits from EI programs***

Some believe that further restrictions are needed on the scope, eligibility criteria, and benefit levels under the EI Program. One witness argued that the 1995 EI reforms did not go far enough because “by leaving intact the principle of regionally variable conditions for access,” the reforms failed to restore the “credibility of the program as insurance against unintended bouts of unemployment” and that regionally differentiated access to the program creates a subsidy for seasonal unemployment and a disincentive for pursuing “more productive employment options.”<sup>28</sup>

***Option 13: Relocate social benefits currently offered under EI***

All witnesses addressing the Committee specifically on EI (Vincent, Van den Berg, Shillington, Gray, Evidence, 29 May 2008) supported a return to insurance principles, in part so that the non-insurance-based benefits might be available to those not eligible for EI benefits. In particular, witnesses identified the low proportion of women eligible for maternity benefits under EI. One approach suggested was to model a new program after the Parental Insurance Program in Quebec (Vincent), while another suggested a new fund for these leave programs to be funded by employers and employees, or general taxpayers, and to be more widely available.

---

28. Richards, 2007, p.14

***Option 14: Create additional benefits for workers, to be funded and administered outside the EI program***

Several witnesses suggested that income-support initiatives designed to respond to labour market impacts, including new ones, could be located elsewhere. For example, one witness suggested that categorical grants for permanently laid-off workers from particular companies or industries could support high-seniority workers who are laid off and face very high adjustment costs. (Gray, Evidence, 29 May 2008)

***Option 15: Remove training programs from the EI program***

The possibility of removing the training component from the EI program was raised by one witness, who suggested that a new retraining program for unemployed Canadians could be funded from general tax revenues and be made available to people who might not be eligible for EI benefits. (Vincent, Evidence, 29 May 2008)

***Option 16: Create a separate EI program for seasonal workers and frequent users***

Witnesses testified that the needs of occasional and frequent users of the EI program are significantly different and that this should be reflected by splitting the Program into two separate parts to reflect this difference.

***Option 17: Conduct a full review of the EI program***

More than ten years have passed since the last major changes were made to the EI program. The labour market has evolved since that time. In its budget for fiscal year 2008-09, the federal government announced a new management and governance regime for EI that will see the creation of a new Crown corporation, the Canada Employment Insurance Financing Board (CEIFB). This will result in a new premium rate-setting mechanism and different treatment of any future EI surpluses. However, these measures will not involve any fundamental changes to the EI Program itself.

A full review could take into account the unique problems raised by the Committee's witnesses with regard to women, older workers, and immigrants and the EI Program. It could also examine the Program's core objectives, include an evaluation of its current form and effectiveness, and take into consideration the options mentioned above, as well as others.

***Option 18: Rebuild income-support systems for working-age adults incorporating successful elements of income-support systems for children and seniors***

A second approach to full-scale rebuilding of income-support systems has been made by John Stapleton. Observers indicate that the income-support systems now in place for seniors have been, for the most part, a success. Some indicate that similar systems in

place for children have been successful as well (although many say these systems need to be better funded and expanded).

Mr. Stapleton began by identifying the elements of the systems for seniors and children that work well and then proposes that the income-support systems for working age adults be adjusted to mirror those successful elements:

- federal accounts, such as Old Age Security (OAS) and the Canada Pension Plan (CPP) for seniors, and the Child Tax Benefit for children;
- registered tax instruments such as Registered Retirement Saving Plans (RRSPs) for seniors, and Registered Education Saving Plans (RESPs) for children;
- real benefits, such as the Guaranteed Income Supplement (GIS) for low-income seniors, and the National Child Benefit Supplement for low-income families with children; and
- contributions from government to encourage saving, such as the tax exemption on RRSP contributions.

A more detailed description of this proposal can be found at Appendix I of this paper.

## **FAMILIES WITH CHILDREN**

The federal child benefits system has two aims: to reduce child poverty and to assist parents with the costs of raising their children. The system has achieved some success in reducing the levels of poverty among low-income Canadians with children; without federal child benefits, 15 per cent of families would be low-income, compared with the current rate of 9.3per cent.<sup>29</sup>

The current system is made up of the tax-free Canada Child Tax Benefit (CCTB) paid monthly to parents of children under 18, based on the number of children and level of family income. In 1998, the National Child Benefit Supplement was added to the CCTB to provide increased benefits to all low-income families including those without taxable income.

In 2006, the Universal Child Care Benefit (UCCB) was added, with payments of monthly instalments of \$100 for every child under the age of 6 (regardless of parental income). In 2007, the federal government introduced a non-refundable child tax credit which provides income tax savings of up to \$300 for children of all ages to tax-paying parents.

Despite the impact of these programs on poverty rates, the Caledon Institute sees them as flawed. The programs are complex and difficult to understand; they are “stealthy” in that portions are subject to taxation; and, they are inequitable, in that the UCCB and the child tax credit provide benefits to high income families and offer nothing to poor families with children between the ages of 6 and 17.

---

<sup>29</sup> Ken Battle, *A Bigger and Better Child Benefit: A \$5,000 Canada Child Tax Benefit*, Caledon Institute, Ottawa, January 2008, p.3. <http://www.caledoninst.org/>

### ***Option 19: Eliminate the Universal Child Care Benefit and create a more generous Canada Child Tax Benefit***

The Caledon Institute has proposed the elimination of the UCCB and the child tax credit, with the savings applied to a more generous CCTB. Under this proposal, the maximum amount payable to low-income families would be \$5,000 per year per child, up from the current maximum of \$3,271 per first child. Caledon asserts that the expanded CCTB would also provide substantial benefits to modest- and middle-income families and have a significant impact on poverty, reducing the current low-income rate for families (9.3 per cent) by a full percentage point<sup>30</sup>. The current federal child benefits system costs \$13 billion annually. Caledon estimates that its proposal would cost \$17 billion and has suggested that it could be phased in over time. Campaign 2000 supports the Caledon proposal to raise the maximum benefit to \$5,000 per year per child. (Evidence, Issue 23, 10 May 2007)

This proposal is intended to fit within the framework of Caledon's proposed new architecture for adult benefits, addressed in more detail below. Is this the right approach to addressing the challenges faced by low-income Canadians with children? In what way would it improve the lives of children living in poverty? Should it be accompanied by other measures needed to support poor children and ensure that they will be able to exit low-income circumstances, thus breaking the cycle of intergenerational poverty?

### **PEOPLE WITH DISABILITIES**

About a half-million people with disabilities are living in poverty in Canada. Despite many programs at the federal level<sup>31</sup> (and their provincial/territorial equivalents)

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> There are public programs that provide income support to a disabled person. The more generous of the programs are funded by employers and employees through their contribution to Employment Insurance (EI) (which provides sickness benefits), and the Canada Pension Plan (CPP) (which provides disability benefits). However, in both cases, individuals must qualify through their labour market participation over time. People without sufficient labour market participation who become disabled are eligible for social assistance benefits, generally at a higher level than is provided to non-disabled recipients. Anyone born with a disability or who becomes disabled as a child does not receive any direct income support, unless their parents qualify for welfare.

There are a number of federal tax and transfer benefits available for disabled persons. As of 2002, these benefits consisted of: attendant care deduction, Canada Study Grant, CPPD, caregiver credit, Child Tax Benefit, Disability Tax Credit, EI Sickness Benefit, GST Credit, Infirm Dependant Credit, Medical Expense Tax Credit, Refundable Medical Expense Supplement, and Veterans Pensions and War Allowances.

By 2007, additional federal programs were in place: Canada Access Grants for college and university students, Child Disability Benefit, Children's Fitness Tax Credit, Child Tax Credit, Disability Supports Deduction (replaces Attendant Care Deduction), EI Compassionate Benefit, Registered Disability Savings Plan (with Canada Disability Savings Bonds and Canada Disability Savings Grants), New Veterans Charter

Canadians with disabilities are disproportionately affected by low income, with a low-income rate of 32 per cent, more than double the Canadian average (Treusch, Issue 21, 26 April 2007). Many of these individuals end up on provincial social assistance programs, leading one witness to suggest that welfare has become the disability income program in Canada, constituting from 50 to 70 per cent of provincial caseloads. Even with higher benefits, the Committee heard, it is stigmatizing and inappropriate as a last-resort program for people with disabilities. (Prince, Issue 1, 18 April 2008)

***Option 20: A medium-term sickness/disability benefit***

One witness focused his attention on the absence of income protection over the medium term (at both the federal and provincial levels) for Canadians with illnesses and moderate to severe disabilities. (Prince, Issue 1, 18 April 2008). At the federal level, working-age Canadians with disabilities who do not qualify for EI sickness benefits or the Canada Pension Plan disability (CPP-D) program include the self-employed, those in precarious (non-standard) employment, and people with recurrent and cyclical health conditions. Many employees – even those who are well-paid – do not have access to extended health and disability insurance and there are gaps in the EI sickness and CPP disability programs.

The Committee was offered three options for delivering a medium-term sickness and disability benefit:

1. Extend the duration of EI sickness benefits to at least 26 (from the current 15) weeks and up to 35, 45, or 50 weeks. Current EI eligibility criteria of 600 hours of insurable earnings in the previous 52 weeks would be retained for the first 15 weeks of coverage. Additional weeks' coverage would either require no additional hours or some additional number of insurable hours. The federal government could make this change unilaterally.
2. Create a new sickness/disability program, a new federal income program separate from, but associated with, EI sickness and CPP-D. It could have the same features as option 1, to be funded from general revenues or a new dedicated tax, to ensure fairness to business and employer groups. Provincial and territorial co-operation would be needed if the benefits were seen as representing an example of, or encroaching on, supplementary pension benefits.

---

31. (con't) with Disability Awards and Allowances, Earnings Loss Benefit, and Supplementary Retirement Benefit, and Working Income Tax Benefit and Disability Supplement.

Finally, the Canada Social Transfer (CST) is the mechanism by which the federal government transfers funds to provinces and territories, on a per-capita basis, for children, post-secondary education, and social assistance. The CST is scheduled to increase by 3 per cent per year starting in 2009-2010. From the last fiscal year to the current fiscal year, the federal government has increased the CST, with specific increases for post-secondary education and children, while the amount for social assistance has remained constant.



3. Add benefits for partial disabilities to the CPP-D program, requiring a basic change to the CPP program and legislation, and raising questions about how to define ‘partial’ disability as defined by whom. Furthermore, Parliament (House and Senate) plus two-thirds of the provinces representing two-thirds of Canada’s population would have to consent, and contributions would have to be increased.<sup>32</sup>

***Option 21: Amend CPP legislation to allow pilot and demonstration projects***

EI legislation allows for the funding of pilot and demonstration projects to test different combinations of income supports, employment services and benefits in different regions of the country to learn lessons. CPP legislation does not contain such a provision.

CPP will come up in the triennial reviews of Canadian finance ministers in 2009, creating the opportunity to amend the legislation to allow funding for such projects. (Prince, Issue 1, 18 April 2008)

***Option 22: Replace social assistance programs for people with disabilities***

The Caledon Institute has proposed a basic income program for people with disabilities that would remove most of them from provincial social assistance programs. The replacement program would be funded and administered by the federal government and would:

- change the disability tax credit to a fully refundable tax credit at the current maximum federal-plus-provincial level. This refundable credit would go to everyone with a serious disability who can pass the existing test for the disability tax credit, and not just to those on welfare;
- provide a basic income proposal essentially designed like Old Age Security (OAS) and the Guaranteed Income Supplement (GIS). There would be a 50 per cent tax-back rate and the guarantee level would be the same as the OAS/GIS rate. The amount for couples would also be the same as the OAS/GIS rate. Because some people with disabilities also have children, there would be a child allowance for disabled people with children and a northern allowance. An individual would receive a guarantee of about \$13,300 and about \$21,000 for a couple; and
- be delivered through the tax system, thus eliminating the stigma associated with welfare and without an asset test. Income that was not tax-reportable would not result in reduction of the benefit. If there were a gift from a parent or from a friend, that would not have to be taken into account.

---

<sup>32</sup> Michael Prince, *Canadians Need a Medium-Term Sickness/Disability Income Benefit*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, January 2008, pp. 17-18.

According to Caledon, this change would have a huge impact on the extent of poverty, in particular poverty among "unattached individuals" -- people without children, who are a huge percentage of the population with poverty. Caledon acknowledges that a significant test of disability would need to be included because it would be difficult to "promote this as a program with a relatively adequate guarantee level unless there is a significant barrier to entry so that Canadians can be assured that those on it cannot reasonably be expected to earn a living through employment." (Mendelson, Issue 1, 18 April 2008)

This reform would require federal/provincial/territorial agreement; Caledon believes that agreement would be relatively easy to achieve because there is a promise of generous savings to the provinces. The Caledon Institute's basic income proposal is part of its proposed new architecture for working-age adult income security. (See below)

### ***Option 23: A national action plan on disability***

The Council of Canadians with Disabilities called for a national action plan on disability that includes proposals related to income support systems for persons with disabilities. The Council has proposed that the federal government:

- make the Disability Tax Credit refundable;
- make those eligible for CPP-D benefits automatically eligible for the Disability Tax Credit;
- make CPP-D benefits non-taxable;
- expand EI sick benefits to 52 weeks (similar to Michael Prince's proposal); and
- ensure new federal benefits such as the Registered Disability Savings Plan are not clawed back from those on social assistance by provincial and territorial governments through off-setting reductions in social assistance benefits.

In the longer term, the Council also proposed that the federal government assume an expanded role in income support for Canadians with disabilities. According to the Council, this will free up resources at the provincial and territorial levels for re-investment in supports and services for disabled Canadians.<sup>33</sup>

### ***Option 24: Remove disability benefits from CPP and establish as a separate program***

One witness suggested that disability benefits do not rest comfortably within CPP. Instead, he said that the program should be administered out of a social security program funded like CPP, but not tied into labour market attachment issues. (Shillington, Evidence, 29 May 2008)

---

<sup>33</sup> Council of Canadians with Disabilities, *From Vision to Action: Building an Inclusive and Accessible Canada – A National Action Plan on Disability 2007*, handout distributed to the Subcommittee on Cities of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 18 April 2008.

## SENIORS

At an aggregate, national level, efforts to reduce poverty among seniors have been the most successful. The Committee heard that poverty among seniors fell from 9.8 percent in 1996 to 5.6 percent in 2004 (Treusch, Issue 21, 26 April 2007). The absence of concerns over potential disincentives to labour-market participation has made it easier to provide relatively generous income-supports for seniors. Many of the Committee's witnesses pointed to the combined Old Age Security/Guaranteed Income Supplement (OAS/GIS) as a model for reducing poverty rates among other groups, despite the labour market disincentives it might create for working-age adults. Seniors' incomes have a number of possible sources: earnings from work or capital investments, pensions (employer-sponsored and CPP), and federal income transfers. Until those transfers were introduced and made adequate, a large number of seniors were well below the LICOs of the day, with no obvious way to improve their situation.

### ***Option 25: Raise the combined value of OAS/GIS to the average post-tax LICO for individuals***

The success of poverty-reduction initiatives among seniors as a whole masks a lack of progress among certain groups within the overall senior population – particularly among single unattached women, and among them, especially those living in major Canadian cities where many costs are higher. (Young, Evidence, 4 June 2008).

## BROADER OPTIONS

Adjustments made to specific elements of one income support system or another may not be sufficient. In fact, incremental changes made at the program level that have taken place without reference to the other parts of the system have produced inefficiencies and have sometimes even (some would argue) exacerbated circumstances for low-income Canadians. Another set of proposals heard by the Committee take the income-support system in its entirety into consideration and call for harmonized change or for a full-scale replacement of existing arrangements.

### ***Option 26: Improve the Canada Social Transfer (CST)***

In the post-war period, the federal government provided transfers to the provinces and territories under Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan to share the costs of social assistance programs. In 1995, these two programs were replaced by the Canada Health and Social Transfer (CHST) under which the federal government withdrew from 50/50 cost sharing for provincial social assistance and social services programs, and provided reduced funding for these purposes that was combined with an existing block grant for post-secondary education and health. In 2004, the CHST was

split into two separate transfers to the provinces and territories: the Canada Social Transfer (CST) and the Canada Health Transfer (CHT).

Proposed improvements to the CST include restoring 1994-95 funding levels accompanied by clear principles and conditions governing what provinces and territories can do with the funds. These principles and conditions should be accompanied by an accountability mechanism to ensure transparency and adherence. (*Frankel, Issue 23, 10 May 2007*)

***Option 27: Options proposed by the Modernizing Income Support for Working Age Adults Task Force***<sup>34</sup>

The Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (MISWAA) was created by the Toronto City Summit Alliance and St. Christopher's House (a neighbourhood community centre that works closely with low-income Torontonians) in 2004. MISWAA was a collaborative effort that involved business, labour, religious, policy, and other organizations. Although its focus was principally on Ontario, its recommendations have a bearing on the federal government and the other provincial and territorial governments as well.

Its recommendations specific to the federal government were to:

- reform EI to address the decline in coverage of the unemployed and the related decline in access to employment supports and training,
- create a new refundable tax benefit consisting of a basic tax credit for all low-income working-age adults and a working income supplement for low-income wage earners, and
- provide and administer a national disability income support program for persons whose disabilities are so substantial that they are unlikely to enter the paid labour force.

The Conference Board of Canada has recommended that the federal government implement the recommendations of the MISWAA Task Force.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Task Force on Modernizing Income Security for Working-Adults, *Time for a Fair Deal*, Toronto, May 2006. [http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fFv0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA\\_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1](http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fFv0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1)

<sup>35</sup> The Conference Board of Canada, The Canada Project, *Mission Possible: Sustainable Prosperity for Canada*, Volume III *Mission Possible: Successful Canadian Cities*, Ottawa 2007, Recommendation 22, p. 51.

***Option 28: Include references to the right to sustainable income in all income-support legislation and policies***

The Committee heard that a rights-based approach to income security would provide a legal remedy. It "...provides a legal remedy to protect [...] income security. It puts social policy into a legal framework where low-income and disadvantaged groups have access to enforcement mechanisms to protect their standard of living." (Marrone, Evidence, 8 May 2008)

The Committee also heard that under international human rights law, Canadian governments could provide for effective domestic remedies for the right to income adequacy. A human rights framework could be built into federal legislation governing the federal role in income-security programs, transfer agreements with provinces and territories governing social programs or any federal poverty reduction strategies. Human rights frameworks should also be built into trade and investment agreements entered into by the federal government. (Porter, Evidence, 8 May 2008)

According to witnesses, affirming joint commitments to international human rights in relevant agreements entered into by the federal government would in no way be an encroachment on areas of provincial jurisdiction. Rather, it would be a fulfillment of the obligation of the federal government, under international law, to ensure compliance by all levels of government with Canada's international human rights obligations:

The right to ... income adequacy cannot be relegated to provincial jurisdiction alone. These are central human rights values at the core of our constitutional democracy. It is the federal government's role and responsibility to promote and protect these fundamental human rights in every way that it can. (Bruce Porter, Evidence, 8 May 2008)

What are the possible implications of amending federal legislation and policies in this way? Would it result in adequate income security for low-income Canadians?

***Option 29: Replace both EI and social assistance programs with a new income-support architecture for adults***

The Caledon Institute has concluded that Canada's income-support systems are complicated, tangled, incoherent, dysfunctional, and unsuited to contemporary economic and labour-market realities. It has proposed the replacement of the existing income-support systems by a new three-tier architecture for adult benefits, re-combining elements of the social assistance and EI systems and assigning new responsibilities to the federal and provincial/territorial governments. Several of these elements have been described in previous sections; a description of the Caledon proposal can be found in Appendix II of this paper.

### ***Option 30: Replace the income-support system with a guaranteed annual income (GAI)***

The provision of a Guaranteed Annual Income to all Canadians is more than an anti-poverty measure: it is an idea whose time has come<sup>36</sup>.

This rallying cry from the Croll report has been heard by contemporary witnesses. The federal government already plays a dominant role in poverty reduction through its system of transfer payments to the provincial and territorial governments and individuals. In particular, it is responsible for having greatly reduced poverty among seniors through the CPP, and the OAS/GIS programs. This redistributive role is one that most will agree the federal government performs well.

The federal government could become involved in poverty reduction more generally through the provision of a Guaranteed Annual Income (or GAI) for all Canadians. Although the Croll Committee's recommendation was never adopted, the federal government has implemented a *de facto* GAI for seniors through income support programs that target them.

In its most fundamental form, a GAI would provide a basic income floor beneath which no Canadian would be allowed to fall. A GAI could be delivered through the income tax system; those citizens reporting an annual income beneath a designated level would have their earnings "topped up" by the federal government. A GAI could replace virtually all existing income-support programs at both the federal and provincial territorial levels and would offer several benefits and potential drawbacks.

Among the benefits claimed for a GAI are administrative simplicity and, because of the lack of means tests or requirements to get rid of personal assets, the absence of the stigma that attaches to current social security programs. Furthermore, federal provision would reduce the financial burden on provincial and territorial governments, allowing them, in theory, to reinvest the savings in programs providing supports to low-income families and individuals.

The drawbacks associated with this approach include the inevitable need to distinguish among various groups of recipients in order to accommodate their specific circumstances, the difficulty in establishing the level of an income floor, and the potential negative impact the program might have on labour-market participation.

Would a GAI be acceptable to Canadians? Is it possible to provide an adequate income that is affordable? Can a GAI be provided while at the same time ensuring that those Canadians who require supports will continue to receive them and at appropriate levels of quality?

---

<sup>36</sup> Special Senate Committee on Poverty, *Poverty in Canada*, Ottawa, 1971, p. 175

***Option 31: Require that the rules governing income support systems be written in plain language***

Committee witnesses testified that a universal characteristic of Canada's income-support systems is the convoluted language of their rules and regulations. The Committee heard some particularly disturbing testimony with regard to the resulting inaccessibility of the OAS and EI programs, with a strong recommendation for clarity, transparency and simplicity to improve access to entitlements. (Shillington, Evidence, 29 May 2008)

***Option 32: Improve delivery of income support programs***

Those who provide front-line services in the income support system sometimes act more as gate keepers than facilitators and do not always fully share information with clients on how best to access available programs and benefits. Witnesses proposed greater emphasis on service delivery with respect to EI, pointing out opportunities to turn service providers into real mediators between the 'client' and the agency providing the services, in terms of both navigating complex rules and monitoring and counselling the clients to ensure accurate assessment and delivery of their benefits. (Van den Berg, Evidence, 29 May 2008)

***Option 33: Find alternatives to the tax system to support social programs***

Rather than directly spending on social programs that help to alleviate poverty (particularly as it affects women), federal social programs have increasingly turned to tax expenditures. This form of social spending uses the taxation system to fund social programs. For example, a social program such as child care is delivered by reducing the tax liability of the recipient of this tax measure. Other examples include the tuition tax credit, caregiver credit, and child tax credit.

Scholars have found tax expenditures to be regressive in nature. The Committee has heard that these measures have an 'upside-down effect' because those with the largest incomes receive the greatest absolute benefit. Furthermore, tax expenditure measures generally benefit taxpayers, excluding those individuals who are non taxpayers. More specifically, 38 per cent of women tax-filers do not pay taxes and thus do not benefit from non-refundable tax expenditure measures. (Young, Evidence, 4 June 2008)

## ***AN ALTERNATIVE TO THE ABOVE OPTIONS***

### ***Option 34: Federal/provincial/territorial review of income support systems***

Canada's income support systems fit within the definition of what analyst Neil Bradford refers to as "wicked problems"<sup>37</sup>: highly complex, involving more than one government and/or government department or agency, and notoriously difficult to understand and resolve. Over the years, both EI and social assistance programs have been the subject of piecemeal adjustments that have taken place without analysis of their impact upon one-another. They have become, in the words of one specialist, a "tangled mess;" an opinion that is shared even by those of widely divergent views. Such a review could include a focus on overlapping policies with a view to reducing or eliminating barriers and disincentives (such as marginal effective tax rates) to independence.

Existing proposals, including those cited in this report, could serve as a starting point, but federal, provincial and territorial governments hold the authority and the means to implement change that is meaningful and lasting. Would it be advisable to recommend that the federal/provincial/territorial governments undertake a full review of income support systems that takes into account the proposals contained in the options presented above?

Under what conditions should such a review take place? Should the federal government be the one to initiate a review? Should there be firm timelines and reporting mechanisms? Once the process is completed, what next steps would be necessary?

---

<sup>37</sup> Neil Bradford, *Place-Based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Canadian Policy Research Networks, Ottawa, March 2005, p. 4.  
<http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=1186&l=en>

---



## II. FACILITATING A TRANSITION FROM SOCIAL ASSISTANCE TO SELF-SUFFICIENCY AND MAKING WORK PAY

In Canada, social benefits programs work in isolation of each other, often developed and administered by more than one order of government. As a result, each is designed to reduce benefits in some proportion of earnings when a social assistance recipient begins to work. Payroll deductions (for income tax, Canada Pension Plan, Employment Insurance) combine with welfare and subsidy reductions, sometimes to the point where someone poised between social assistance and full-time earnings from employment can lose more than 100 cents on the earned dollar.<sup>38</sup> Collectively, these reductions, taxes, and premiums are known as “marginal effective tax rates,” or METRs<sup>39</sup>.

In Canada, these METRs on low- and moderate-income earners are high and serve as barriers to labour-force participation.<sup>40</sup> In its *Economic Survey of Canada 2006*, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) observed that although “considerable progress” had been made to reduce this burden, “low-income families still face very high METRs, which reduce the reward from working longer hours, taking on greater responsibilities or investing in upgrading skills.”<sup>41</sup> The OECD called for further policy reform to “strengthen work incentives by reducing high Marginal Effective Tax Rates faced by lower-income families.”<sup>42</sup>

### *Option 35: Reduce Marginal Effective Tax Rates over the medium- and long-terms*

While it is desirable to reduce METRs on low-income earners, it is not an easy goal to accomplish. An analyst with the C.D. Howe Institute has pointed out there are “no magic resolutions” to the problem of high METRs<sup>43</sup>. Another analyst, however, recommended collaboration among officials to ensure “that the combined Marginal Effective Tax Rates do not exceed 75per cent of net earned income in the medium term, with a long term goal of 50per cent.”<sup>44</sup> This could be achieved within the context of a broader review.

---

<sup>38</sup> Stapleton, 2007, p. 7.

<sup>39</sup> The marginal effective tax rate is the percentage of income forgone to taxes *and* the phasing out of income support payments for each additional \$1 of earned income. In other words, it reflects marginal *income* taxes *plus* the claw back of income supports such as the Canada Child Tax Benefit (for families), the Guaranteed Income Support (for seniors), social assistance payments (at the provincial level) and so on.

<sup>40</sup> Finn Poschmann, *Still High: Marginal Effective Tax Rates on Low-Income Families*, C. D. Howe Institute, Toronto, February 2008. <http://cdhowe.org>

<sup>41</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *Policy Brief: Economic Survey of Canada 2006*, June 2006, p. 9.

<sup>42</sup> Ibid, p. 10.

<sup>43</sup> Poschmann, 2008, p. 8.

<sup>44</sup> Stapleton, 2007, p. 34.

**Issue 2:**  
**Labour-force participation is no longer enough  
to keep many Canadians out of poverty**

In 2001, over 653,000 Canadians were earning wages that classified them as “working poor” (and 1.5 million people were directly affected, one third of them children under the age of 18)<sup>45</sup>. The consequences of being unable to earn a sustainable wage from employment manifest themselves in several ways. In 2007, for example, 13.5 per cent of the clients of Canadian food banks received their primary income from employment.<sup>46</sup> Statistics Canada recently reported an increase in non-standard employment (part-time, short-term, and contract work), in which a large number of low-wage workers are employed.<sup>47</sup> As the number of “standard,” full-time jobs stabilizes or declines, and non-standard employment becomes increasingly common, the need to respond to their low-income status becomes more pronounced.

One-third of Canada’s low-wage workers do not earn enough to meet their costs of living. Among them, female lone parents in Quebec find it extremely difficult to make ends meet with an hourly wage of \$8.50.<sup>48</sup> These workers and their families are not the only ones who are adversely affected; the lack of adequate remuneration serves as a disincentive for Canadians receiving social assistance to seek out and obtain employment. While the proposed overhaul of the income support system made by the Caledon Institute has taken the circumstances of low-wage workers into consideration, there are other proposals that are more focused on this segment of the low-income population.

***Option 36: Raise minimum wages and index them to inflation***

In its *Employment Outlook 2007*, the OECD reported that low-wage employment in Canada is “common,” with approximately 22 per cent of Canadians earning less than two-thirds of median earnings. While the majority of these low-wage workers are young people, many of whom are also studying and tend to move into better paying jobs over time, many are women, recent migrants and less-educated workers, for whom low-wage work may be less transitory.<sup>49</sup> One of the Committee’s witnesses testified that people

---

<sup>45</sup> Myriam Fortin and Dominique Fleury, “Canada’s Working Poor,” *Horizons* 7, no. 2, 2004, p. 52, Policy Research Initiative. The authors define the working poor as individuals 18 to 64 years old, who are not full-time students, and who have worked a minimum of 910 hours per year whose and who, using their disposable family income, cannot purchase the market basket of goods and services specified by the Market Basket Measure (MBM) during the year in question.

<sup>46</sup> Canadian Association of Food Banks, *Hunger Count 2007*, Toronto, p. 16. <http://cafb-acba.ca>

<sup>47</sup> Statistics Canada, *The Daily*, 6 June 2008, <http://www.statcan.ca/Daily/English/080606/d080606a.htm> Statistics Canada found that in May 2008, the economy lost 32,200 full-time jobs, while 40,600 part-time jobs had been created.

<sup>48</sup> Burrows, Fédération des femmes du Québec, Evidence, 4 June 2008.

<sup>49</sup> OECD, *Employment Outlook 2007 – How Does Canada Compare?*  
[http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_33927\\_38549906\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_33927_38549906_1_1_1_1,00.html)

“think it is wrong that Canadians can work full time and for the full year at the minimum wage and still not rise out of poverty.”(Yalnizyan, Issue 4, 28 February 2008)

Some witnesses proposed significant and immediate increases in minimum wages to between \$10.00 and \$10.50 an hour, and are involved in public campaigns to increase minimum wages in most provinces.<sup>50</sup> Other witnesses also argued for increases in minimum wages. (Burrows, Evidence, 4 June 2008)

Economists and others have responded to these proposals in two basic ways. Some argue that such measures would dampen employment because many small employers simply could not afford them, and that many of those working for minimum wages are students or teenagers who are living with their parents.<sup>51</sup> Others claim that raising minimum wage does not have a dampening affect on employment levels<sup>52</sup>. The provinces set minimum wages; since a decision in 1996 not to set a federal minimum wage, permitted in the Canadian Labour Code for workers in federal jurisdictions,<sup>53</sup> the federal government would have no role to play.

***Option 37: Amend employment standards legislation to better address non-standard employment***

The Committee heard of the increase in non-standard work, and that provincial employment standards have not kept pace with the changing labour market in Canada, leaving workers to be exploited. (Pegg, Issue 21, 3 May 2007) Another witness also called attention to the role of employment standards as they affect women working in small companies and/or in non-standard employment. (Drover, Issue 23, 10 May, 2007)

Ninety percent of workers in Canada are covered by provincial or territorial employment standards; only 10per cent work in federally regulated industries, where labour standards are established federally.<sup>54</sup> Should both levels of government be called upon to improve their employment standards laws and to enforce those laws more rigorously? Should the federal government provide the model for such protections?

---

<sup>50</sup> National Anti-Poverty Organization; Campaign 2000; Ontario Council of Agencies Serving Immigrants; Jean-Claude Icart.

<sup>51</sup> For example, see David Pankratz, “Which Best Helps the Poor: Minimum Wages, Tax Credits or Tax Exemptions?”, Frontier Centre for Public Policy, Winnipeg, 2008  
[http://www.fcpp.org/main/publication\\_detail.php?PubID=2001](http://www.fcpp.org/main/publication_detail.php?PubID=2001)

<sup>52</sup> For example, Stuart Murray and Hugh Mackenzie, *Bringing Minimum Wages above the Poverty Line*, Canadian Centre for Policy Alternatives, March 2007

<sup>53</sup> Canadian Auto Workers, “Modernizing Part III of the Canada Labour Code”, Formal brief to Federal Labour Standards Review Commission, September 2005.  
[http://www1.servicecanada.gc.ca/en/labour/employment\\_standards/fls/submissions/formal\\_briefs/brief43/page02.shtml#t2](http://www1.servicecanada.gc.ca/en/labour/employment_standards/fls/submissions/formal_briefs/brief43/page02.shtml#t2) June 10, 2008.

<sup>54</sup> Human Resources and Social Development Canada, “Employment Standards”. Accessed from  
[http://www.hrsdc.gc.ca/en/labour/employment\\_standards/index.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/labour/employment_standards/index.shtml) June 10, 2008.

***Option 38: Adopt the recommendations of the Federal Labour Standards Review (the Arthurs Report)***<sup>55</sup>

The Federal Labour Standards Review acknowledged that the federal government no longer sets minimum wages; they have become a provincial responsibility. However, the Review recommended that the federal government:

[s]hould resume responsibility for ensuring that a proper minimum wage covers the small number of vulnerable employees in the federal domain who are in need of protection against exploitation or abuse. Rather than adopt a specific dollar figure, ...the government should adopt the principle that no Canadian worker should work full-time for a year and still live in poverty. This principle should be translated into practice over a phase-in period of several years, during which the federal minimum wage should be raised until it meets the low-income cut-off (LICO) index. Thereafter, it should be adjusted at fixed intervals according to an agreed formula.<sup>56</sup>

The authors of the Review's Report added: "This is an issue of fundamental decency that no modern, prosperous country like Canada can ignore. Fortunately, a minimum wage can be established with few, if any, negative consequences on employment in the federal sector."<sup>57</sup> Campaign 2000 advocates increasing the federal minimum wage to \$10 per hour. (Evidence, Issue 23, 10 May 2007)

Should the federal government show leadership by establishing an adequate minimum wage for those sectors of the labour market that it regulates<sup>58</sup>? Would this have an affect on provincial minimum wages and labour standards?

***Option 39: Improve income supplements for low-wage earners***

The Working Income Tax Benefit (WITB) is an income tax credit introduced by the federal government in Budget 2007. The benefit is available to individuals over the age of 18 who are not enrolled in school for more than three months and who have an earned income over \$3,000. The maximum amount for an individual without children is \$500; for families (couples and single parents), the maximum is \$1,000. The credit is refundable: It is reduced by 15 per cent of net income in excess of \$9,500 for single individuals and \$14,500 for families. It phases out completely at \$12,833 for individuals and \$21,167 for single parents and couples.

---

<sup>55</sup> Federal Labour Standards Review, *Fairness at Work: Federal Labour Standards for the 21<sup>st</sup> Century*, Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa, 2006.

<sup>56</sup> Ibid, p. xvi.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> These sectors include banking, airlines, telecommunications and broadcast firms, postal services and pipeline companies, road transportation firms and a miscellany of jobs in airports and seaports, grain handling facilities, nuclear facilities and First Nations governments. According to the Arthurs report, approximately 12,000 enterprises are subject to federal jurisdiction and 840,000 of their employees are subject to Part III of the Canada Labour Code which regulates minimum wages. Ibid, p.ix.

Although the program is federal, provincial and territorial governments are permitted to vary the design of the program to suit their own circumstances and needs and to better fit with other elements of their income security systems, like minimum wage, social assistance and provincial wage supplements, as long as the changes don't increase the costs.<sup>59</sup>

Creation of the benefit (first proposed under the previous government in the 2005 mini-Budget and resurrected by the subsequent government) received wide praise. Caledon Institute, for example, greeted its introduction, stating that such a benefit would help compensate for the loss of benefits experienced by those moving from social assistance to employment and could be “good for fighting poverty and removing barriers to employment.”<sup>60</sup>

For some, the benefit is too modest and should be enriched to go beyond assistance to part-time workers, and grant benefits for full-time low-income earners whose wages, though modest, are too high to benefit. (Battle, Evidence, 28 February 2008; Richards, Issue 2, 13 December 2007).

Witnesses also argued that the benefit should be paid more often, to reduce stigma as has been accomplished by recent changes to the delivery of Saskatchewan's social assistance benefits (Richards, Issue 2, 13 December 2007) and to provide a more predictable source of income for beneficiaries (Stapleton, Issue 2, 13 December 2007)

#### ***Option 40: Improve training for low-wage workers***

In 2007, the OECD commented that “[i]mproving access to training for low-wage workers would boost their earnings ability and increase productivity.”<sup>61</sup> Is this the best way to improve incomes for low-wage workers? Should the provision of training be the sole focus of government or should there be an increase of minimum wages followed by indexation as well?

---

<sup>59</sup> Battle, Library of Parliament Seminar, 11 April 2008.

<sup>60</sup> Caledon Institute, “A Working Income Tax Benefit That Works,” *Caledon Commentary*, November 2005.

<sup>61</sup> OECD, 2007,

### III. POVERTY BEYOND MONEY

The Committee heard from many witnesses that income security programs alone were neither the ideal nor sufficient remedies for the poverty of some groups. For these groups – families with young children, people with disabilities, and newcomers to Canada – access to adequate and appropriate supports is an important part of the solution.

#### FAMILIES WITH CHILDREN

The Committee heard extensively about the challenges of raising children in poverty, and of increasing earnings in the labour market without affordable care for children that also contributes to their development and preparation for school (Yalnizian, Browne, Battle, Issue 4, 28 February 2008). The same witnesses emphasized that a small universal contribution to families with young children, like the current Universal Child Care benefit, was not sufficient to purchase childcare.

For these and other witnesses, a full national child care strategy with appropriate funding was essential to reducing poverty for families, including lone-parent families, who are over-represented among poor Canadians.

***Option 41: Ensure that a fixed proportion of federally funded child care programs be available, on a priority basis, to low-income families with young children***

International research has demonstrated the importance of child care to reintegration of social assistance-reliant parents into the labour force.<sup>62</sup> At the same time, researchers have identified the unequivocal and considerable benefits of quality child care programs for children in low-income families and from otherwise disadvantaged backgrounds.<sup>63</sup> Witnesses also identified the need for child care as a poverty reduction strategy, noting that without such services, low-income parents may have to choose between training or work on the one hand, and care for their children on the other. Quebec's experience with the introduction of subsidized spaces saw these spaces go disproportionately to middle- and upper income households.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> OECD, "Reconciling Work and Family Life in OECD Countries: Main Findings and Policy Recommendations", *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, 2007, p.19.

<sup>63</sup> Center on the Developing Child at Harvard University. *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*, 2007, p.18.

<sup>64</sup> Michael Baker, Jonathan Gruber, and Kevin Milligan, "What can we Learn from Québec's Universal Childcare Program, C.D. Howe Institute, Toronto, 2006, <http://www.cdhowe.org/display.cfm?page=research-social&year=2006> ;Christa Japel, Richard Tremblay, Sylvana Côté, *Quality Counts! Assessing the Quality of Daycare Services Based on the Québec Longitudinal Study of Child Development*, IRPP, Montréal, 2005, <http://www.irpp.org/choices/archive/vol11no5.pdf>.

***Option 42: Increase federal investments in child care.***

The Committee heard of the benefits of high-quality early childhood education and child care to the self-esteem and health of both children and parents as well as readiness to learn and share success, and that supports including child care showed almost immediate savings to health and income assistance programs (Browne, Issue 4, 28 February 2007). Other witnesses articulated the need to support parents in their skills upgrading and labour force participation with high-quality, affordable and accessible child care to contribute to both child development and training or labour force participation of parents. Such programs could require greater federal investment, with incremental increases over time.

***Option 43: Work with other levels of government and non-government organizations to identify gaps and solutions for child care provision for low-income families***

While all families could benefit from such child care services, they are particularly important for low-income families, whose earnings are or would be insufficient to cover the costs of such care. Yet, the Committee has heard testimony, addressed in more detail later in the report, that well-intentioned and otherwise effective programs are too often developed and implemented in isolation of each other, and have negative unintended impacts on those they are intended to help. (Stapleton, Issue 2, 13 December 2007)

With child care, provincial, territorial and local governments and non-government local organizations are active participants in meeting the income and social support needs for such families. Their collaboration and co-operation would be required to ensure that such supports were available and accessible to assist low-income families in escaping poverty.

***Option 44: Provide funding for programs for parents, particularly those with low incomes, to develop skills and techniques to support their children's development***

Research has shown that while low-income status may be transmitted intergenerationally, programs to assist parents with behaviour or health issues in their children have positive health and educational outcomes for their children<sup>65</sup>, and reduce family poverty.

***Option 45: Provide low-income parents with financial support to register their children in appropriate recreational and cultural programming***

The Committee heard of the benefits to both parents and children in low-income families, and the savings to both income security and health care systems, of the children's participation in mainstream cultural and recreational programs of their choice. (Browne, Issue 4, 28 February 2008)

---

<sup>65</sup> Marni Brownell, Noralou Roos, Randy Fransoo et al., "Is the Class Half Empty? A Population-Based Perspective on Socioeconomic Status and Educational Outcomes", *Choices*, Institute for Research on Public Policy, Vol. 12,, No. 5, 2006, p.30; Hon. Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard, and Dr. Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Childhood Development, 2007, p.135.

## **PEOPLE WITH DISABILITIES**

The Committee has heard from witnesses that to be full participants in the social and economic life of their communities, people with disabilities require more than an adequate income; they also require appropriate supports. These supports may involve the removal of physical barriers to work places and community centres, or prostheses or wheelchairs, or attendant care or interpreters. (Battle, Issue 21, 3 May 2007; Mendelson, White, Issue 1, 18 April 2008)

### ***Option 46: Link any increase in federal transfers to people with disabilities to increases in provincial and territorial spending on disability supports***

As noted above, the Committee has heard from witnesses of the need for both increased income and increased supports to people with disabilities. Recommendations from the Caledon Institute call for federal responsibility for an increased disability income benefit, which would result in a decrease in provincial and territorial welfare spending. These witnesses have also suggested that these funds should be re-invested in non-income supports.

### ***Option 47: Designate a fixed percentage of Labour Force Development Agreement funds for persons with disabilities***

Disability organizations and the people they represent have been calling for increased training opportunities for persons with disabilities, whether programs for people with disabilities, or spaces within mainstream programs. Most recently, this recommendation has taken the form of demanding that a proportion of funding to provincial and territorial governments in the form of Labour Market Development Agreements equal to the proportion of the population that has a disability be designated for training “spaces” for that population. (“From Vision to Action: Building an Inclusive and Accessible Canada – A National Action Plan 2007”, Official submission by the Council of Canadians with Disabilities, March 28, 2008, p. 5)

## **IMMIGRANTS AND REFUGEES**

The Committee heard from several witnesses of the particular challenges faced by newcomers to Canada whose language and culture are not accommodated in public or other services. For these individuals and families, income support is only part of what is required to facilitate their integration into the broader Canadian society and economy.

### ***Option 48: Improve English and French as a second language program***

The Committee heard that “40per cent of immigrants over the past 10 years did not speak English or French at the time of arrival. Moreover, in a post-industrial economy inter-personal skills are of greater importance, and poorer communication skills, such as accented English, can be a liability in the marketplace.” (Gray, Evidence, 29 May 2007).



Research confirms that the ability to speak the host community language (either English or French) is a key factor in employment and community integration. Further, as one analyst notes, host-country language facility also impacts other aspects of integration, such as credential recognition.

Federal and provincial governments fund English as a second language programs and Francisation for newcomers. However, there are some concerns that these efforts are inadequate – in particular that the level of language instruction offered is inadequate for workplace competency. In response, Citizenship and Immigration Canada (CIC) introduced Enhanced Language Training (ELT) in 2004, to provide job-specific, labour market-level language training, often including a bridge-to-work component. Recent evaluations are promising.

***Option 49: Work with the provinces to establish minimum standards for English or French second language training***

Witnesses reported to the Committee that the level of teaching English as a second language varies considerably across the country. Witnesses suggested these differences may be the result of devolution of responsibility for settlement services to the provincial governments, accompanied by the transfer of funds from the federal government into general provincial revenues.

***Option 50: Change English and French assessment process for economic immigrants***

The percentage of economic immigrants who come to Canada with an English-speaking background has declined over time, reflecting shifting source countries away from Europe and the United States and towards Asia and the Middle East. While ability in English and/or French accounts for a maximum of 24 of 67 points for economic immigration, Canada's skilled worker application process relies on self-assessment of language ability.

Australia implemented mandatory externally validated pre-migration English-language assessment and has seen a corresponding increase in the proportion of economic migrants with a good command of English. A recent migration review in that country confirmed that the change to independent language ability assessment has had a positive impact on labour market outcomes.<sup>66</sup> At the same time, the changes to economic immigration have not altered the ethnic composition of immigrants to Australia.

***Option 51: Scale up successful initiatives, such as bridging programs***

Several witnesses mentioned bridging programs as a successful way to surmount the Canadian experience barrier. These programs operate alongside other initiatives intended to integrate immigrants into the workforce. A recent survey of practitioners in this field

---

<sup>66</sup> Lesleyanne Hawthorne, "The Impact of Economic Selection Policy on Labour Market Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia," *IRPP Choices*, Vol. 14, no. 5, May 2008, p.35.

found “three primary characteristics of successful bridging programs: they must be designed with input from all stakeholders involved, include accurate and comprehensive assessment of participants, and be financially solvent.”<sup>67</sup> While many of the programs offered are provincially funded, some receive federal funding. Further federal leadership could be provided in collecting and disseminating best practices or facilitating information exchange among practitioners.

***Option 52: Ensure on-going monitoring of federal efforts to coordinate foreign credential recognition***

While the federal government is responsible for establishing immigrant selection criteria, the responsibility for recognizing experience and credentials is shared among five provincial assessment authorities, over 400 regulatory bodies, more than 200 accredited post-secondary institutions, industry sector councils, non-governmental organizations, and employers.<sup>68</sup> The federal government plays a co-ordinating role, both through the Foreign Credential Recognition program, which coordinates the efforts of over 14 federal departments in this area, and through the Foreign Credential Referral Office (FCRO), launched in May 2007. The FCRO is intended to better inform prospective immigrants and newcomers about the Canadian labour market and participation requirements. Minister of Citizenship and Immigration Dianne Finley announced in May 2008 new funding for the FCRO as well as plans to expand its overseas services.

***Option 53: On-going support for Canada’s action plan against racism***

The Committee heard that, according to recent citizen engagement initiatives, “unanimously, the number one cause of racialized poverty that has been identified is systemic racism and its manifestation in various forms.” (Go, Issue 4, 13 March 2008) Witnesses have pointed to the uneven labour market outcomes of Canadian-born descendants of immigrants as proof that lack of Canadian experience and foreign credentials are not the only factors contributing to these outcomes.

Under Canada’s action plan against racism launched in 2005, several initiatives have been implemented to increase knowledge and understanding of diversity, facilitate more engagement of federal partners and other stakeholders on racism-related issues, and increase the consideration given to the needs of cultural and Aboriginal communities. These initiatives have undertaken data collection, research and consultation; training, information and awareness development; financial support and partnership development; and policy, programs and service development.<sup>69</sup> The most recent report indicated that

---

<sup>67</sup> David Duncan, “Improving Bridging Programs: Compiling Best Practices from a Survey of Canadian Bridging Programs”, *Public Policy Forum*, January 2008, p. 1

<sup>68</sup> Lesleyanne Hawthorne, “Foreign Credential Recognition and Assessment: An Introduction,” *Canadian Issues*, Spring 2007, p. 3.

<sup>69</sup> Reporting on Canada’s Action Plan Against Racism is part of the *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act*.

stakeholders welcome the plan, but would like to see greater focus on the following areas: providing more public education to increase the understanding of racism; more attention to the challenges of combating racism outside major urban centres; better integration of the perspectives of youth, women and Aboriginal peoples; closer partnership with other levels of government on issues such as housing and education; and a broader discussion on eliminating racism in the workplace to include more partners.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Canadian Heritage, *Promoting Integration, Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act*, 2008, p. 26

---

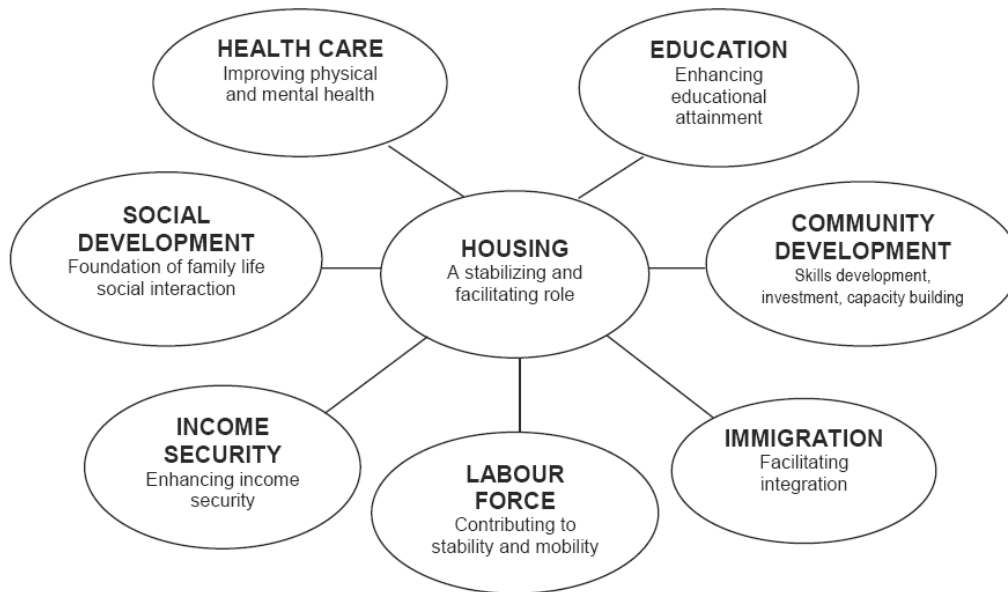
## IV. HOUSING

**Issue 3:**  
**Too many Canadians do not have access to  
adequate and affordable housing**

Like poverty, unaffordable and/or inaccessible housing and homelessness are complex issues, with many causes and a panoply of proposed solutions. In an even more general sense, housing and homelessness are intertwined with poverty and risk of income inadequacy across the population, because housing is the single largest regular expenditure most Canadian households face.<sup>71</sup>

Moreover, as the Committee heard from several witnesses, housing can often be the anchor needed for disadvantaged Canadians to gain access to other supports and services that will assist them and their families to move forward in their lives. The following graphic demonstrates the integrating role that housing can play:

**Figure 4:**



Source: Tom Carter and Chesya. *Housing Is Good Social Policy*. CPRN Research Report F|50. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2004, p. 31. Accessed from [http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525\\_en.pdf&format=pdf&l=en](http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525_en.pdf&format=pdf&l=en) June 4, 2008.

---

<sup>71</sup> *The Dynamics of Housing Affordability*, Research Highlight, Socio-economic Series 08-002, Canada Mortgage and Housing, January 2008, p. 1.

Housing markets in Canadian cities offer a range of accommodation, from emergency shelters, through transitional housing, social rental housing, private market rental housing, and home ownership. Most Canadians are housed in the private market, either as tenants or owners. And most are in housing that is affordable.<sup>72</sup>

## **AFFORDABILITY**

A study based on longitudinal data showed that the situation of households facing affordability problems may be short-term or long-term. While one-fifth of households in Canada spent more than 30per cent of their income on housing in any given year between 2002 and 2004, fewer than one in ten did so in all three years, and more than one in four did so at least once over the three years.<sup>73</sup> This suggests that for some people, housing affordability is a chronic problem, while for others it is transient. In either case, finding affordable housing was a challenge for 28per cent of households.

The following chart (Figure 5) from the study shows that groups that are over-represented among low-income Canadians are also more likely to face both short-term and persistent affordability problems. These include adults living alone, lone parents, people with disabilities, recent immigrants, visible minorities and Aboriginal peoples.

These same groups are more likely to face a severe affordability burden, in that more than 50per cent of their income is spent on housing.<sup>74</sup> Among renters in the private market only, 7per cent faced a severe affordability burden. That proportion rose to 40per cent for non-seniors living alone, 44per cent for people with a disability, and 80per cent for households with incomes below \$20,000.

As well, many women experience disproportionate housing affordability problems, especially unattached women and female lone parents who rent their homes. In 2003, 72per cent of unattached women aged 65 and over who rented were considered to have housing affordability problems. 42per cent of renter families headed by female lone parents had housing affordability problems.<sup>75</sup> Figure 3 below demonstrates some of the gender differences in terms of affordability. Witnesses also identified these issues (Kothari, Evidence, 8 May 2008; Klodawsky, Evidence, 4 June 2008).

---

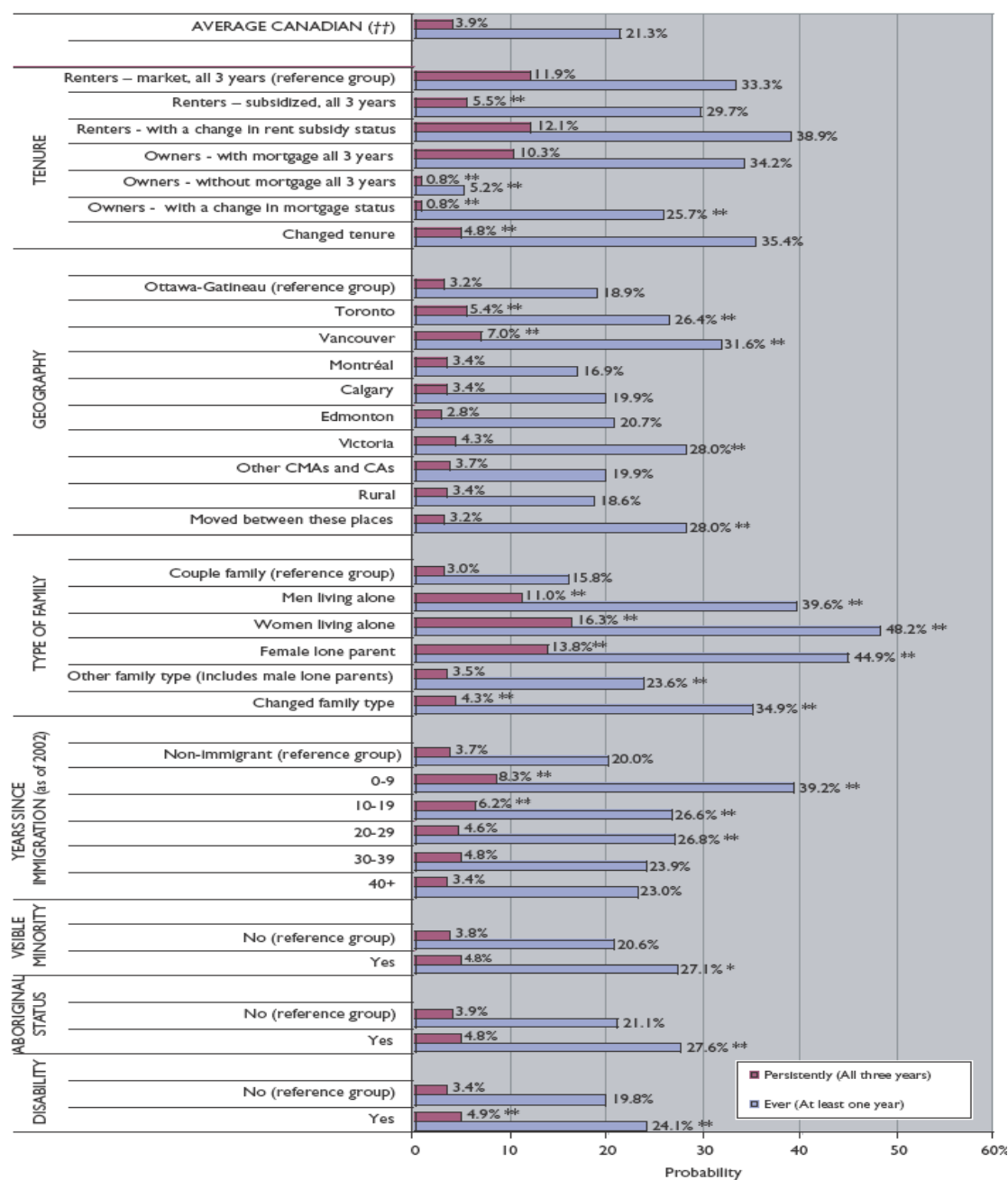
<sup>72</sup> CMHC defines affordability in terms of “the share of before-tax household income spent on shelter costs, or the Shelter Cost-to-Income Ratio1 (STIR).” According to CMHC, “A benchmark of less than 30 per cent for the STIR is commonly accepted as the upper limit for defining affordable housing.” Ibid.

<sup>73</sup> Ibid., p. 2.

<sup>74</sup> This definition and the data in this section are taken from Jacqueline Luffman, “Measuring housing affordability”, *Perspectives*, 2006, Statistics Canada Catalogue Number 75-001-XIE.

<sup>75</sup> Fran Klodawsky, “Landscapes on the Margins: Gender and homelessness in Canada,” *Gender, Place and Culture*, Vol. 13, No. 44, p. 366.

**Figure 5: Probability<sup>†</sup> of people exceeding the housing affordability benchmark (STIR ≥ 30 per cent) over 2002-2004, Canada, Selected socio-economic variables**



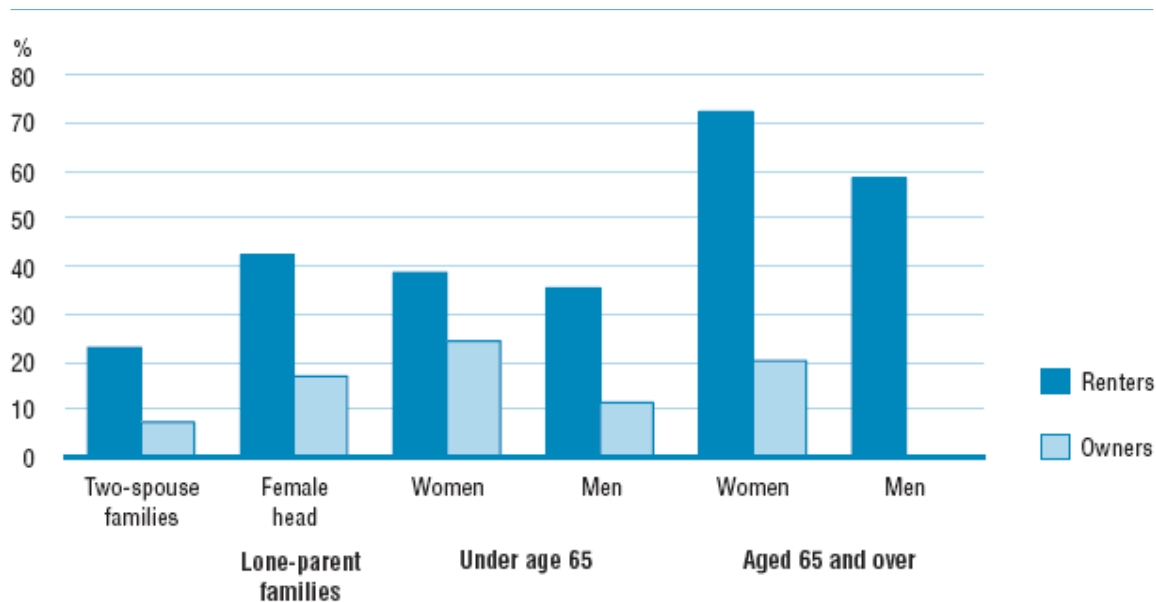
\*\* Significantly different from reference group 95 per cent of the time

† Probabilities based on logistic models using only population of age 16 and over who were present for all three years of the study period

†† Probabilities for an average or typical Canadian

Source: *The Dynamics of Housing Affordability*, Research Highlight,  
Socio-economic Series 08-002, Canada Mortgage and Housing, January 2008, p. 6.

**Figure 6: Percentage of women and men paying 30 per cent or more of total gross household income on shelter costs, by household type, 2003**



Source: Statistics Canada, Survey of Household Spending

As demonstrated in Figure 6 above, persistent low income has affected housing affordability for immigrants. Recent Statistics Canada research indicates that “for immigrants, the median household income is lower and shelter costs higher than that of the Canadian-born population”.<sup>76</sup> In 2006, the proportion of immigrants living in households that spent 30 per cent or more of their income on shelter was highest for recent immigrants (41.4 per cent) and declined over time. The proportion of total immigrants who spent more than the affordability threshold was 28.5 per cent, compared to 18.6 per cent of the Canadian-born population.

***Option 54: Encourage provincial governments to increase levels of income assistance***

Among the elements proposed by the Federation of Canadian Municipalities (FCM) for a National Housing Strategy is the enhancement of the shelter components of social assistance or social assistance levels more generally.<sup>77</sup> The importance of increasing assistance rates for women was also identified by a Committee witness. (Kothari, Evidence, 8 May 2008)

<sup>76</sup> Statistics Canada – Catalogue no. 97-554, p.28

<sup>77</sup> “Housing for All”, Federation of Canadian Municipalities. Accessed from <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712> June 3, 2008.

***Option 55: Provide rental subsidies or vouchers to individuals in need.***

Subsidies to make rents more affordable have often been provided to landlords; the Committee heard another option which is to provide a subsidy directly to the individual with the affordability problem. (Drover, Issue 23, 10 May 2007)

Such a program, whether a shelter allowance or voucher, is also one short-term element of the National Housing Strategy proposed by the FCM<sup>78</sup>, Winnipeg Harvest (Winnipeg Harvest, “Brief To the Senate Subcommittee on Cities”, May 1, 2008, p. 5. Official submission to the Committee), and the Frontier Centre on Public Policy.<sup>79</sup>

A detailed shelter allowance program forms a recommendation in transition to a longer term housing strategy (addressed below) from the Federation of Canadian Municipalities:

... in the short-term, the Government of Canada should take immediate steps to address affordability problems by providing people with the income assistance they need to afford housing. A shelter allowance program should be targeted to working poor households with the objective of reducing excessive rent burdens (for those paying more than 50 per cent of income for rent) to a ratio closer to the 30 per cent norm. This would improve opportunities for households to avoid housing-induced poverty and related issues of evictions and recurrent moves.<sup>80</sup>

**SUPPLY OF AFFORDABLE MARKET HOUSING**

While market housing construction targeted for ownership has outstripped household formation in recent years,<sup>81</sup> the same is not true of rental housing supplied by the private market. For example, there were 39,070 fewer private rented units reported in the 2006 Census than in the 2001 Census.<sup>82</sup> The following chart (Figure 7) demonstrates the impact this has had on affordable rental units.

---

<sup>78</sup> “Housing for All”, Federation of Canadian Municipalities. Accessed from <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712> June 3, 2008.

<sup>79</sup> Rebecca Walberg, “Escaping the poverty trap: from public housing to home owner”, Frontier Centre on Public Policy. Accessed from <http://westernstandard.ca/website/article.php?id=2788&start=0> June 6, 2008.

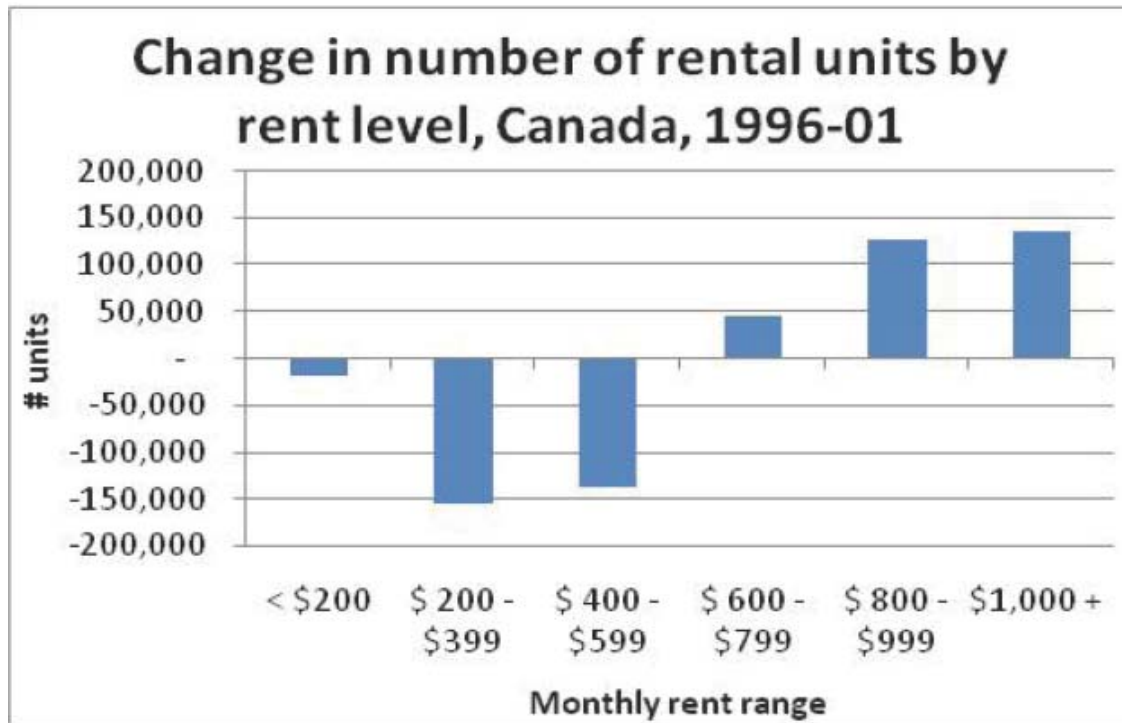
<sup>80</sup> “Housing for All”, Federation of Canadian Municipalities. Accessed from <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712> June 3, 2008.

<sup>81</sup> *2006 Census Housing Series: Issue 1— Demographics and Housing Construction*, Research Highlight, Canada Mortgage and Housing, January 2008, p. 3.

<sup>82</sup> Advocacy Centre for Tenants Ontario, “Rental Housing in Ontario”. Accessed from [http://www.acto.ca/english/acto\\_content.php?topic=7&sub=184](http://www.acto.ca/english/acto_content.php?topic=7&sub=184) June 4, 2008.



**Figure 7 – Change in number of rental units by rent level, Canada, 1996-2001**



Source: Steve Pomeroy, “Rental Housing in Canada’s Housing System”, presentation to Australian National Housing Conference, 2008.

[http://nationalhousingconference.org.au/downloads/2008/DayOne/Pomeroy\\_NHC2008.pdf](http://nationalhousingconference.org.au/downloads/2008/DayOne/Pomeroy_NHC2008.pdf)  
June 6, 2008.

***Option 56: Amend taxation policies and regulations to encourage the private construction of rental housing***

As noted above, private construction of rental housing has been minimal over the last decade. A number of witnesses have suggested that the federal tax system could be used to provide incentives for such construction, along the lines of grants offered in the 1970s, and tax credits offered in the 1980s. (Hanson, Evidence, 5 June 2008, Ballantye, Issue 1, 21 November 2007) Private developers have made the same recommendation,<sup>83</sup> as has the FCM.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Urban Development Institute Canada & Urban Development Institute/Ontario, “Investing for the Future: The Needs of Urban Regions in Canada”, Presentation to the Prime Minister’s Caucus Task Force on Urban Affairs, 2001, p. 10.

<sup>84</sup> “Housing for All”, Federation of Canadian Municipalities. Accessed from <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712> June 3, 2008.

***Option 57: Create a national roundtable on rental housing***

Private housing developers have called for the creation of a national roundtable on rental housing, including all three levels of government and the development industry, to work together to encourage the creation of rental housing supply.<sup>85</sup>

***Option 58: Provide rent supplements to landlords***

Historically, rental supplements paid directly to private landlords have contributed to meeting some of the need for affordable rental housing. One policy analyst has recommended \$500 million a year for rent supplements for about 160,000 households. He proposes rent supplements based on a formula linked to household income that establish a legal relationship between government and landlord.<sup>86</sup>

***Option 59: Dedicate a portion of federal funding on housing to affordable home ownership***

The Committee has heard of benefits associated with home ownership, including community regeneration, asset-building for owners, and an easing of the demand for rental accommodations (Gadon, Issue 4, 6 March 2008; Hanson, Evidence, 5 June 2008; Paris, Evidence, 5 June 2008; Pomeroy, Evidence, 5 June 2008). For low-income Canadians, these benefits could be especially attractive. However, for many of them, the housing market is not affordable or accessible. The “affordability gap”, the amount between what even the high end of low-income Canadians can afford and the costs associated with private ownership, is demonstrated in Figure 8 below.

Additional barriers might be the lack of a down payment or a credit rating that would permit the acquisition of a mortgage. The current federal funding agreements have included some affordable home ownership projects in many provinces and territories.

While other such projects have been constructed without federal funding of any kind, the Committee heard from witnesses that home ownership for Aboriginal peoples in cities would not be possible without federal support, which was recommended by one witness (Seymour, Issue 1, 29 November 2007) and a recent conference on aboriginal housing.<sup>87</sup>

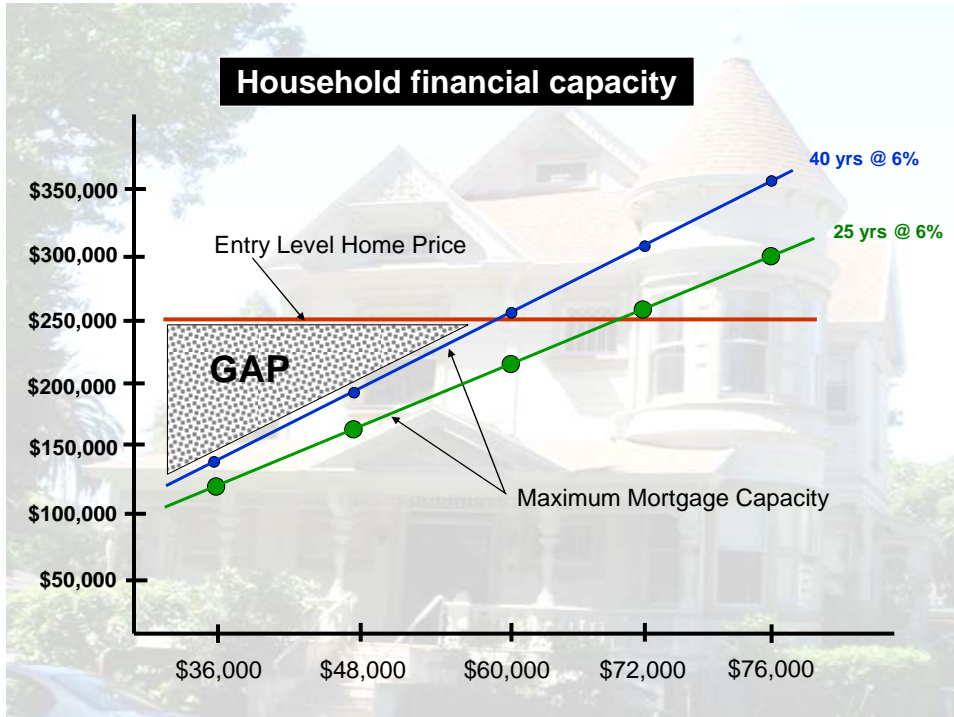
---

<sup>85</sup> Urban Development Institute Canada & Urban Development Institute/Ontario, “Investing for the Future: The Needs of Urban Regions in Canada”, Presentation to the Prime Minister’s Caucus Task Force on Urban Affairs, 2001, p. 10.

<sup>86</sup> J. David Hulchanski, “Rethinking Canada’s Affordable Housing Challenge”, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2005, p. 11. Accessed from <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf> June 4, 2008.

<sup>87</sup> Report on Workshop Affordable Home Ownership for Aboriginal People, cited in “Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007”, p. 17. Accessed from [http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT\\_ON\\_SUMMIT\\_PROCEEDINGS-JUNE\\_20-07.pdf](http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf) June 9, 2008

**Figure 8: Affordability gap in affordable home ownership**



Source: Keith Hanson, "Affordable Ownership Housing",  
Official submission to the Committee, June 5, 2008.

Supporting capital costs, as is now possible under the bilateral agreements can significantly reduce the costs of producing housing, and therefore can make the costs more affordable. This was a particular recommendation of one witness. (Paris, Evidence, 5 June 2008)

***Option 60: Amend the Income Tax Act to make investment in affordable home ownership development more attractive to investors***

Witnesses with direct experience in developing affordable housing for ownership and an analyst on the same panel suggested to the Committee that steps be taken to provide some tax incentives to private investors to invest in home ownership. Examples included "shared equity" plans which would allow a small investor to own part of a unit that was occupied by someone else (Paris, Evidence, 5 June 2008), or allowing such an investor to benefit from part of the capital gain when the housing unit was sold, equivalent to the proportion of the purchase price provided by the investor (Hanson, Evidence, 5 June 2008). A third example was permitting risk-averse investors to benefit from the same tax benefit provided to venture capitalists on their gains. (Hanson, Evidence, 5 June 2008; Pomeroy, Evidence, 5 June 2008).

## SUPPLY OF SOCIAL HOUSING

The supply of non-market housing was frozen for about ten years in most of Canada, tapering off with the end of federal funding for non-profit construction in 1993. Non-market housing includes non-profit (private or municipally owned) and co-operative housing, in the rental market.

### ***Option 61: Sustain and extend current federal investment in construction of new social housing***

The federal government's involvement in supporting the construction of new rental housing to be held by public or non-profit landlords goes back more than 50 years. In addition to providing the actual rental units, the federal investment could be seen as a means of providing roughly equal housing opportunity to Canadians across the country, regardless of specific local housing conditions.<sup>88</sup> The most recent form of federal investments has taken the form of bilateral agreements with every province that included funds designated for new rental construction.

Witnesses have told the Committee that funding for new construction is an important part of the solution to the affordability problem. For example, one witness described the importance of this and other federal programs: "These [federal] national housing and homelessness programs and the positive results they produce are no less than housing life rafts to the families and individuals who have been set adrift in a turbulent housing market that they cannot compete in or afford." (Gadon, Issue 4, 6 March 2008)

Recommendations for sustaining this funding and adding to it came from many witnesses. For example, the Canadian Council on Social Development called for an annual expenditure of \$2 billion for new housing for low-income Canadians (Scott, Issue 23, 10 May 2007). The FCM is looking for expansion of the non-market affordable housing by 15 per cent of total housing starts each year, to stabilize anticipated new need (DeCicco-Best, Issue 4, 6 March 2008). A housing analyst and scholar who was not able to appear before the Committee proposed an annual budget of \$1 billion for new social housing units.<sup>89</sup> Finally, the government's National Advisory Council on Aging called for increased investment in seniors' housing.<sup>90</sup>

Other witnesses specifically cited the absence of new construction of social housing as a problem, without proposing specific remedies.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Tom Carter and Chesya. *Housing Is Good Social Policy*. CPRN Research Report F|50. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2004, p. 35. Accessed from [http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525\\_en.pdf&format=pdf&l=en](http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525_en.pdf&format=pdf&l=en) June 4, 2008.

<sup>89</sup> J. David Hulchanski, "Rethinking Canada's Affordable Housing Challenge", Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2005, p. 11. Accessed from <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf> June 4, 2008.

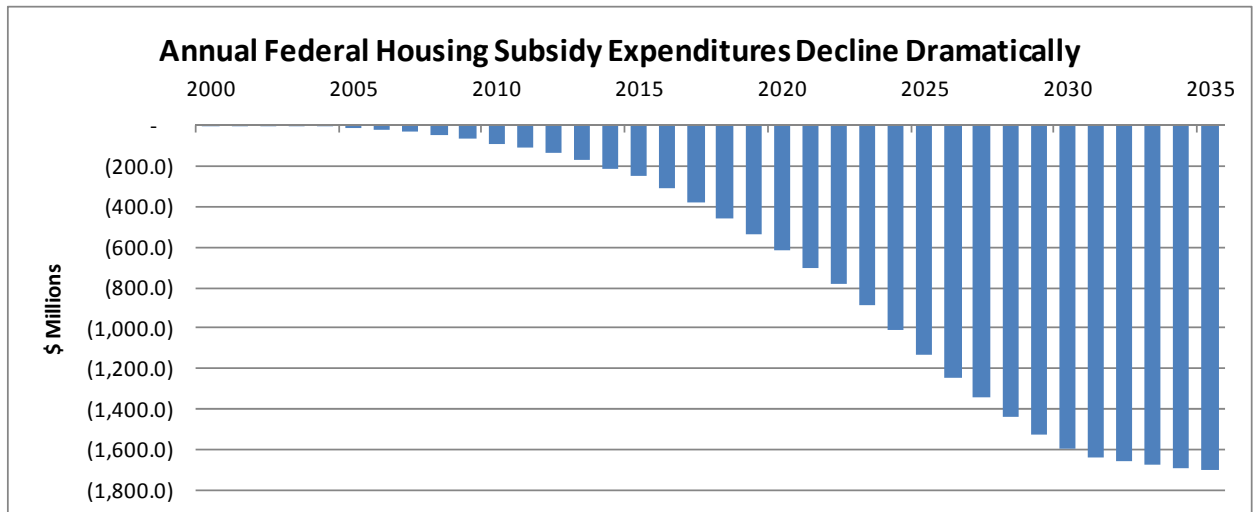
<sup>90</sup> National Advisory Council on Aging, *Aging in Poverty in Canada*, 2006, p. 29.

<sup>91</sup> Hunter, no. 25, 13 June 2007; Kraus, Issue 2, 6 December 2007; Noble, Issue 4, 7 February 2008.

### *Option 62: Sustain existing funding for operational subsidies*

Federal operating subsidies for non-profit housing (some downloaded from the federal to provincial and from them to municipal governments) were all scheduled to expire with the mortgages on those properties. This would result in a loss of \$2 billion over the 20 years, as demonstrated by the following chart (Figure 9). While some non-profit housing providers (both municipal and private) are trying to continue to provide affordable housing by cross-subsidizing from market to non-market units, others are all non-market units (including those specific units downloaded by the federal government in the late 1980s, and urban Aboriginal housing), and affordability cannot be sustained beyond the life of the agreements.<sup>92</sup>

**Figure 9:**



Source: Steve Pomeroy, "Where's the Money Gone? An Analysis of Declining Government Housing Expenditures", Canadian Housing and Renewal Association, 2007, p. ii.

With respect to urban Native housing, witnesses reported that some providers are already selling off units to subsidize operating costs on others, as federal contributions for operating expenses have expired (Seymour, Issue 1, 29 November 2007) and that more of the same should be expected. (Brown, Issue 1, 29 November 2007)

Three national organizations – the FCM, the Canadian Cooperative Association, and the Canadian Housing and Renewal Association - and one municipality have identified the importance of sustaining operating subsidy funding in the housing system as well<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> Steve Pomeroy, "Where's the Money Gone? An Analysis of Declining Government Housing Expenditures", Canadian Housing and Renewal Association, 2007, p. 14.

<sup>93</sup> Chisolm, Issue 1, 21 November 2007; Gazzard, Issue 1, 21 November 2007; Federation of Canadian Municipalities, "Sustaining the Momentum: Recommendations for a National Action Plan on Housing and

***Option 63: Extend and stabilize funding for Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP)***

The Residential Rehabilitation Assistance Program is one of the longest standing federal programs with respect to housing, assisting low-income Canadians and those providing housing for them to make needed repairs to their properties. This program has never been given on-going funding, with current agreements requiring extension or renewal every three years. The current agreement will expire at the end of this fiscal year, March 2009. Several witnesses have made the strong case for renewing this funding, and making it permanent. (DeCicco-Best, Issue 4, 6 March 2008; Kothari, Evidence, 8 May 2008)

***Option 64: Make federal housing-related programs longer term***

Federal housing programs over the last decade and more have consisted of short-term programs of no more than three years' duration. Given the length of time required to submit proposals for affordable housing, have them accepted, acquire land, get necessary permits and approvals, and undertake construction, these time-frames are not sufficient, and create pressures that are sometimes insurmountable. Witnesses before the Committee have made the case for longer term commitments when housing programs are developed.

The Committee heard from witnesses about the need to make funding more predictable, to allow for the time involved in the planning process, and to allow communities to take advantage of funds available to them (Fairbairn, Issue 4, 6 March 2008; DeCicco-Best, Issue 4, 6 March 2008; Hanson, Evidence, 5 June 2008). Research by another witness made a similar recommendation with respect to programs targeted to immigrants to Canada.<sup>94</sup>

***Option 65: Encourage private investment in social housing***

Public-private partnerships are being encouraged by federal policy and programs, including within Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) and could be applied to the supply of social housing as well. The Committee heard that involving the private sector is critical to meeting the housing needs of low-income Canadians in particular. (Matthews, Issue 21, 26 April 2007)

Whether in reference to old programs (Wake Carrol, Issue 23, 17 May 2007), or describing current practices (Gadon, Issue 4, 6 March 2008; DeCicco-Best, Issue 4, 6 March 2008), there was agreement that encouraging private-sector involvement is

---

Homelessness", January 2008, p. 4. Official submission to the Committee, 6 March 2008; Gadon, Issue 4, 6 March 2008)

<sup>94</sup> Sarah V. Wayland, "The Housing Needs of Immigrants and Refugees in Canada", Canadian Housing and Renewal Association, May 16, 2007.

beneficial in terms of cost and engaging private-sector developers in issues of affordable housing and homelessness.

***Option 66: Sustain targeted program for Urban Aboriginal Housing***

The Committee has heard extensively about the over-representation of Aboriginal people among the poor, especially in Canadian cities, the trend to increasing proportions of on-reserve First Nations people moving into Canadian cities, and the dearth of affordable housing available to them. The chart below (Figure 10) demonstrates the depth of affordability problems facing Aboriginal people in Canadian cities.

***Option 67: Allocate a percentage of all federal social housing dollars to housing for Aboriginal peoples off-reserve.***

The Committee heard from witnesses of the particular disadvantages faced by Aboriginal peoples in Canada's cities, particularly with respect to housing. A recent national conference on Aboriginal housing recommended that a fixed percentage (the example given was 25 per cent) of all federal housing commitments be so allocated.<sup>95</sup> A committee witness echoed this recommendation. (Seymour, Issue 1, 27 November 2007)

Witnesses have stressed to the Committee that the operating subsidies for affordable rental accommodation for Aboriginal peoples will need to match costs, and must be made permanent. (Poirier, Issue 1, 29 November 2007; Brown, Issue 1, 29 November 2007).

---

<sup>95</sup> Report on Workshop on Policies & Legislative Changes Needed to Improve Urban Aboriginal Housing Operation & Delivery, 2007. p.15

---

**Figure 10:**

Aboriginal and Non-Aboriginal Housing Affordability, Selected Cities, 2001 (percent)				
	Proportion of households paying > 30% of income for housing		Proportion of households paying > 50% of income for housing	
City	Aboriginal	Non-Aboriginal	Aboriginal	Non-Aboriginal
Vancouver	44	37	19	14
Edmonton	36	32	14	10
Saskatoon	50	38	21	15
Winnipeg	38	33	13	10
Toronto	32	37	12	13
Quebec	31	31	10	12
Halifax	46	38	20	15
Fredericton	42	35	16	13

Source: Ryan Walker, "Social Housing and the Role of Aboriginal Organizations in Canadian Cities", *IRPP Choices*, Vol. 14, No. 4, May 2008, p. 5.

As has been described for social housing in general, the operating agreements for the Urban Native Housing Program are coming to the end of their 35-year life-span. As noted above, some are already reducing the number of affordable units, and others are expected to do so in the future. Because these projects were created and funded on the basis of all units being rent-gearred-to-income, there is no cross-subsidization possible between market and non-market units. Finally, the lack of supply of affordable housing for Aboriginal people moving into cities has often resulted in overcrowding in existing units, resulting in high maintenance costs.

Witnesses have told the Committee that not only must the operating agreements be extended, but the time-line for the agreements must be long-term, if not permanent. (Poirier, Issue 1, 29 November 2007; Anderson, Issue 1, 21 November 2007; Brown, Issue 1, 29 November 2007). The FCM has called for the creation of a special fund to



address on- and off-reserve housing<sup>96</sup>, as has the National Association of Friendship Centres<sup>97</sup> and the Assembly of First Nations.<sup>98</sup>

***Option 68: Develop Aboriginal housing strategy in collaboration with Aboriginal organizations and housing providers***

Several witnesses identified the particularly dire circumstances facing Aboriginal peoples living in cities and their increasing numbers. In addition to the calls for sustained and increased funding, a separate housing strategy for Aboriginal peoples to be delivered by Aboriginal organizations was a strong recommendation from a recent national conference on Aboriginal housing.<sup>99</sup>

***Option 69: Provide short-term use-specific funding to non-profit housing providers to retrofit and/or maintain existing social housing units***

Federal funding arrangements for housing have been based on an end to operating subsidies when mortgages are paid off, on the assumption that the equity in these buildings could be the basis for on-going operating funding. Regrettably, this is not the reality that non-profit housing providers are facing.

Several witnesses before the Committee described a need for significant renovation and/or retrofitting in much social housing stock. In some cases, historical restrictions on capital reserves and/or maximum unit costs imposed by government programs have had an impact on the current demand for such major investments.

The situation is, perhaps, most dire in Toronto:

About 65 per cent of the units of the 60,000 units we have were built prior to 1975. They are well beyond the stage in which you need to renew that housing stock and refurbish it and regenerate for low-income households. One of the great difficulties ... is that the investments that we made in housing as a nation, as federal, provincial and municipal governments, have to be renewed, and currently there is no way of assembling the capital to do that. (Ballantyne, Issue 1, 21 November 2007)

---

<sup>96</sup> "Housing for All", Federation of Canadian Municipalities. Accessed from <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712> June 3, 2008.

<sup>97</sup> Alfred Gay, National Association of Friendship Centres, cited in "Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007", p. 8. Accessed from [http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT\\_ON\\_SUMMIT\\_PROCEEDINGS-JUNE\\_20-07.pdf](http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf) June 9, 2008

<sup>98</sup> Assembly of First Nations, *First Nations Housing Action Plan*, 2005, p. 6. Accessed from <http://www.afn.ca/cmslib/general/Housing-AP.pdf> June 10, 2008.

<sup>99</sup> Report on Workshop on Policies & Legislative Changes Needed to Improve Urban Aboriginal Housing Operation & Delivery, cited in "Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007", p. 15. Accessed from [http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT\\_ON\\_SUMMIT\\_PROCEEDINGS-JUNE\\_20-07.pdf](http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf) June 9, 2008

This witness identified a \$300 million shortfall. A \$90 million investment is also needed in Manitoba over the next five years (McCracken, Issue 23, 17 May 2007). FCM has included preservation and modernization in its national strategy, reporting that one-third of existing social housing stock – or 200,000 units – is at risk, and calling for funds to upgrade 20,000 units per year. (DeCicco-Best, Issue 4, 6 March 2008)

***Option 70: Develop a national housing strategy in collaboration with provincial and territorial and municipal governments, and housing providers, realtors and lenders***

Virtually every witness who appeared before the Committee to address housing-related issues cited the need for federal leadership with respect to housing affordability, and most called for a national housing strategy or framework. These witnesses, like the research study cited below, are looking for more than money, though funding is critical:

The federal government has to provide more than funds and guidelines, however, on how money is to be spent. Leadership is required to initiate new programs, to work to rationalize policy at the federal level, to engage other federal departments in making the necessary changes to integrate housing with other areas of the social and economic sectors, and to enhance research and development.<sup>100</sup>

The FCM has released the most detailed proposal, most of which have already been cited. Its general recommendation, setting the context for such a strategy, called for collaboration with provincial/territorial and municipal governments, and that its goal is to eliminate homelessness within 10 years. Other specific recommendations not cited elsewhere include targeting energy retrofit programs to low-income homeowners and tenants, and regulatory reform to ensure greater affordability.<sup>101</sup>

Other witnesses explicitly calling for federal leadership included municipal officials and non-government organizations, (Go, Issue 4, 13 March 2008; Gadon; Issue 4, 6 March 2008; Donio, no. 25, 14 June, p. 4; Gazzard. Issue 1, 21 November 2007; Association of Food Banks, Issue 21, 3 May 2007; Big Cities Mayors' Caucus of the FCM; Yalnizyan, Issue 4, 28 February 2008; Winnipeg Harvest, "Brief To the Senate Subcommittee on Cities", May 1, 2008, p. 15. Official submission to the Committee; Klodawsky, Evidence, June 4, 2008; Kothari, Evidence, May 8, 2008; and Porter, Evidence, 8 May 2008)

Some witnesses explicitly called for a national housing strategy as a companion to a national poverty-reduction strategy (Anderson, Issue 1, 21 November 2007; Crooks,

---

<sup>100</sup> Tom Carter and Chesya. *Housing Is Good Social Policy*. CPRN Research Report F|50. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2004, p. 33. Accessed from [http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525\\_en.pdf&format=pdf&l=en](http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525_en.pdf&format=pdf&l=en) June 4, 2008.

<sup>101</sup> "Housing for All", Federation of Canadian Municipalities. Accessed from <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712> June 3, 2008.

Issue 2, 6 December 2007). The need for a similar linkage between strategies on housing and homelessness has also been identified:

A homelessness program that is not part of a housing strategy simply maintains people in their houseless state and requires more funding for further services as the number of such people increases.<sup>102</sup>

***Option 71: Designate federal lands which have been used for housing to be provided to non-profit housing developers to retrofit or redevelop for affordable rental or ownership units***

When urban military bases have been closed in the past, they revert to the Canada Lands Corporation, “...an arm’s length, self-financing Crown corporation” which has dual goals: to provide the best possible benefit to local communities and to the Government of Canada.<sup>103</sup> As part of the National Homelessness Initiative and then the National Homelessness Partnership, the Surplus Federal Real Property for Homelessness Initiative has made some surplus federal lands available to non-profit housing developers, sometimes at a below-market price. A more formal and non-program-dependent commitment would assist providers of both rental and ownership units on an affordable basis to acquire land in areas that might otherwise be unaffordable. Witnesses have suggested that making affordable housing facilitation a mandate of the Canada Lands Corporation might achieve the same goal (Carr, Evidence, 5 June 2008).

## ACCESS

The Committee has heard about physical barriers to affordable housing for persons with mobility or other impairments; about barriers created by discrimination, based on source of income or race, for example; and about access issues for immigrant families based on inadequacy of housing to meet their needs, which include larger housing units to accommodate larger and extended families. With respect to immigrants, these barriers are also a serious impediment to immigrant settlement and integration in Canada.

***Option 72: Require all rental units built with federal funds or land subsidies to be universally accessible, meeting standards that permit access by those with physical impairments***

While some units built with federal subsidies have been accessible, for example, for individuals who rely on wheelchairs for mobility, they have usually been in dedicated projects or a small proportion of units in large multi-unit buildings.

---

<sup>102</sup> J. David Hulchanski, “Rethinking Canada’s Affordable Housing Challenge”, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 2005, p. 12. Accessed from <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf> June 4, 2008.

<sup>103</sup> “CLC ANNOUNCES SALE OF BENNY FARM VETERANS BUILDINGS TO OMHM”, News release from Canada Lands Corporation, October 21, 2007. Accessed from <http://www.clc.ca/en/NR/news/pdf/2007/sale.pdf> June 5, 2008.

The Committee has heard that to allow equitable access to affordable housing, all units should be built to meet universal accessibility standards. (COPHAN, « La Lutte Contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale des Personnes ayant des Limitation Fonctionnelles : Appliquons les Droits », Présentation au Sous-Comité Sénatorial sur les Grandes Villes, 17 April 2008)

#### **OPTIONS TO INCREASE ACCESS FOR IMMIGRANT FAMILIES**

As noted above, witnesses described housing challenges faced by immigrant families. One of these witnesses, Sarah Wayland, also researched these housing issues,<sup>104</sup> and proposed the following options to improve access:

- With provincial and territorial governments, provide incentives to social housing providers and private rental landlords to modify existing stock and supply new stock that will accommodate larger newcomer families.
- With provincial and municipal authorities, work with service providers to better educate newcomers about existing laws regarding landlord-tenant issues as part of the settlement process; provide better information on how to search for housing; and educate newcomers about rules of living in high rise units, perhaps in video form.
- Federal authorities (Citizenship and Immigration, CMHC, Department of Justice) undertake a national initiative to translate basic housing documents into a number of languages which could be used across the country (with some leeway for provincial and territorial differences).
- In future funding programs, encourage collaboration between housing help/rent bank/eviction prevention services and immigrant settlement services.

#### ***Option 73: Restore federal funding, through the Canada Social Transfer, for Court Challenges and civil legal aid services***

Although the Canada Assistance Plan explicitly included matching federal dollars for provincial expenditures on civil legal aid services, when the program was replaced with the Canada Health and Social Transfer, and then the Canada Social Transfer, civil legal aid was not included among social services that could be supported with these federal funds. Witnesses and research have reported that some tenants face discrimination based on prohibited grounds contained in provincial or federal human rights legislation or even the *Charter of Rights and Freedoms*.

While federal funds for legal aid support criminal cases, they do not extend to administrative law, where many housing decisions lie. For example, decisions about eviction can often be appealed to administrative tribunals, or appeals can be made on fines or fees imposed by public utilities. Yet, without civil legal aid funding, which many

---

<sup>104</sup> Sarah Wayland, "The Housing Needs of Immigrants and Refugees in Canada". Canadian Housing and Renewal Association, 2007, pp. 37-39.

provinces and territories have reduced or eliminated since the loss of federal cost-sharing for the purpose, many tenants do not have access to these bodies. For this reason, reinstatement of these funds is an important contributor to access to affordable housing (Income Security Advocacy Centre “Rights-based Approaches to Income Security”, Official submission to Committee, p. 4, May 8, 2008).

***Option 74: Embed international human rights obligations with respect to shelter into federal legislation, and federal agreements with provincial, territorial and local governments***

Witnesses before the Committee described the importance of claiming rights under international obligations before the Courts and public policy deliberations. The UN Special Rapporteur on Adequate Housing cited Canada’s persistent violations of its international obligations with respect to housing in his interim report. This option has been suggested by a witness, as a means to begin to give more meaning and weight to these obligations (Bruce Porter, “Opening Remarks”, Official submission to the Committee, May 8, 2008, pp. 4-5.). It is noteworthy that federal legislation with respect to immigration imbeds relevant international obligations.

## **HOMELESSNESS**

While estimates of the number of people who are homeless in Canada vary, even counts carried out in cities would miss the invisible homeless, those who are sharing crowded accommodation, moving from one friend’s home to another, or simply not using any services provided to people who are homeless in their communities. The Committee has heard that this group includes newcomers to cities, whether people moving from rural to urban communities, Aboriginal peoples leaving their reserves or isolated northern communities to move into cities, women or youth escaping violent homes, or refugees and immigrants who find themselves in our urban communities.

Whatever the actual number, there is widespread agreement that there are too many people who are homeless, that their numbers are growing in some communities, and that action by all governments, faith communities and other non-government organizations have not yet been sufficient to provide shelter or housing for all who are in need.

This is not to suggest that programs that have emerged, many funded at least in part with federal funding, have not been important and have not alleviated the stress on homeless individuals and families. Witnesses told the Committee of the positive outcomes supported by these programs, formerly under the National Homelessness Initiative, and more recently through the National Homelessness Partnership programs. These included the requirement for community co-ordination (Kraus, Issue 2, 6 December 2007; (FCM, “Sustaining the Momentum: Recommendations for a National Action Plan on Housing and Homelessness”, January 2008, p. 4. Official submission to the Committee, March 6, 2008). One witness described the federal programs “no less than ‘housing life rafts’ to families and individuals who have been set adrift in a turbulent housing market they cannot compete in or afford.” (Gadon, Issue 4, 6 March 2008)

Some of those who are homeless would be housed if the recommendations above on housing were implemented. However, until supply and affordability issues are resolved, they remain without stable housing. For those individuals and families, witnesses told the Committee, there is a need to sustain existing emergency shelters and transitional housing.

For others, the problem is not simply one of supply or affordability. For some who are homeless, the issues are more complex, and their homelessness may be a proxy for a combination of other issues that prevent them from finding and keeping affordable housing, or even emergency shelter.

Yet witnesses told the Committee that homelessness exacerbates illness and addiction. When asked to comment on the interrelationship between mental illness and homelessness, one expert witness was unable to determine decisively in her research which was the cause and which was the effect:

The relationship between mental health and homelessness is complex. However, while it is not always clear what comes first, it is clear that many factors that affect patterns of health are also linked to determinants of homelessness. People with severe mental illness may experience limited housing, employment and income options. People who are homeless tend to report higher stress, lower self-worth, less social support and less effective coping strategies. These factors are associated with depressive symptoms, substance abuse and suicidal behaviours. Information presented in CPHI's report indicates that programs that provide housing first, twinned with appropriate and flexible mental health services, appear to be effective at helping those who are homeless to stabilize their mental health problems and to achieve stable housing.

(Votta, Issue 2, 6 December 2007)

***Option 75: Increase the supply of supportive housing***

The Committee has heard witnesses describe the multiple problems that face too many of Canada's homeless: mental illness, addiction, family violence, and/or sexual abuse are some the Committee has heard about specifically. While stable housing is necessary, the Committee heard, to allow people to access the services to address these issues, it may not be enough for some people. For some, services available as an adjunct or component of their stable shelter is recommended.

Providers of support services to people who have been housed using a "Housing First" approach report success helping people reduce or stop substance use, and in helping people cope with mental illness to participate fully in their communities. (Kraus, Issue 2, 6 December 2007)

This recommendation is also consistent with the National Action Plan on Disability submitted as a brief to the Committee (Council of Canadians with Disabilities, "From Vision to Action: Building an Inclusive and Accessible Canada – A National Action Plan on Disability, 2007", submitted to Subcommittee, March 25, 2008).

***Option 76: Extend and stabilize federal funding for programs that can be used to provide housing and appropriate supports***

As noted above, witnesses described the progress that has been facilitated by federal homelessness programs, and have called for a continuation of these programs to respond to the need for supportive housing (Kraus, Issue 2, 6 December 2007; FCM, "Sustaining the Momentum: Recommendations for a National Action Plan on Housing and Homelessness", January 2008, p. 20. Official submission to the Committee, March 6, 2008).

***Option 77: Support "housing first" approaches to homelessness***

The Committee has heard two different perspectives on how to approach homelessness and permanent affordable housing. The first is a continuum, with emergency shelter at one end, and permanent housing, ideally owner-occupied in the private market, at the other. This is represented in Figure 11.

**Figure 11:**

## THE AFFORDABLE HOUSING CONTINUUM



Source: *Housing First: An Investment with a Return in Prosperity*,  
Report of the Alberta Affordable Housing Task Force, March 2007, p. 13.

This approach was the basis for the federal government’s entry into homelessness programming, when capital funding was available only for shelters. An alternative approach is “housing first”, which is based on finding affordable housing with secure tenure as a first step, which provides the foundation for addressing factors that may have contributed to an individual becoming homeless, such as addiction or mental health issues.

Witnesses cited the success of such approaches from research in Canadian cities.  
(Votta, Issue 2, 6 December 2007; Kraus, Issue 2, 6 December 2007)

### ***Option 78: Support addiction treatment, including harm reduction, as an approach to reducing homelessness.***

Witnesses identified addiction or substance abuse as a contributing cause, or possibly an effect, of homelessness for some, with estimates as high as 30 to 40per cent of shelter clients in major Canadian cities in 2001, and about one-half of homeless people in Vancouver in 2005. Further, research has demonstrated that conventional addiction treatment programs are often unsuccessful with people who are homeless. (Kraus, Issue 2, 6 December 2007)



### ***Option 79: Create a national pharmacare program***

One expert witness told the Committee about the common physical problems of people who are living in shelters or are in precarious housing, and about the barriers to their access to appropriate health care. Primary among these was the lack of access to prescription drugs, to treat the ailments that may have led to their homelessness and/or are exacerbated by their precarious living situations. (Peters, Issue 2, 6 December 2007)

It is noteworthy that the creation of such a program would be in keeping with recommendations made by this Committee and others. In a previous Report, this Committee called on the federal government to cover 90 per cent of the costs of prescription drugs above a specified amount.<sup>105</sup> The Committee also called for the creation of a national drug formulary. In 2004, Canada's First Ministers directed federal/provincial/territorial health ministers to establish a task force to develop and implement a national pharmaceuticals strategy. The federal and provincial/territorial health ministers (with the exception of the Quebec minister of health), participated in the task force and issued a progress report in 2006 calling for the establishment of a national drug formulary.<sup>106</sup> In 2007, the Canadian Nurses Association adopted a resolution calling for the creation of a national pharmacare plan.<sup>107</sup>

### ***Option 80: Create a national homelessness strategy***

As noted above, some witnesses called for a housing strategy to address homelessness, or some combination of the two. One witnesses called for a national homelessness strategy in its own right. (COPHAN, « La Lutte Contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale des Personnes ayant des Limitation Fonctionnelles : Appliquons les Droits ». (Présentation au Sous-Comité Sénatorial sur les Grandes Villes, 17 April 2008)

### ***Option 81: Stabilize adequate funding to organizations providing services to prevent homelessness and to re-integrate people who are homeless***

The Committee had heard from many witnesses of the importance of the contribution made by non-government organizations in supporting people who are homeless and in moving them into stable housing and greater social and economic integration. The Committee has also heard from non-government organizations that unpredictable and/or inadequate government funding has meant that an increasing proportion of their limited resources are being allocated to fundraising. (Crooks, Issue 2, 6 December 2007; Kothari, Evidence, 8 May 2008)

---

<sup>105</sup> The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, *The Health of Canadians – The Federal Role*, Vol 6, *Recommendations for Reform*, October 2002, Chapter 7.2, <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-e/soci-e/rep-e/repoct02vol6-e.htm>

<sup>106</sup> Federal/Provincial/Territorial Ministerial Task Force on the National Pharmaceuticals Strategy, *National Pharmaceutical Strategy: Progress Report*, 2006 <http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/pharma/2006-nps-snpp/2006-nps-snpp-eng.php>

<sup>107</sup> Canadian Nurses Association, Annual Meeting 2007, Resolution 7, [http://www.cna-aiic.ca/CNA/about/meetings/resolutions\\_2007/default\\_e.aspx](http://www.cna-aiic.ca/CNA/about/meetings/resolutions_2007/default_e.aspx)

The Committee also heard from non-government organizations and others that year-to-year funding is not only unworkable for housing programs, but also prevents planning and efficient program delivery in related programs and services. The Blue Ribbon Panel on Grants and Contributions Programs and the Auditor General also encouraged the implementation of longer-term funding agreements.<sup>108</sup>

***Option 82: Simplify application and reporting requirements associated with federal funding for voluntary organizations***

The Committee heard from the witnesses noted above and others of the increasing administrative burden they are facing to both apply for and report on federal funding sources (Peters, Issue 2, 6 December 2007; Brown, Issue 1, 29 November 2007. This recommendation also appears in the report of the Blue-Ribbon Panel.<sup>109</sup>

***Option 83: Develop funding mechanisms for non-government organizations that encourage innovation building on community strengths and successes***

The Committee heard from many non-government witnesses how they have faced changes in public policy with flexibility, often coming up with innovative approaches to continue to serve their missions. One witness, representing community foundations, called on the federal government to fund innovative approaches, and those that build on successes. (Patten, Evidence, 1 May 2008)

---

<sup>108</sup> *From Red Tape to Clear Results*, The Blue-Ribbon Panel on Grants and Contributions Programs, Treasury Board of Canada, 2006, p. 27; Office of the Auditor General, *May 2006 Status Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 6 “Management of Voted Grants and Contributions”, paragraphs 6.59 to 6.61

<sup>109</sup> *From Red Tape to Clear Results*, p. 19.

## V. MACHINERY

Canadian governments are not sufficiently well organized internally or collectively to harmonize, deliver, or revamp policies and programs related to affordable housing and the reduction of poverty and homelessness. In particular, there are no formal mechanisms (with the exception of isolated Urban Development Agreements mentioned below) that provide for the participation of municipal governments. As political scientist Neil Bradford (who has not testified before the Committee) observes:

Canada's national policy machinery and intergovernmental system remains ill-adapted to changing policy realities and spatial flows. While governments at all levels are active in cities, there is little evidence of a coherent agenda, systematic coordination, or even appreciation of importance of place quality to good outcomes<sup>110</sup>.

### A. Intra-Governmental Arrangements

**Issue 4:**  
**The Federal Government is not organized internally  
to meet the challenges of poverty, housing and homelessness**

The complex challenges involved in resolving poverty, housing and homelessness require a coordinated, collective response from government departments and agencies. However, these structures are hierarchic and designed to address narrowly defined issues such as health, human resources, or transportation while the task of ensuring policy coherence has fallen to central agencies. This arrangement is ill-suited to deal with complex issues such as poverty that cross jurisdictional boundaries, whose causes and effects are multiple and which cannot be resolved by one single-purpose agency of government acting alone in isolation.

Despite ongoing efforts to realign government to better confront complex issues – to make government more “horizontal” or “joined-up” – government departments still tend to function as discrete units or “silos.” Attempts to break down the isolation between and within departments and agencies have achieved some success but this process runs counter to entrenched practice and progress has been difficult and slow.

***Option 84: Create a cabinet committee chaired by a minister supported by a department to take the lead on poverty reduction, affordable housing and homelessness***

The Government of Newfoundland and Labrador has taken an integrated, government-wide approach to poverty reduction. The province's Department of Human Resources,

---

<sup>110</sup> Neil Bradford, “Place Matters and Multi-Level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm”, *Policy Options*, February 2004, Vol. 25 No. 2.

Labour and Employment was given the lead role in bringing about a collaboration among seven departments and agencies to develop and deliver a provincial poverty reduction strategy. This collaborative effort brought together the Departments of Education, Finance, Health and Community Services, Innovation, Trade and Rural Development, Justice, and Aboriginal Affairs. The ministers of these departments form a committee of cabinet whose focus is the poverty reduction strategy. There is a deputy ministers' committee that backs the cabinet committee and an interdepartmental working group made up of departmental directors engaged in delivery of the strategy. Newfoundland and Labrador's Labour Relations Agency, the Housing Corporation, the Rural Secretariat, the Women's Policy Office and the Cabinet Secretariat are also involved.

According to testimony given by Ms. Aisling Gogan, of the Newfoundland and Labrador Department of Human Resources, Labour and Employment, the creation of the cabinet committee and the interdepartmental deputy ministerial committee have been key to delivering a coordinated, focused effort to reduce poverty. Program overlap and duplication have been minimized or eliminated, communications between those involved in the design and delivery of the strategy have been enhanced, and a long-term focus on poverty reduction has been developed and sustained. (Issue 23, 17 May 2007)

***Option 85: Create a minister/secretary of state for poverty reduction, housing and homelessness***

As an alternative to establishing a new minister, the government (Governor-in-Council) could establish a minister/secretary of state with responsibilities for poverty reduction, housing and homelessness. A minister of state might be backed by a new department, or support existing ministers with responsibilities in these areas.<sup>111</sup>

***Option 86: Appoint a poverty commissioner***

In the past, the federal government has created commissioners (for example, the Commissioner for Sustainable Development and the Environment) whose role it is to monitor and report on the federal government's delivery of initiatives within its own jurisdiction. The government could establish a commissioner to monitor its efforts to reduce poverty and homelessness and increase affordable housing. The commissioner could be given the status of Officer of Parliament – such as the Auditor General or the Chief Electoral Officer who report directly to Parliament and are accountable to it.

***Option 87: Create a single window within the federal government to supply expertise on place-based policy issues such as poverty, housing and homelessness***

A witness suggested that a single-window office could be established in the federal government where the expertise in place-based policy could be clustered and work as a service to any ministry that could be brought into a particular initiative, be it CMHC,

---

<sup>111</sup> More detail on these and other federal-level positions can be found in Library of Parliament publication *Minister of State for Children*, PRB 08-03E

Citizenship and Immigration, Human Resources and Social Development, Public Safety or Justice. She indicated that the reason for creating such an office is that it is “very difficult for each of those departments to have a depth of understanding of place-based issues.” (Maxwell, Evidence, 15 May 2008)

***Option 88: Horizontal initiatives focused on poverty, housing and homelessness***

The federal government acknowledges that some issues are complex, have multiple causes, have evolved and developed over long periods of time, and cannot be addressed effectively by one department or agency. This has led to attempts to manage efforts across several federal organizations, most frequently on a case-by-case basis.

The government has already had experience in adopting a horizontal approach to homelessness. The National Homelessness Initiative, launched in 1999, saw the involvement – to varying degrees – of CMHC, Health Canada, Human Resources and Skills Development Canada, the Public Health Agency of Canada, Public Works and Government Services Canada, and Treasury Board Secretariat. While this initiative was not without significant problems<sup>112</sup>, it and other initiatives have served as learning opportunities that could provide the basis for designing a similar initiative aimed at reducing poverty, eliminating homelessness, and enhancing access to affordable housing.

**B. Inter-Governmental Arrangements**

<p style="text-align: center;"><b>Issue 5:</b> <b>Federal, Provincial and Territorial governments are not organized collectively to deliver a coordinated response to poverty, housing and homelessness</b></p>
---

The Committee’s witnesses called for Canadian governments to work together in addressing poverty, providing affordable housing, and reducing or eliminating homelessness. These issues are complex, not given to simple solutions, and require the attention of governments and civil society working together in a coordinated partnership.

A collective governmental response, including increased federal government involvement, is constrained by important structural factors. The first of these concerns the federal and constitutional arrangements that assign responsibilities to the different orders of government.

However, there have been informal examples of extra-constitutional collaboration between levels of government that can offer lessons in how Canadian governments can work around obstacles to tackle complex problems. Some of these arrangements constitute useful models upon which to build partnerships between the orders of

---

<sup>112</sup> See, for example, Office of the Auditor General of Canada, *Report of the Auditor General of Canada, November 2005*, Chapter 4, “Managing Horizontal Initiatives.”

government and civil society to collectively address complex issues such as poverty, affordable housing, and homelessness. There are also international models that facilitate intergovernmental cooperation and coordination and that could be adapted for use in Canada.

***Option 89: Expanded Council of the Federation***

The Council of the Federation was created in December 2003 by provincial premiers who intended it to be “an enduring and evolving institution that will be flexible, efficient and able to anticipate and act quickly to make Canada work better for Canadians.”<sup>113</sup> The governments of the ten provinces and three territories are represented on the Council by their premiers and are supported by a small secretariat located in Ottawa.

The Council has a number of objectives, including strengthening interprovincial-territorial co-operation, exercising leadership on national issues of interest to the provinces and territories, and improving federal-provincial-territorial relationships.

Could the Council serve as a vehicle for the development of a coordinated approach to poverty reduction, the exchange of best practices, and the development of a common set of indicators to measure progress in reducing poverty? Could the Council be expanded to include representation from the federal and or municipal governments? Even were its membership to remain as is, could the Council have a role to play in poverty reduction strategies?

***Option 90: Federal/provincial/territorial ministers responsible for poverty reduction, housing and homelessness***

Federal/provincial/territorial ministers (and deputy ministers) responsible for specific portfolios meet occasionally to discuss matters of common concern. For example, provincial and territorial ministers responsible for housing meet to examine housing policies. These meetings offer governments the opportunity to communicate, consult each other, harmonize their policies and programs, coordinate their activities, resolve conflict, and, in some instances, develop policy jointly.

***Option 91: Create a federal/provincial/territorial body modeled on the OECD***

Currently, there is no permanent forum in which elected members and public servants from all three orders of government can meet to discuss common challenges and exchange information and ideas. Such a forum could provide an institutional framework within which data and knowledge is shared and complex issues such as poverty could become the focus of concerted and co-coordinated action. Such a forum could be modeled after the Organization of Economic Co-operation and Development (OECD). The OECD brings together elected representatives and officials from 30 governments to:

---

<sup>113</sup> Council of the Federation, *Founding Agreement*, Preamble, Ottawa, 5 December 2003, p. 1.

- Support sustainable economic development;
- Boost employment;
- Raise living standards; and
- Maintain financial stability.

<p style="text-align: center;"><b>Issue 6:</b>  <b>Cities must be partners in poverty reduction</b></p>
---

The Committee heard from witnesses that a “place-based” approach to poverty reduction is necessary. The federal and provincial/territorial governments play important roles in the provision of broadly based programs and supports. However, as Judith Maxwell reminded the Committee, these orders of government have the

big levers of public education, health care, income security programs and social policy programs flying at 30,000 feet, while down on the ground we have pockets of quite severe poverty. (Evidence, 15 May 2008)

Place-based approaches, or interventions, are meant to take into account the different dimensions and impacts that poverty has on different communities. Instead of replacing the social-policy programs at the 30,000-foot level, place-based approaches are meant to complement them. The challenge, therefore, is to establish the machinery that will bring “place” into the processes of designing and delivering programs and services to reduce poverty and increase access to affordable housing.

***Option 92: Use tri-level arrangements involving federal/provincial/territorial and municipal governments to build and deliver local poverty reduction initiatives***

The federal government has been involved in partnerships with provinces and local governments since the 1970s. A notable example is the Winnipeg Core Area Initiative, a tri-level arrangement administered by a Winnipeg-based secretariat responsible to the municipal, provincial, and federal governments. The initiative has since been “all but institutionalized,” evolving most recently into the Winnipeg Partnership Agreement.<sup>114</sup>

This arrangement, commonly referred to as an Urban Development Agreement (UDA) was subsequently implemented in other western provinces and cities, most notably in Vancouver where the Vancouver Agreement has been in place since 1995 and has been renewed every five years.

A goal of the UDAs is to transform the silo approach into a more integrated and horizontal approach to governance and service delivery based on collaboration and problem solving.

---

<sup>114</sup> Christopher Leo, “Deep Federalism: Respecting Community Difference in National Policy”, *Canadian Journal of Political Science*, 39:3, September 2006, p. 489.

The Vancouver Agreement is both a tri-partite and horizontal initiative that has won praise and awards. The Auditor General of Canada has reported that the Agreement has a “promising governance model,” although she found some areas of weakness in terms of accountability arrangements.<sup>115</sup> Committee witnesses indicated that UDAs would be appropriate mechanisms for collective action by the different orders of government and civil society in large cities. (Maxwell, Torjman, Evidence, 15 May 2008)

### ***Option 93: Regional Federal Councils***

Federal departments and agencies participate in regional federal councils located in each province and territories. These councils are meant to help coordinate the work of federal agencies, provide a means of sharing information, and focus attention on issues that are unique to the region in question.

Regional Federal Councils play an important role as an executive forum and in integrated and improved service delivery, two-way communication with Ottawa / headquarters on regional perspectives and federal initiatives, and co-operation with other jurisdictions (the Councils establish links with counterparts in other orders of government – including municipalities – and with the business community and voluntary sectors in their province/territory).

### ***Option 94: Create a federal/provincial/territorial municipal body modeled on the Council of Australian Governments (COAG)***

Another potential model for federal, provincial/territorial and municipal cooperation with regard to poverty reduction comes from Australia, which, like Canada, is a federation. The Council of Australian Governments, or COAG, has been in existence since 1992.

The Australian prime minister, the premiers of the states (provinces), and the chief ministers of the territories all sit on COAG, as does the President of the Australian Local Government Association or ALGA (the Australian equivalent of the FCM).

---

<sup>115</sup> Office of the Auditor General of Canada, Report of the Auditor General, November 2005, Chapter 4, “Managing Horizontal Initiatives”, p. 16.

---



***Option 95: Involve the voluntary and non-profit sectors***

The voluntary sector is crucial to the design and delivery of effective, place-based, programs to reduce poverty and homelessness. The Committee met with many of the organizations in this sector during its hearings and was impressed by the depth of their knowledge, experience, and – above all – their devotion.

The role of the voluntary and not-for-profit sectors has been touched on earlier in the section on affordable housing. Are there ways to ensure that these organizations are directly and formally involved in all efforts aimed at reducing poverty and homelessness, and the provision of affordable housing?

## VI. ACTION

**Issue 7:**  
**Programs and activities need to be better designed**

### **A. Unilateral Action**

#### ***Option 96: Improve federal government programs related to poverty reduction***

Dr. Alain Noël (who has not been heard by the Committee) points out that the federal government currently plays a major role in reducing poverty through the Employment Insurance program, Old-Age Security, equalization, taxation and its relationship with Aboriginal peoples. He argues that “before establishing a framework for everyone, the federal government ought to take a closer look at its own programs and establish clear objectives to fight poverty.”<sup>116</sup> [Translation] As an alternative to involvement in a national or bilateral poverty-reduction strategy (or strategies), the federal government could review its programs and re-focus them to meet poverty-reduction goals nationally.

#### ***Option 97: Make improvements to federal income-security programs***

As noted above, Committee witnesses suggested a number of changes that the federal government could make to those elements of the income-support system for which it is responsible.

***Option 98: Promote rights to security of the person, shelter, food, and adequate income***  
(Note: This option also appears elsewhere in this report in relation to income security and housing).

Committee witnesses suggested that another channel through which the federal government might become involved in poverty reduction would involve the alignment of domestic policies and programs with international human rights agreements and conventions to which Canada is signatory. (Porter, Marrone, Evidence, 8 May 2008)

***Option 99: Make federal employees directly available to community groups working to reduce poverty and homelessness***

The Committee heard of an instance in which a federal employee was “loaned” to a community organization to assist in the provision of affordable housing. Mr. Roger Gribbons, of Vibrant Communities Saint John, told the Committee:

---

<sup>116</sup> Dr. Alain Noël, “Eliminating poverty: What governments can do,” presentation, Breakfast on the Hill/Petit déjeuner sur la Colline, Ottawa, 17 April 2008 <http://www.fedcan.ca>

With our concentration on our housing issues, we asked for one official. That individual was assigned to Saint John two years ago and has been absolutely instrumental in helping us start to rectify our housing issues; that has been a small investment with huge returns and has been very helpful. It has made a world of difference. (Evidence, Issue 25, 13 June 2007)

Another witness suggested that federal employees might be allowed to work more closely with civil-society organizations in Canadian communities. She added that these employees be able to exercise

delegated authority, so that federal departments have program officers who are in and out of those neighbourhoods on a regular basis, have built trust relationships with the leadership, can observe where the needs are, can see how well-founded the activities are and do ongoing, informal evaluations in addition to the formal ones. (Maxwell, Evidence, 15 May 2008)

***Option 100: Work directly with national organizations that have a local presence to develop and deliver poverty and homelessness reduction programs***

A witness suggested that the federal government work with cross-Canada movements like the United Way or community foundations to develop and provide place-based efforts to reduce poverty. These local organizations could identify circumstances where seed money might enable the initiation of dialogue for people to begin to think through what their common goals are, and to bring in interlocutors from across the community and from the neighbourhoods in greater difficulty.<sup>117</sup> (Maxwell, Evidence, 15 May 2008)

**B. Bilateral Action**

***Option 101: Federal/provincial/territorial bilateral poverty reduction partnerships***

The federal government could enter into bilateral partnerships with provinces and territories that are implementing poverty-reduction strategies. The Governments of Newfoundland and Labrador, and Québec have already implemented such strategies, the governments of Ontario and Nova Scotia are now in the process of developing strategies, and the government of Prince Edward Island has shown an interest.

The federal government has numerous resources that it could bring to a bilateral partnership aimed at poverty reduction in a province or territory. Apart from financial resources, it also possesses considerable expertise and other assets that could be applied to poverty reduction. There are several other bilateral arrangements already in place

---

<sup>117</sup> A similar approach was used by Action for Neighbourhood Change, an initiative that focused on locally-driven neighbourhood revitalization in Surrey, Regina, Thunder Bay, Toronto and Halifax from 2005 to 2007. The national and local United Ways were involved along with the federal government through five organizations in three departments.

between the federal government and individual provinces, notably in the area of affordable housing. There have also been a series of federal/provincial/territorial agreements under which EI funds are used to support unemployed people who enroll in provincial or territorial employment preparation programs.

The development of bilateral partnerships between the federal and provincial governments with regard to poverty reduction strategies was recommended by the CEO of the United Way of Greater Toronto, Ms. Francis Lankin. (Evidence, 28 February 2008)

### **C. Multilateral Action**

#### ***Option 102: A national poverty reduction strategy***

Witnesses have recommended that the federal government, following international examples in the United Kingdom, Scotland and Ireland, and domestic examples of Québec, Newfoundland and Labrador, and Ontario and Nova Scotia, should develop and implement a national poverty reduction strategy. Such a strategy would require at minimum, targets, timelines, measurable indicators, regular reporting and evaluation, and other accountability mechanisms. These various proposals are described in Appendix III to this document.

## **VI. THE PEOPLE**

#### ***Option 103: Consult intended beneficiaries of income support systems***

The Committee heard witnesses emphasize the importance of hearing directly from “clients” of income security programs, to determine their needs and suggestions. (Seymour, Issue 1, 29 November 2007; Shillington, Evidence, 29 May 2008; Morris, Evidence, 4 June 2008). In addition, one witness pointed out that those who design and deliver income-support programs are unlikely to ever have been on the receiving end. (Shillington, Evidence, 29 May 2008), Poverty, affordable housing and homelessness begin and end with people. Governments have too often lost sight of this fact. Policies are too frequently designed without meaningful input from those who are on the receiving end. From the Committee's perspective, this is not an option: recipients of income support, affordable housing, and homelessness reduction policies *must* be consulted at every step of the way when these programs are designed and provided.

## APPENDIX I: JOHN STAPLETON'S PROPOSAL

John Stapleton argues that before attempting to invent a new and supportable income-security system for working-age adults, “we should look at what seems right and acceptable to Canadians in the structure of income security benefits for seniors and children.”<sup>118</sup> Stapleton identifies four pillars of these benefits:

1. Meaningful *federal accounts* for seniors and children:
  - OAS and CPP for seniors
  - Child tax benefits for children.
2. Registered *tax instruments* that provide benefits for children, youth and older people:
  - RRSP's for seniors
  - RESP's for children
3. Real benefits from the income security system for low-income seniors and children:
  - GIS for seniors, plus a variety of provincial supplements and add-ons
  - The National Child Benefit Supplement for low-income families with children.
4. Matching or separate contributions from governments to reward individual savings:
  - The tax exemption on RRSP contributions
  - The Canada Learning Bond, Canada Education Savings Grants, Millennium Scholarships, Canada Student Loans, and an array of provincial programs.

Stapleton proposes that the existing income security system for working-age adults be modified by changing it to an “account-based” model that mirrors the features of the system now in place for children and seniors. This new model would include:

- a registered savings instrument for working adults to redeem within their working life;
- matching contributions to assist working-age adults to save for goals that enhance quality of life and civil society;
- a federal account where contributions would result in some minimum level of credits; and
- low-income benefits to help alleviate working poverty (for example by developing the Working Income Tax Benefit, or WITB).

---

<sup>118</sup> Stapleton, 2007, p. 37.

Stapleton indicates that a restructured system could become part of a new government account where credits could be earned and used over a lifetime. His proposal is consistent with a life-course approach that accommodates the fact that many individuals move in and out of poverty throughout their lives and require assistance to either avoid falling in to poverty or to exit from it. Indeed, he argues that these measures “could help prevent the development of an underclass of second and subsequent generations living in poverty.”<sup>119</sup> According to Stapleton, this would require, among other things:

- looking at the EI Account as the base account for working-age Canadians so that paying into EI should result in some form of training credit;
- taking children out of welfare entirely by replacing former welfare supports with highly developed income security benefits for children in low-income families;
- transforming welfare for working-age adults into income supplements based on earnings;
- providing pension-type benefits for working-age adults who have no reasonable chance to join the competitive labour force;
- implementing Tax Prepaid Savings Plans (TPSPs) with special features to allow low-income people to save tax-free, as do higher income people who save for education or old age;<sup>120</sup> and
- implementing the Working Income Tax Benefit (WITB) in a way that begins to support work through the refundable and non-refundable credit system, which would entail rationalizing single-purpose credits (GST, energy credits) into a system that aligns with low-income objectives.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Ibid, p. 40.

<sup>120</sup> The federal government introduced a Tax-Free Savings Account (TFSA) in Budget 2008. Starting in 2009, Canadians aged 18 and older can contribute up to \$5,000 annually (from their taxable income) to a TFSA. The measure has drawn mixed responses. For example, Michael Mendelson of the Caledon Institute has called it “unaffordable and unfair” (Toronto Star, March 04, 2008), while Finn Poschmann of the C.D. Howe Institute has argued in the same edition of the *Toronto Star* that it will help low-income families. Richard Shillington of Informetrica Ltd is mildly enthusiastic but says that the TFSA would not be his first choice as a means of assisting low-to-moderate income Canadians who retire without an occupational pension. (Source: The Progressive Economics Forum, <http://www.progressive-economics.ca/2008/02/28/still-more-on-tax-free-savings/>) John Stapleton, however, likes the initiative, telling the Toronto Star, “This is a very, very significant new measure for low-income people and has enormous potential,” (Toronto Star, 28 February 2008).

<sup>121</sup> Ibid, p. 40

## APPENDIX II: THE CALEDON INSITUTE'S PROPOSAL FOR A NEW ARCHITECTURE FOR ADULT BENEFITS

The Caledon Institute has proposed an ambitious overhaul of the adult benefits in Canada<sup>122</sup>. Under this proposal, which has been endorsed by advocacy groups and others, existing arrangements would be replaced by a new system made up of three tiers.

**Figure 12:**

A NEW ARCHITECTURE FOR ADULT BENEFITS					
Support for low-income workers	Provincial/territorial and federal	Minimum wages, working income supplements, tax credits and employment standards		Federal Canada Child Tax Benefit and provincial/territorial child benefits	Disability supports and supplementary health benefits (provincial/territorial)
Tier 1: Short-term support for 'employable' adults	Federal	Unemployment Assistance			
		Temporary Income (TI) general revenue funded income-tested benefits	Employment Insurance (EI) contributory benefits paid according to social insurance principles		
Tier 2: Medium-term support for 'employable' adults	Provincial/territorial	Employment Preparation financial support and employment services			
Tier 3: Long-term support for adults not expected to be employed	Federal	Basic Income financial support			
				Early learning and child care services (provincial/territorial)	Emergency Social Fund (provincial/territorial)

Source: Ken Battle, Michael Mendelson, and Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, June 2006, p. 25.

Tier I, **Unemployment Assistance** (UA) would be targeted at the short-term unemployed and would consist of two programs. The first, Temporary Income (TI) would pay benefits to those not covered under the existing Employment Insurance program (new entrants in the job market, those in temporary or part-time jobs, etc.) It would be income-tested, time-limited (Caledon suggests three to six months) and paid for, not by premiums, but out of federal government general revenues; it would thus be available for anyone temporarily unemployed and actively seeking work. The program could include maternity and sick leaves, and would include employment services to aid in job search.

<sup>122</sup> Battle et al, 2006.

The second program, Employment Insurance (EI) would be paid for by employee/employer contributions and benefit levels would be linked to contributions. Like TI, it would be time limited. Caledon suggests that the regional preference rules in the current EI program be taken out (and if governments choose to, applied to the new TI program instead) – this would avoid the new EI program becoming a regional equalization scheme paid for by employee and employer contributions.

**Tier II, Employment Preparation (EP)** would focus on working-age adults who take longer to (re)enter the job market and would replace current welfare programs for most. Unlike welfare, its main focus would be on training while providing income support. A recipient might be on EP for several years, yet would not be expected to receive benefits indefinitely. A small social assistance program would be provided for those unable to find work in the longer term. The provinces and territories would administer and fund the program.

**Tier III: Basic Income.** This program would be provided for those who are unable to earn an adequate income in the labour market, either due to disability, illness or other reasons. This benefit could be income-tested and would be paid for and administered by the federal government.

This architecture would be supported by programs to make work pay, including higher minimum wages and improved employment standards, tax credits, working income supplements and measures to reduce the income and payroll taxes for low-income earners.

Caledon's proposal would replace a tangled and complex system that has been steadily losing its capacity to support those who need assistance. Instead of taking a piecemeal approach, this approach would harmonize all elements of the income support system, avoiding potential unforeseen negative impacts that can happen when change is made to one part of the system without reference to the others. Furthermore, the proposed architecture responds directly to the shortcoming identified with the current system – it would ensure that those who are not presently covered would receive assistance and it would be geared to labour market participation while making sure that those unable to make a reasonable living from employment would receive the help they need. Caledon's proposal also addresses the elements of a restructured income security system for working-age people called for by the Economic Council of Canada in 1992. The Council indicated that such a system would have three fundamental components:



- In the event of unemployment, income replacement to support the job search process for the for [...] some initial period of time; after which
- an integrated package of income assistance and employment-related services would be provided to encourage and support self-reliance; and
- dignified income support would be provided to those who are not expected to be self-sufficient.<sup>123</sup>

Some important questions, however, remain to be answered. Caledon has not yet estimated the overall costs of its proposal (although it has promised to do so). Furthermore, implementation of the new architecture would require the close co-operation of the federal and provincial/territorial governments and in all likelihood, Québec would not participate. Even in the event that there were to be general agreement, it is unlikely that such an architecture could be built within a short time frame.

---

<sup>123</sup> Economic Council of Canada, 1992, p. 55.

## APPENDIX III: PROPOSALS FOR A NATIONAL POVERTY-REDUCTION STRATEGY

### a. Campaign 2000 Proposal

In September 2007, Campaign 2000 released *Summoned to Stewardship: Make Poverty Reduction a Collective Legacy*. This proposal has the backing of a wide range of social advocacy groups and individuals. It also takes Canada's federal arrangements into account by calling on provinces and territories to implement their own poverty reduction strategies with some key shared characteristics and with the participation of the federal government as a partner.

The elements of the proposed strategy include:

- child-poverty reduction targets of 25per cent over five years and 50per cent over 10 years in each province; and
- the use of three indicators: post-tax LICOs, post-tax Low-Income Measures (LIMs), and Market Basket Measures (MBMs) to assess and report progress.

Campaign 2000 calls for poverty reduction strategies based on four “cornerstone” principles:

1. Sustaining employment: Anyone working full time (30 hours or more per week, 1500 hours per year) should have a living standard out of poverty. This would include a full child benefit of \$5,100 per child in 2007 dollars for low-income families plus work tax credits of \$2,400 per year. An increase in work tax credits to this level must be accompanied by an increase in minimum wages to ensure that the tax credits do not subsidize low-wage employers.
2. A basic income system for disabled Canadians: Disability benefits should be set at the same level as social security assistance for seniors.
3. The provision of transitional support with decency and dignity: A just differential should be established between those with employment incomes and families with children whose parents are unavailable for employment due to temporary or extended difficulty. Campaign 2000 asserts that a just differential target across Canada would reduce the depth of poverty for families with children on social assistance to at least 80per cent and proposes an incremental reduction to achieve this goal over a ten-year period.

4. Available and affordable essential resources in four areas to protect family budgets:

- Restore of access to Employment Insurance eligibility and protection. Campaign 2000 supports the Canadian Labour Congress 2005 call for assured access to EI with 370 hours of work, benefit levels based on best 12 weeks of earnings, and benefit rates increased to 60 per cent of average earnings.
- Provide continued access to drug and dental benefits.
- Prevent housing costs from draining food budgets of low-income families.
- Ensure universal access to high quality learning and care for all children during the early years.

The proposal calls on the federal government to:

- Raise the federal minimum wage to \$10.00 an hour in 2007 dollars.
- Make major investments in essential resources, e.g. early learning and child care, social housing and restoring EI eligibility.
- Direct all savings from lower public debt charges over a five-year period to investments in poverty reduction or “other national priorities.”
- Possible consideration, by Parliament of Canada, of the adoption of a sunset clause for all general tax cuts implemented by the federal government since 2000.

Provincial governments are called upon to:

- Raise and index minimum wages to a poverty-reduction standard of \$10 an hour in 2007 dollars.
- Invest in affordable housing initiatives.
- Invest in extended prescription drug and dental coverage.
- Invest in early learning and child care.
- For those provinces still doing so, end claw-backs and rate reductions in social assistance payments related to the National Child Tax Benefit.
- Full indexation of social assistance rates.
- Annual increases to social assistance rates of 3 per cent or more above the rate of inflation.

#### **b. National Council of Welfare Proposal**

A second proposal for a national poverty reduction strategy has been made by the National Council of Welfare. In its 2007 publication *Solving Poverty: Four Cornerstones of a Workable National Strategy for Canada*, the Council presented four central elements or “cornerstones” for a national poverty reduction strategy:

1. A national anti-poverty strategy with a long-term vision and measurable targets and timelines: The federal government would serve in a leadership role. A target of cutting poverty in half within ten years could be set and there could be short and medium term

targets established within that time. There could be separate targets established for reducing poverty among vulnerable populations.

2. An action plan and budget that coordinates initiatives within and across governments: The federal, provincial, territorial, and Aboriginal governments and agencies outside government would have to work together to establish common goals and contribute an “appropriate” level of financial and human resources. Government departments and ministries would have to work horizontally and a specific focus might be required on factors such as gender, illness, racism, or injury that make some Canadians more at risk of poverty.

3. A government accountability structure for ensuring results and for consulting Canadians in the design, implementation and evaluation of the actions that will affect them: Accountability could be achieved through legislated measures or through ministerial accountability. There could be public reporting on progress made in meeting targets and timelines. An independent oversight agency could be established to monitor progress in implementing the strategy.

4. A set of agreed poverty indicators that will be used to plan, monitor change and assess progress: A core set of indicators will depend on what Canadians want to achieve through the strategy. Multiple indicators that track such things as deprivation, social exclusion, and inequality will likely be needed.

The Council argues that it should be feasible to design and deliver a national poverty reduction strategy, suggesting that Canada already has a *de facto* national poverty reduction strategy for seniors: CPP QPP, OAS, GIS. The Council proposes that the federal government undertake the initiative for creating a national strategy.

#### APPENDIX IV: LIST OF OPTIONS

- Option 1: Maintain the status quo and concentrate on the most vulnerable*
- Option 2: Return the EI program to its pre-1996 status*
- Option 3: Make EI extended leave benefits available to self-employed Canadians*
- Option 4: Restore eligibility for those who leave employment voluntarily*
- Option 5: Disconnect severance pay from EI eligibility*
- Option 6: Provide additional benefits and extend duration for long-term employees*
- Option 7: Create an EI transition fund for older unemployed workers*
- Option 8: Provide a premium rebate for low-wage workers in stable employment*
- Option 9: Broaden access to EI training programs*
- Option 10: Improve EI Part II training programs*
- Option 11: Reward companies for good human resource management through the EI system*
- Option 12: Further restrict access to and benefits from EI programs*
- Option 13: Relocate social benefits currently offered under EI to programs*
- Option 14: Create additional benefits for workers, to be funded and administered outside the EI program*
- Option 15: Remove training programs from the EI program*
- Option 16: Create a Separate EI Program for seasonal workers and frequent users*
- Option 17: Conduct a Full Review of the EI Program*
- Option 18: Rebuild income-support systems for working-age adults incorporating successful elements of income-support systems for children and seniors*
- Option 19: Eliminate the Universal Child Care Benefit and Create a More Generous Canada Child Tax Benefit*
- Option 20: A Medium-Term Sickness/Disability Benefit*

- Option 21: Amend CPP legislation to allow pilot and demonstration projects*
- Option 22: Replace social assistance programs for people with disabilities*
- Option 23: A National Action Plan on Disability*
- Option 24: Remove disability benefits from CPP*
- Option 25: Raise the combined value of Old Age Security/Guaranteed Income Supplement to the average post-tax LICO for individuals*
- Option 26: Improve the Canada Social Transfer (CST)*
- Options 27: Options proposed by the Modernizing Income Support for Working Age Adults*
- Option 28: Include the right to sustainable income in all income support legislation and policies*
- Option 29: Replace both EI and social assistance programs with a new income support architecture for adults*
- Option 30: Replace the income-support system with a guaranteed annual income (GAI)*
- Option 31: Require that the rules governing income support systems be written in plain language*
- Option 32: Improve delivery of income support programs*
- Option 33: Find alternatives to the tax system to support social programs*
- Option 34: Federal/provincial/territorial review of income support systems*
- Option 35: Reduce Marginal Effective Tax Rates over the medium- and long-terms*
- Option 36: Raise minimum wages and Index them to inflation*
- Option 37: Amend employment standards legislation to better address non-standard employment*
- Option 38: Adopt the recommendations of the Federal Labour Standards Review (the Arthurs Report)*
- Option 39: Improve income supplements for low-wage earners*

- Option 40:** *Improve training for low-wage workers*
- Option 41:** *Ensure that a fixed proportion of federally funded child care programs be available, on a priority basis, to low-income families with young children*
- Option 42:** *Increase federal investments in child care*
- Option 43:** *Work with other levels of government and non-government organizations to identify gaps and solutions for child care provision for low-income families*
- Option 44:** *Provide funding for programs for parents, particularly those with low incomes, to develop skills and techniques to support their children's development*
- Option 45:** *Provide low-income parents with financial support to register their children in appropriate recreational and cultural programming*
- Option 46:** *Link any increase in federal transfers to people with disabilities to increases in provincial and territorial spending on disability supports*
- Option 47:** *Designate a fixed percentage of Labour Force Development Agreement funds for persons with disabilities*
- Option 48:** *Improve English and French as a Second Language Programs*
- Option 49:** *Work with the provinces to establish minimum standards for English or French second language training*
- Option 50:** *Change English and French Assessment Process for Economic Immigrants*
- Option 51:** *Scale up successful initiatives, such as bridging programs*
- Option 52:** *Ensure on-going monitoring of federal efforts to coordinate foreign credential recognition*
- Option 53:** *On-going support for Canada's action plan against racism*
- Option 54:** *Encourage provincial governments to increase levels of income assistance*
- Option 55:** *Provide rental subsidies or vouchers to individuals in need*

- Option 56:** *Amend taxation policies and regulations to encourage the private construction of rental housing*
- Option 57:** *Create a national roundtable on rental housing*
- Option 58:** *Provide rent supplements to landlords*
- Option 59:** *Dedicate a portion of federal funding on housing to affordable home ownership*
- Option 60:** *Amend the Income Tax Act to make investment in affordable home ownership development more attractive to investors*
- Option 61:** *Sustain and extend current federal investment in construction of new social housing*
- Option 62:** *Sustain existing funding for operational subsidies*
- Option 63:** *Extend and stabilize funding for Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP)*
- Option 64:** *Make federal housing-related programs longer term*
- Option 65:** *Encourage Private Investment in Social Housing*
- Option 66:** *Sustain targeted program for Urban Aboriginal Housing*
- Option 67:** *Allocate a percentage of all federal social housing dollars to housing for Aboriginal peoples off-reserve*
- Option 68:** *Develop Aboriginal Housing Strategy in collaboration with Aboriginal organizations and housing providers*
- Option 69:** *Provide short-term use-specific funding to non-profit housing providers to retrofit and/or maintain existing social housing units*
- Option 70:** *Develop a national housing strategy in collaboration with provincial and territorial and municipal governments, and housing providers, realtors and lenders*
- Option 71:** *Designate federal lands which have been used for housing to be provided to non-profit housing developers to retrofit or redevelop for affordable rental or ownership units*



- Option 72:** *Require all rental units built with federal funds or land subsidies to be universally accessible, meeting standards that permit access by those with physical impairments*
- Option 73:** *Restore federal funding, through the Canada Social Transfer, for Court Challenges and civil legal aid services*
- Option 74:** *Embed international human rights obligations with respect to shelter into federal legislation, and federal agreements with provincial, territorial and local governments*
- Option 75:** *Increase the supply of supportive housing*
- Option 76:** *Extend and stabilize federal funding for programs that can be used to provide housing and appropriate supports*
- Option 77:** *Support “housing first” approaches to homelessness*
- Option 78:** *Support addiction treatment, including harm reduction, as an approach to reducing homelessness*
- Option 79:** *Create a Pharmacare program*
- Option 80:** *Create a National Homelessness Strategy*
- Option 81:** *Stabilize adequate funding to organizations providing services to prevent homelessness and to re-integrate people who are homeless*
- Option 82:** *Simplify application and reporting requirements associated with federal funding for voluntary organizations*
- Option 83:** *Develop funding mechanisms for non-government organizations that encourage innovation building on community strengths and successes*
- Option 84:** *Create a cabinet committee chaired by a minister supported by a department to take the lead on poverty reduction, affordable housing and homelessness*
- Option 85:** *Create a minister/secretary of state for poverty reduction, housing and homelessness*
- Option 86:** *Appoint a poverty commissioner*
- Option 87:** *Create a single window within the federal government to supply expertise on place-based policy issues such as poverty, housing and homelessness*
-

- Option 88: Horizontal initiatives focused on poverty, housing and homelessness*
- Option 89: Expanded Council of the Federation*
- Option 90: Federal/provincial/territorial ministers responsible for poverty reduction, housing and homelessness*
- Option 91: Create a federal/provincial/territorial body modeled on the OECD*
- Option 92: Use tri-level arrangements involving federal/provincial/territorial and municipal governments to build and deliver local poverty reduction initiatives*
- Option 93: Regional Federal Councils*
- Option 94: Create a federal provincial territorial municipal body modeled on the Council of Australian Governments (COAG)*
- Option 95: Involve the voluntary and non-profit sectors*
- Option 96: Improve federal government programs related to poverty reduction*
- Option 97: Make improvements to Federal Income-Security Programs*
- Option 98: Promotion of rights to security of the person, shelter, food, and adequate income*
- Option 99: Make federal employees directly available to community groups working to reduce poverty and homelessness*
- Option 100: Work directly with national organizations that have a local presence to develop and deliver poverty and homelessness reduction programs*
- Option 101: Federal/provincial bilateral poverty reduction partnerships*
- Option 102: A national poverty reduction strategy*
- Option 103: Consult intended beneficiaries of income support systems*

## APPENDIX V: WITNESS LIST

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE
Human Resources and Social Development Canada	Andrew Treusch, Senior Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Research Branch	26 April 2007
Human Resources and Social Development Canada	Bayla Kolk, Acting Associate Deputy Minister, Homelessness and Partnering Strategy	26 April 2007
Canada Mortgage and Housing Corporation	Sharon Matthews, Vice-President, Assisted Housing	26 April 2007
National Council of Welfare	Greg deGroot-Maggetti, Acting Chairperson	3 May 2007
National Council of Welfare	Sheila Regher, Director	3 May 2007
Caledon Institute of Social Policy	Ken Battle, President	3 May 2007
National Anti-Poverty Organization	Rob Rainer, Executive Director	3 May 2007
National Anti-Poverty Organization	Nancy Shular, First Vice-President, Board of Directors	3 May 2007
Canadian Association of Food Banks	Sean Pegg, Acting Director of Public Policy and Research	3 May 2007
Feed Nova Scotia	Dianne Swinemar, Executive Director <sup>124</sup>	3 May 2007
Campaign 2000	Sid Frankel, Member, Steering Committee	10 May 2007
Canadian Council on Social Development	Katherine Scott, Vice President, Research	10 May 2007
Canadian Association of Social Workers	Glen Drover, Social Worker	10 May 2007

---

<sup>124</sup> Ms. Swinemar also spoke as a member of the Board of Directors of the Canadian Association of Food Banks.

<b>ORGANIZATION</b>	<b>NAME, TITLE</b>	<b>DATE OF APPEARANCE</b>
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants	Loly Rico, President	10 May 2007
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants	Roberto Jovel, Policy and Research Coordinator	10 May 2007
National Association of Friendship Centres	Verna Pawis Tabobondung, President	10 May 2007
National Association of Friendship Centres	Jocelyn Formsma, Program Officer	10 May 2007
Institute of Urban Studies, University of Winnipeg	Jino Distasio, Director	17 May 2007
Canadian Centre for Policy Alternatives, Manitoba	Molly McCracken, Manitoba Board Member	17 May 2007
Newfoundland and Labrador Department of Human Resources, Labour & Employment	Aisling Gogan, Director, Poverty Reduction Strategy	17 May 2007
McMaster University	Barbara Wake Carrol, Professor Department of Political Science	17 May 2007
Vibrant Communities, Saint John, NB	Tom Gribbons, Chairperson	13 June 2007
Vibrant Communities, Saint John, NB	Kurt Peacock, Researcher	13 June 2007
Downtown Eastside Residents Association, Vancouver	Kim Kerr, Executive Director	13 June 2007
Downtown Eastside Residents Association, Vancouver	Anna Hunter, Advocate	13 June 2007
United Way of Greater Toronto	Jan Donio, Vice-President, Information Services and Operational Change Management	14 June 2007
Centraide of Greater Montréal	Michèle Thibodeau-DeGuire, President and Executive Director	14 June 2007

<b>ORGANIZATION</b>	<b>NAME, TITLE</b>	<b>DATE OF APPEARANCE</b>
Canadian Co-operative Association	John Anderson, Director, Government Affairs, Public Policy	21 November 2007
Canadian Housing and Renewal Association	Sharon Chisholm, Executive Director	21 November 2007
Co-operative Housing Federation of Canada	Nicholas Gazzard, Executive Director	21 November 2007
Toronto Community Housing Corporation	Derek Ballantyne, Chief Executive Officer	21 November 2007
National Aboriginal Housing Association	David Seymour, President	29 November 2007
Inuit Non-Profit Housing, Ottawa	Lynda Brown, President	29 November 2007
Kinew Housing Inc., Winnipeg	Lawrence Poirier, Manager	29 November 2007
Nanegkam Housing Corporation, Charlottetown	Patrick Augustine, Native Council of Prince Edward Island	29 November 2007
Phoenix Youth Programs, Halifax	Tim Crooks, Executive Director	6 December 2007
Canadian Population Health Initiative	Dr. Elizabeth Votta, Program Lead, Reports and Analysis	6 December 2007
Saul Sair Health Centre, Winnipeg	Rebekah Peters	6 December 2007
As an individual	Deborah Kraus, Housing Policy and Research Consultant	6 December 2007
St. Christopher House, Toronto	John Stapleton, Fellow	13 December 2007
Simon Fraser University	John Richards, Professor, Public Policy Program	13 December 2007
Canadian Teachers' Federation	Emily Noble, President	7 February 2008
Canadian Nurses Association	Nicki Sims-Jones, Policy Consultant	7 February 2008
First Call BC Child and Youth Advocacy Coalition	Michael Goldberg, Chair	7 February 2008
Montreal Diet Dispensary	Marie-Paule Duquette, Executive Director	7 February 2008

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE
Caledon Institute of Social Policy	Ken Battle, President	28 February 2008
McMaster University, School of Nursing	Gina Browne, Professor	28 February 2008
United Way of Greater Toronto	Francis Lankin, CEO	28 February 2008
As an individual	Armine Yalnizyan	28 February 2008
Federation of Canadian Municipalities, Big Cities Mayors' Caucus	Mayor Anne Marie DeCicco-Best, London, Ontario	6 March 2008
Steetohome Vancouver	Don Fairbairn, Consultant	6 March 2008
Affordable Housing Office, City of Toronto	Sean Gadon, Director	6 March 2008
Ontario Metropolis Centre	Sarah H. Wayland, Research Associate	13 March 2008
University of British Columbia	David Ley, Department of Geography	13 March 2008
Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic	Avvy Go, Clinic Director	13 March 2008
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes	Jean Claude Icart, Representative	13 March 2008
University of Saskatchewan	Evelyn Peters, Professor	3 April 2008
National Association of Friendship Centres	Kama Steliga, Executive Director, Lillooet Friendship Centre	3 April 2008
National Association of Friendship Centres	Calvin Hanselmann, Director of Research	3 April 2008
Council of Canadians with Disabilities	Marie White, National Chairperson	17 April 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, Senior Scholar	17 April 2008
University of Victoria	Michael Prince, Professor of Social Policy	17 April 2008

<b>ORGANIZATION</b>	<b>NAME, TITLE</b>	<b>DATE OF APPEARANCE</b>
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec	Walter Zélaya, Representative	17 April 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, Executive Director	1 May 2008
Community Foundations of Canada	Monica Patten, President and Chief Executive Officer	1 May 2008
Carrefour de pastoral en monde ouvrier	Jonathan Lacasse, Coordinator	1 May 2008
Queen`s University	Rachel Laforest, Assistant Professor	1 May 2008
United Nations Human Rights Council (via videoconference)	Miloon Kothari, Former Special Rapporteur on Adequate Housing	8 May 2008
Social Rights Advocacy Centre	Bruce Porter, Director	8 May 2008
National Anti-Poverty Organization	Michael Creek, Director	8 May 2008
Income Security Advocacy Centre	Mary Marrone, Director of Advocacy and Legal Services	8 May 2008
Tamarack	Paul Born, President	15 May 2008
Caledon Institute of Social Policy	Sherri Torjman, Vice-President	15 May 2008
Canadian Policy Research Networks	Judith Maxwell, Past President and Senior Fellow	15 May 2008
University of Ottawa	David Gray, Associate Professor	29 May 2008
McGill University	Axel Van Den Berg, Professor, Department of Sociology	29 May 2008
Social Research Development Corporation	Carole Vincent, Principal Research Associate	29 May 2008
Informetrica Limited	Richard Shillington, Senior Associate	29 May 2008
Fédération des femmes du Québec	Nancy Burrows, Coordinator	4 June 2008
Carleton University	Fran Klodawsky, Professor	4 June 2008
University of British Columbia	Claire Young, Senior Associate Dean	4 June 2008

<b>ORGANIZATION</b>	<b>NAME, TITLE</b>	<b>DATE OF APPEARANCE</b>
Affordable New Home Foundation Saskatchewan	Keith Hanson, Executive Director	5 June 2008
Centretown Affordable Housing Development Corporation	Dennis Carr, Development Coordinator	5 June 2008
Vancity Enterprises Ltd.	Dan Paris, Director of Development	5 June 2008
Focus Consulting Ltd.	Steve Pomeroy, President	5 June 2008
Université Laval	François Blais, Professor	13 June 2008
Canadian Education Association	Christa Freiler, Director of Research	13 June 2008
The Toronto Star	Carol Goar, Editorial Columnist	13 June 2008
University of Ottawa	David Gray, Associate Professor, Department of Economics	13 June 2008
University of Manitoba	Derek Hum, Professor	13 June 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, Senior Scholar	13 June 2008
University of Regina	Jim Mulvale, Associate Professor, Department of Justice Studies	13 June 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, Executive Director	13 June 2008
Dalhousie University	Lars Osberg, Department of Economics	13 June 2008
Citizens for Public Justice	Chandra Pasma, Policy Analyst	13 June 2008
National Anti-Poverty Organization	Rob Rainer, Executive Director	13 June 2008
National Council of Welfare	Sheila Regehr, Director	13 June 2008
University of Miami	Philip Robins, Professor, Department of Economics	13 June 2008
Council of Canadians with Disabilities	Marie White, National Chairperson	13 June 2008



SENATE



SÉNAT

*PAUVRETÉ, LOGEMENT ET SANS-ABRISME:  
ENJEUX ET OPTIONS*

**Premier rapport du Sous-comité sur les villes  
du Comité sénatorial permanent  
des affaires sociales, des sciences et de la technologie**

Président  
**L'honorable Art Eggleton, C.P.**

Vice-président par intérim  
**L'honorable Wilbert Keon**

**Juin 2008**

*This document is available in English*

-----

Disponible sur l'internet Parlementaire:

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Travaux des Comités – Sénat – Rapports)

39<sup>e</sup> législature – 2<sup>ième</sup> session

## TABLE DES MATIÈRES

<b>MEMBRES.....</b>	<b>i</b>
<b>ORDRE DE RENVOI.....</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>POURQUOI METTRE L'ACCENT SUR LA PAUVRETÉ ET POURQUOI LE FAIRE DANS UNE OPTIQUE URBAINE.....</b>	<b>2</b>
<b>QUESTIONS ET OPTIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>I. RÉGIMES DE SOUTIEN DU REVENU.....</b>	<b>6</b>
<b>ADULTES EN ÂGE DE TRAVAILLER.....</b>	<b>7</b>
<i>Assurance-emploi.....</i>	<i>7</i>
<i>Aide sociale.....</i>	<i>10</i>
<b>OPTIONS CIBLÉES.....</b>	<b>11</b>
<b>ASSURANCE-EMPLOI.....</b>	<b>12</b>
<i>Élargir (rétablir) l'admissibilité à l'assurance-emploi.....</i>	<i>12</i>
<i>Renouer avec les principes de l'assurance.....</i>	<i>15</i>
<b>FAMILLES AYANT DES ENFANTS.....</b>	<b>17</b>
<b>PERSONNES HANDICAPÉES.....</b>	<b>19</b>
<b>AÎNÉS.....</b>	<b>22</b>
<b>OPTIONS GÉNÉRALES.....</b>	<b>23</b>
<b>II. FACILITER LA TRANSITION DE L'AIDE SOCIALE VERS L'AUTOSUFFISANCE ET RENDRE LE TRAVAIL RENTABLE.....</b>	<b>30</b>
<b>III. LA PAUVRETÉ, PAS SEULEMENT UNE QUESTION D'ARGENT.....</b>	<b>35</b>
<b>FAMILLES AYANT DES ENFANTS.....</b>	<b>35</b>
<b>PERSONNES HANDICAPÉES.....</b>	<b>37</b>
<b>IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS.....</b>	<b>38</b>
<b>IV. LOGEMENT.....</b>	<b>41</b>
<b>ABORDABILITÉ.....</b>	<b>42</b>
<b>OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES SUR LE MARCHÉ PRIVÉ.....</b>	<b>45</b>
<b>OFFRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL.....</b>	<b>49</b>
<b>ACCESSIBILITÉ.....</b>	<b>58</b>
<b>OPTIONS PERMETTANT DE FACILITER AUX FAMILLES D'IMMIGRANTS L'ACCÈS AU LOGEMENT ABORDABLE.....</b>	<b>58</b>
<b>SANS-ABRISME.....</b>	<b>60</b>
<b>V. L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL.....</b>	<b>66</b>
A. Arrangements intergouvernementaux.....	66
B. Arrangements intergouvernementaux.....	69
<b>VI. ACTION.....</b>	<b>73</b>
A. Action unilatérale.....	73
B. Action bilatérale.....	74
C. Action multilatérale.....	75
<b>VII. LA POPULATION.....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE I : PROPOSITION DE JOHN STAPLETON.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE II : PROPOSITION DU CALEDON INSTITUTE –.....</b>	<b>77</b>
<b>UNE NOUVELLE STRUCTURE POUR LES PRESTATIONS.....</b>	<b>77</b>

<b>DESTINÉES AUX ADULTES .....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXE III : PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE NATIONALE .....</b>	<b>82</b>
<b>DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ .....</b>	<b>82</b>
<b>ANNEXE IV : LISTE D'OPTIONS.....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXE V: LISTE DES TÉMOINS.....</b>	<b>92</b>

Le Comité aimerait remercier les membres du personnel suivants qui ont travaillé fort à la préparation du rapport.

*De la Bibliothèque du Parlement :*

Havi Echenberg, analyste  
Brian O`Neal, analyste

Assisté par:

Sandra Elgersma, analyste  
Tyler Kustra, analyste  
Clara Morgan, analyste

*De la Direction des comités :*

Josée Thérien, greffière du Comité, 1<sup>re</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature  
Barbara Reynolds, greffière du Comité, 2<sup>e</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature

Louise Pronovost, adjointe administrative, 1<sup>re</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature  
Tracy Amendola, adjointe administrative, 2<sup>e</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature

<p>Le Comité tient à remercier tout particulièrement les témoins qui, dans certains cas, sont venus de loin pour livrer leur témoignage. Nombre d'entre eux travaillent très fort pour améliorer la vie des Canadiens à faible revenu. Par leurs propos, ils ont su éclairer et inspirer le Comité.</p>
---

## MEMBRES

---

Les sénateurs suivants ont participé à l'étude du Sous-comité sur les villes concernant l'interpellation au sujet de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme : enjeux et options

L'honorable Art Eggleton, C.P., président du Comité

L'honorable Andrée Champagne, C.P., vice-présidente du Comité

L'honorable Wilbert Keon, vice-président par intérim

### **Les honorables sénateurs :**

Jane Cordy

Jim Munson

Marilyn Trenholme Counsell

### *Membres d'office du Comité:*

Les honorables sénateurs: Hervieux-Payette, C.P. ou (Claudette Tardif) et Marjory LeBreton, C.P. ou (Gérald J. Comeau)

### *Autres sénateurs ayant participé de temps en temps à cette étude :*

Les honorables sénateurs Bert Brown, Ethel Cochrane, Joan Cook, Joyce Fairbairn, C.P., et Hugh Segal

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 20 novembre 2007 :

L'honorable sénateur Eggleton, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Adams,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions d'actualité des grandes villes canadiennes. Que le Comité soit en particulier autorisé à examiner :

- a) la pauvreté;
- b) le logement et l'itinérance;
- c) les infrastructures sociales;
- d) la cohésion sociale;
- e) l'installation des immigrants;
- f) le crime;
- g) le transport;
- h) le rôle des grandes villes sur le développement économique canadien;

Que l'étude soit nationale et mette l'accent sur la plus importante collectivité urbaine de chacune des provinces;

Que le rapport propose des solutions, en mettant l'accent sur la coopération entre les ordres de gouvernement fédéral, provinciaux et municipaux;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le Comité sur ce sujet au cours de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2009 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## INTRODUCTION

Le mandat du Comité, énoncé dans son ordre de renvoi, consiste « à examiner, pour en faire rapport, les questions d'actualité des grandes villes canadiennes ». Le Comité, après avoir considéré les données démographiques du dernier recensement, a décidé de faire porter son attention principalement (sinon exclusivement) sur les villes canadiennes suivantes :

- Vancouver;
- Calgary;
- Edmonton;
- Saskatoon;
- Regina;
- Winnipeg;
- Toronto;
- Ottawa-Gatineau;
- Montréal;
- Québec;
- Saint John;
- Halifax;
- Charlottetown;
- St. John's.

Pour s'acquitter de son mandat, le Comité a adopté un plan de travail qui subdivise son étude en cinq grandes catégories de sujets ou cinq « modules ». Le premier module porte sur la capacité des grandes villes du Canada de relever des défis sociaux importants à un moment où les ordres supérieurs de gouvernement confient aux municipalités des responsabilités nombreuses<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les cinq modules portent sur la capacité sociale, l'infrastructure, la pérennité de l'environnement, la gouvernance des villes et la capacité financière, et enfin, le développement économique et la compétitivité internationale.

Le Comité a décidé de s'intéresser d'abord, dans le module de la capacité sociale, à la pauvreté, au logement et au sans-abrisme. En faisant ce choix, il a spécialement tenu compte du fait que, en 1970, un comité spécial du Sénat présidé par le sénateur David A. Croll a présenté ce qui a été alors et demeure toujours un rapport marquant sur la pauvreté. *La pauvreté au Canada*, plus largement connu comme le Rapport Croll, a réalisé ce qu'un rapport ultérieur du présent Comité a fait pour la santé mentale : il a fait passer la pauvreté de l'ombre à la lumière<sup>2</sup>. Le Comité s'est également inspiré des travaux de l'honorable Erminie Cohen, ancien sénateur, dont le rapport de 1997, *Sounding the Alarm: Poverty in Canada*, a rappelé au Canada que la misère des Canadiens à faible revenu demeurerait inacceptable et réclamait une attention immédiate. Enfin, mais c'est un élément très important, le Comité prend note du travail considérable que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a consacré à la pauvreté en milieu rural, sujet complémentaire du sien, la pauvreté en milieu urbain.

Au départ, le Comité a tenu sept séances et entendu 32 témoins représentant 20 organisations qui ont traité de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme. Toutefois, il est apparu très tôt que le phénomène de la pauvreté et sa compréhension étaient devenus beaucoup plus complexes au cours de 38 années écoulées depuis le dépôt du Rapport Croll. De plus, il est devenu évident – et la chose était troublante – que la pauvreté, le logement et le sans-abrisme étaient des difficultés aussi présentes et graves qu'ils l'étaient lorsque le sénateur Croll a pris la parole au Sénat pour présenter le rapport du Comité spécial. Le Comité en est donc arrivé à la conclusion qu'une étude approfondie et exhaustive de tous les aspects de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme exigerait une longue série d'audiences s'il voulait recueillir des témoignages solides afin d'être en mesure de formuler des recommandations à la fois efficaces et applicables.

## **POURQUOI METTRE L'ACCENT SUR LA PAUVRETÉ ET POURQUOI LE FAIRE DANS UNE OPTIQUE URBAINE**

Où qu'elle se manifeste, la pauvreté est un problème grave dans un pays prospère et avancé comme le Canada. Les lacunes sur les plans du revenu, du logement, de l'alimentation, de l'habillement, des choix et des possibilités de participation à la vie de la collectivité en général – autant de privations inhérentes à la pauvreté – pèsent aussi lourdement sur tous les Canadiens à faible revenu, qu'ils habitent dans une région ou l'autre du Canada. Il existe pourtant des raisons convaincantes de soutenir que la pauvreté en milieu urbain doit être un sujet particulier de préoccupation et mérite de retenir l'attention des Canadiens de toutes les régions.

Depuis la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, l'urbanisation s'est accélérée au Canada, ce qui a provoqué une concentration de la pauvreté dans les plus grandes villes canadiennes. En 1967, année des célébrations du centenaire du Canada, Statistique Canada prévoyait : « Le taux croissant de l'urbanisation rendra de plus en plus

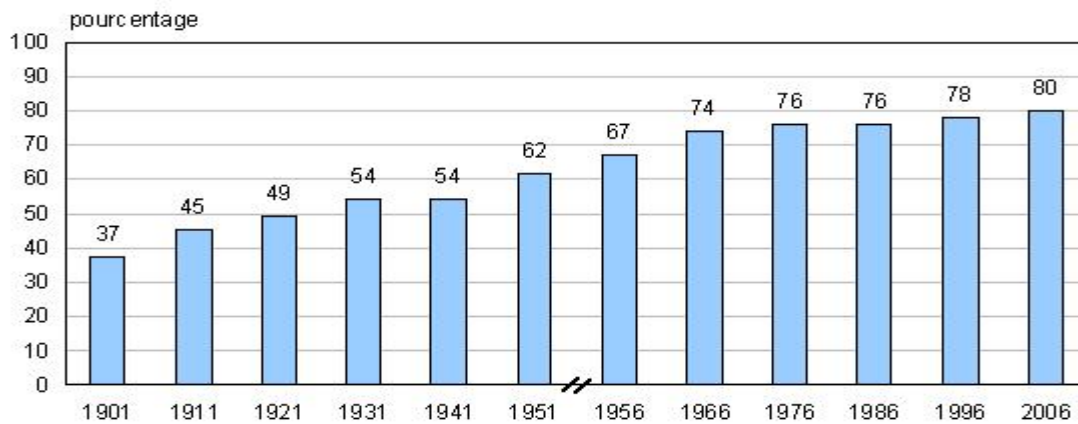
---

<sup>2</sup> Comité sénatorial permanent de la politique sociale, des sciences et de la technologie, *De l'ombre à la lumière – La transformation des services concernant la santé mentale, la maladie mentale et la toxicomanie au Canada*, mai 2006.



exclusivement urbain le problème de la pauvreté<sup>3</sup>. » En mars 2007, Statistique Canada a commencé à publier les résultats préliminaires du Recensement de 2006. Ces premiers résultats confirment les tendances prévues 40 ans plus tôt : en 2006, quatre personnes sur cinq, soit plus de 80 p. 100, vivaient dans des centres urbains de 10 000 habitants ou plus. Un peu plus des deux tiers (68 p. 100) de la population canadienne habitaient en 2006 dans les 33 régions métropolitaines de recensement (RMR)<sup>4</sup>.

**Figure 1 : Proportion de la population canadienne vivant en région urbaine depuis 1901**



**Sources :** Statistique Canada, recensements de la population, 1901 à 2006

Les données recueillies au cours du Recensement de 2006 ont montré qu'un nombre estimatif de 3,4 millions de Canadiens (10,5 p. 100) avaient un faible revenu (après impôt) en 2006<sup>5</sup>. Dans neuf des 14 RMR sur lesquelles portent l'étude du Comité, le pourcentage de la population qui se situe au seuil de faible revenu (SFR) après impôt, dépasse la moyenne nationale.

Dans un rapport sur la pauvreté en milieu urbain publié en 2007, Centraide du Grand Toronto ((UWGT) a signalé que, en 2000, bien des gens ressentaient encore les effets de la récession du début des années 1990. Pour étayer son affirmation, l'organisme signalait

<sup>3</sup> Bureau fédéral de la statistique, *Statistics on Low Income in Canada, 1967*, n° au catalogue 13-536, p. 11, cité dans *La pauvreté au Canada, Rapport du Comité sénatorial spécial de la pauvreté* [Comité Croll], Ottawa, 1971, p. 18.

<sup>4</sup> Statistique Canada, *Le Quotidien*, 13 mars 2007.

(<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/070313/q070313a.htm>) Statistique Canada définit en ces termes la région métropolitaine de recensement (RMR) : « Territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un grand noyau urbain. Une région métropolitaine de recensement doit avoir une population d'au moins 100 000 habitants et le noyau urbain doit compter au moins 50 000 habitants. »

<sup>5</sup> Statistique Canada, *Le Quotidien*, 5 mai 2008, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080505/q080505a.htm>.

une fréquentation plus élevée des banques d'alimentation et des refuges d'urgence et les signaux d'alerte lancés par les organismes de services sociaux : leurs clients éprouvaient des difficultés de plus en plus grandes. Le UWGT a affirmé :

Nulle part ces changements ne se font sentir plus profondément que dans les villes canadiennes. Comme la population canadienne s'urbanise de plus en plus, le nombre de ménages pauvres dans les zones urbaines a augmenté. Aujourd'hui, des niveaux chroniques de pauvreté, la polarisation des possibilités d'emploi, la faiblesse des salaires et le caractère inabordable et impropre des logements dans les grandes villes constituent un défi fondamental pour l'avenir du Canada et la qualité de vie des Canadiens. Bien que des disparités criantes subsistent entre les collectivités rurales et éloignées, d'une part, et les centres urbains, d'autre part, l'expérience des privations dans les villes, et surtout dans les plus grandes villes canadiennes, demeure pénible<sup>6</sup>.

**Figure 2: Pourcentage de la population en-deçà du seuil de faible revenu (SFR), 2005**

<b>RMR</b>	<b>Total</b>	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>
Vancouver	16,5 %	15,9 %	17,1 %
Calgary	10,3	10,0	10,7
Edmonton	10,6	9,8	11,4
Saskatoon	12,2	11,1	13,3
Regina	10,0	9,4	10,6
Winnipeg	14,6	13,6	15,6
Toronto	18,4	17,5	19,2
Ottawa-Gatineau	11,7	11,2	12,1
Montréal	16,1	15,2	17,0
Québec	12,0	10,6	13,3
Saint John	10,7	10,0	11,4
Charlottetown	13,8	13,1	14,3
Halifax	10,8	10,2	11,4
St. John's	16,1	14,8	17,3

Source : Statistique Canada, *Profils des communautés de 2006*

Le Conference Board du Canada a soutenu que la concentration de la pauvreté dans les grandes villes canadiennes devrait préoccuper tous les Canadiens, où qu'ils habitent et quel que soit leur niveau de vie. Au terme d'une longue étude sur la prospérité économique du Canada dans le contexte de la mondialisation, le Conference Board « soutient de façon claire et catégorique que la prospérité du Canada dépend de la réussite

<sup>6</sup> Centraide du Grand Toronto, *Poverty by Geography: Urban Poverty in Canada, 2000*, Ottawa, 2007, p. 2.  
<http://www.uwgt.org/whoWeHelp/reports/povertyByPostalCode.php>.

de ses grandes villes<sup>7</sup> ». En janvier 2008, la Canada West Foundation a rendu publique sa propre étude sur les grandes villes canadiennes en mettant l'accent sur l'urbanisation rapide des provinces de l'Ouest. Les conclusions de cette étude sont analogues à celles du Conference Board, car elles soulignent « l'importance énorme des grandes villes canadiennes pour nos perspectives économiques à venir et notre niveau et notre qualité de vie<sup>8</sup> ».

La pauvreté présente des difficultés importantes pour les grandes villes canadiennes, difficultés qui risquent de compromettre leur capacité d'être des moteurs de la prospérité du Canada. Christopher Leo, professeur de sciences politiques à l'Université du Manitoba, soutient que la pauvreté dans un cadre urbain n'est pas qu'un sujet qui intéresse les universitaires, les décideurs, les hommes et femmes politiques et les organisations de promotion de certaines causes : elle préoccupe également l'ensemble des Canadiens et, plus particulièrement, les habitants de nos grandes villes:

Les villes sont nos principales sources d'idées, nos centres de contrôle de l'économie et d'une très importante production, même dans une économie qui repose sur les produits de base. Notre prospérité à tous, même pour ceux qui travaillent en zone rurale, dépend de la prospérité des villes. Aussi sûrement que tous les Canadiens dépendent du secteur des produits de base, nous dépendons de la bonne santé de nos villes et des réseaux d'infrastructures et de services qui leur permettent de vivre<sup>9</sup>.

À cause de leur dette de plus en plus lourde et de la récession du début des années 1990, les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada ont réduit l'offre de programmes sociaux et le financement de ces programmes. Le repli de ces deux ordres de gouvernement a placé les villes canadiennes devant une obligation de plus en plus importante : aider leurs administrés à faible revenu sans avoir les ressources voulues pour s'acquitter correctement de cette obligation. Par suite de la contraction des programmes et services offerts aux personnes à faible revenu, la capacité des citoyens à faible revenu de « jouer les rôles, d'honorer les obligations et de participer aux relations et coutumes dans leur société »<sup>10</sup> (dans ce cas-ci, les villes où ils habitent), s'est amoindrie, ce qui a constitué une difficulté de surcroît pour les grandes villes dont le capital humain s'est dégradé.

Pour ces raisons, le Comité a décidé d'examiner avec soin la vie et l'expérience des Canadiens à faible revenu qui vivent aujourd'hui dans les grandes villes. Il voulait voir

---

<sup>7</sup> Conference Board du Canada, *Projet Canada, Mission Possible – Pour une prospérité durable au Canada*, volume III, *Mission Possible: Successful Canadian Cities*, Ottawa, 2007, p. ix.

<sup>8</sup> Casey G. Vander Ploeg, *Big Cities and the Census: The Growing Importance of Big Cities on the Demographic Landscape*, Canada West Foundation, Calgary, janvier 2008, p. i.  
[http://www.cwf.ca/V2/cnt/publication\\_200801280932.php](http://www.cwf.ca/V2/cnt/publication_200801280932.php).

<sup>9</sup> Christopher Leo, <http://canadasworld.wordpress.com/2008/05/22/are-cities-really-that-important/>.

<sup>10</sup> Peter Townsend, « What is Poverty? An historical perspective », in *Poverty in Focus*, International Poverty Centre, décembre 2006, p. 5-6, cité par Lars Osberg, *The Evolution of Poverty Measurement – qui traite plus spécialement du Canada*, version 1.3, 9 février 2007, p. 41.

comment ces personnes et ces familles s'étaient enfoncées dans la pauvreté et découvrir les moyens qui s'offraient à elles pour y échapper. Ces Canadiens sont-ils aidés par des programmes et services qui visent à répondre à leurs besoins, ou sont-ils simplement soutenus – maintenus en vie – dans une situation de faible revenu, sans espoir d'une vie meilleure pour eux et pour leurs enfants? Qu'est-ce qui joue en leur faveur et en faveur du Canada? Qu'est-ce qui ne le fait pas? Quels enseignements peut-on tirer de leur expérience et comment peut-on s'inspirer de ces enseignements pour bâtir un Canada plus durable, plus juste et plus prospère?

Au cours de ces audiences, le Comité a cherché à obtenir des témoins des réponses à ces questions, parmi d'autres. Dans le rapport qui suit, il cerne les défis à relever pour le Canada, ses grands centres urbains et les hommes, femmes et enfants qui y vivent, y compris ceux qui ont un faible revenu et souffrent d'exclusion, et ceux qui, dans l'appareil gouvernemental et la société civile, cherchent à les aider. Ces défis sont présentés comme des questions suivies des solutions proposées ou options. À ce stade-ci, le Comité n'a exprimé aucune préférence pour quelque option que ce soit. Au contraire, il espère que, en énonçant ces questions et options, il suscitera la réflexion et le débat. Lorsque cette démarche sera terminée, le Comité pourra déposer un rapport qui présentera ses observations et ses recommandations afin d'atteindre les objectifs que sont des villes plus résilientes, dynamiques et robustes, et une meilleure vie pour tous ceux qui y habitent.

## **QUESTIONS ET OPTIONS**

### **I. RÉGIMES DE SOUTIEN DU REVENU**

<p style="text-align: center;"><b>Question 1 :</b> <b>Les régimes de soutien du revenu sont mal en point</b></p>
--

*Il est évident que le système de sécurité sociale, établi avec si grande peine au Canada au cours des quarante dernières années, ne correspond plus à nos besoins. Les sociologues qui l'ont étudié, les administrateurs qui l'ont géré et les pauvres qui ont reçu son assistance sont tous d'accord: le système de bien-être dans le monde actuel de changements si rapides est un échec total. On n'en discute même plus: tout le monde y est hostile. Mais par quoi le remplacer<sup>11</sup>?*

Bien des choses ont changé depuis que le Comité sénatorial spécial a fait ce constat sur les régimes de soutien du revenu au Canada, mais il y a une chose qui n'a pas changé : le système demeure un « échec total ».

Vingt et un ans plus tard, en 1992, retentissait un autre cri d'alarme, lancé cette fois par le Conseil économique du Canada : le système des programmes de sécurité du revenu au

---

<sup>11</sup> *La pauvreté au Canada*, Rapport du Comité sénatorial spécial de la pauvreté [Rapport Croll], Ottawa, 1970, Avant-propos, p. vii.

Canada faisaient « l'objet de pressions considérables »<sup>12</sup> [traduction]. Le Conseil signalait que bien des Canadiens à faible revenu ne touchaient « pas de prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale »<sup>13</sup> [traduction]. Dans les années qui ont suivi la publication du rapport du Conseil, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont apporté des modifications notables aux régimes de soutien du revenu, motivés par leur évaluation selon laquelle l'élimination des déficits et l'allègement de la dette revêtaient une importance fondamentale. Les modifications visaient donc à réduire les coûts en limitant l'accès aux mesures de soutien du revenu, en abrégant la durée des prestations et en réduisant leur montant. Ces modifications ont atteint leurs objectifs : le nombre de bénéficiaires a plongé, les dépenses ont diminué, la dette de l'État a été réduite et la majorité des déficits ont disparu. Toutefois, des problèmes structurels fondamentaux sont demeurés sans solution, il n'y a eu aucune ou presque aucune harmonisation entre les programmes et la capacité des régimes de soutien du revenu d'atténuer la pauvreté s'est encore dégradée.

Aujourd'hui, il existe un large consensus : les régimes de soutien du revenu au Canada, s'ils ne sont pas complètement déficients, n'atteignent pas leurs objectifs. D'aucuns se demandent s'ils ne sont pas affaiblis au point d'être complètement débordés si un ralentissement économique survient<sup>14</sup>. Pourtant, ces régimes représentent une dépense majeure pour les gouvernements et les contribuables; certains en estiment le coût à quelque 100 milliards de dollars<sup>15</sup>. Par contre, leurs résultats, comme moyens d'atténuer la pauvreté ou d'aider vraiment les sans-emploi, ont été décevants.

## **ADULTES EN ÂGE DE TRAVAILLER**

Pour les adultes en âge de travailler, il y a deux régimes centraux de soutien du revenu : l'assurance-emploi (AE), administré par le gouvernement fédéral, et les programmes d'aide sociale, qui sont offerts par les provinces. La conception et la raison d'être de ces programmes ont été modifiés au fil du temps, mais une caractéristique commune est restée immuable : leur incapacité d'atteindre parfaitement leurs objectifs.

### ***Assurance-emploi***

Le programme d'assurance-emploi, d'abord mis sur pied en 1940 sous le nom d'assurance-chômage, visait au départ à remplacer partiellement le revenu perdu par ceux qui, de façon temporaire et imprévisible, perdaient leur emploi. Le programme était financé en grande partie par les employés et les employeurs, tandis que le gouvernement faisait une modeste contribution (20 p. 100) et assumait les frais d'administration. Le

---

<sup>12</sup> Conseil économique du Canada, *Les nouveaux visages de la pauvreté : la sécurité du revenu des familles canadiennes*, Ottawa, 1992, p. 46.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>14</sup> Keith Banting a été très clair, disant à un colloque de la Bibliothèque du Parlement sur le revenu annuel garanti que les régimes de soutien du revenu au Canada sont actuellement en piteux état, qu'il ne pensait pas que nous ayons un bon système en place. Atelier de la Bibliothèque du Parlement : Revoir le soutien du revenu : le revenu annuel garanti, Ottawa, 11 avril 2008.

<sup>15</sup> John Stapleton, *Témoignages*, 13 décembre 2007.

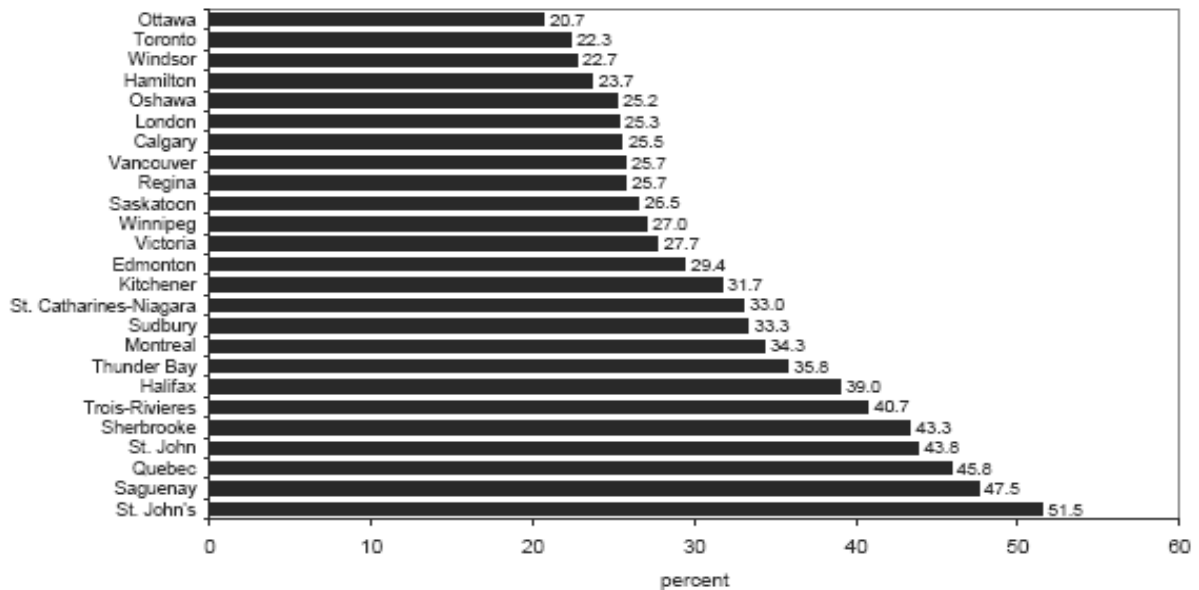
programme a pris de l'ampleur peu à peu, dans les années 1950 et 1970 (couverture plus grande, paiements accrus, accès plus facile, prestations sur une plus longue période).

Aux prises avec une récession économique au début des années 1990, le gouvernement fédéral a imposé une série de restrictions dont le point culminant a été atteint en 1996, année où le programme a été revu de fond en comble et a été appelé « assurance-emploi ».

L'actuel programme verse chaque année environ 10 milliards de dollars en prestations de revenu, fournissant une aide financière tous les mois à des milliers de travailleurs qui se retrouvent sans emploi. Le programme prévoit aussi d'autres prestations – maladie, congé de maternité, congé parental, prestations de compassion – qui aident les travailleurs dont l'emploi est interrompu pour des raisons personnelles, de sorte que le programme est davantage intégré aux décisions que tous les Canadiens ont à prendre dans leur vie.

Les modifications apportées en 1996 ont resserré les conditions d'admissibilité aux prestations, réduit les prestations et abrégé la durée maximum de ces dernières. Par conséquent, environ 48 p. 100 des chômeurs, selon l'estimation de Richard Shillington, ont droit à des prestations, et les chiffres varient considérablement d'une région à l'autre. En Ontario, par exemple, seulement 25 p. 100 des chômeurs y ont droit. La couverture varie aussi beaucoup entre les grandes villes, allant de 20,7 p. 100 à Ottawa à 51,5 p. 100 à St. John's, comme on peut le constater dans la figure qui suit.

**Figure 3: Pourcentage des chômeurs qui touchent des prestations ordinaires de l'assurance-emploi, par villes principales, 2004**



[en anglais seulement]

Source : Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 17.

Dans la région du Grand Toronto, seulement 22 p. 100 des chômeurs touchent des prestations; bien que les Torontois fournissent environ 19 p. 100 des cotisations à l'assurance-emploi, ils ne reçoivent qu'environ 10 p. 100 des prestations. L'Ontario verse 41 p. 100 des cotisations en reçoit environ 28 p. 100. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

L'un des témoins entendus par le Comité a proposé l'évaluation suivante des modifications apportées dans les années 1990 :

Quand l'on compare les prestations qui étaient versées au début des années 1990 à celles qui sont versées maintenant, les taux de prestations généraux ont diminué d'environ un tiers si l'on tient compte de l'inflation. Chez les Canadiens à faible revenu, ils ont diminué de la moitié. Pour des raisons qui m'échappent, on a privé les membres les plus vulnérables de la société des prestations. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

D'autres témoins ont dit au Comité que des Canadiens qui versent des cotisations ne travaillent pas pendant un nombre d'heures suffisant pour toucher des prestations (13 p. 100 de ceux qui n'ont pas droit à des prestations). Un autre groupe de 26 p. 100 de chômeurs canadiens n'ont pas droit aux prestations parce qu'ils n'ont jamais travaillé (beaucoup sont des jeunes qui arrivent sur le marché du travail pour la première fois) et

15 p. 100 ne sont pas admissibles parce qu'ils ont quitté leur dernier emploi pour des raisons – notamment un retour aux études – qui ne sont pas acceptées aux termes des règles du régime. Les femmes – tout comme les jeunes – représentent une partie disproportionnée de ceux qui ne sont pas protégés par l'assurance-emploi (Vincent, *Témoignages*, 29 mai 2008). Par contre, le programme semble favoriser ceux qui font fréquemment des demandes (plus de 40 p. 100 des prestataires sont des réitérants). Un grand nombre d'entre eux sont employés dans des secteurs saisonniers.

Les femmes ont été touchées de façon particulièrement dure par les modifications apportées à l'assurance-emploi. Aux termes des règles instaurées en 1996, il faut avoir accumulé 600 heures de travail au cours des 52 semaines précédentes. Comme les femmes représentent la majorité des Canadiens qui occupent un emploi précaire (temps partiel ou temporaire), elles paient des cotisations sans guère d'espoir de jamais toucher des prestations. Et lorsque des femmes sont admissibles, « elles touchent parfois des prestations plus faibles que l'aide sociale à cause de leurs maigres salaires ».<sup>16</sup> Ces femmes n'ont pas droit non plus aux prestations de maternité ou parentales offertes par le régime. En outre, 840 000 travailleuses autonomes n'ont pas droit aux prestations<sup>17</sup>.

Des témoins ont également appris au Comité que plusieurs facteurs se conjuguent pour limiter les avantages que les immigrants peuvent recevoir de l'assurance-emploi. À cause de divers obstacles sur le marché du travail, les immigrants ont souvent un travail précaire ou non officiel et ne travaillent pas assez pour avoir droit à des prestations. Deuxièmement, un fort pourcentage des immigrants récents se sont installés dans des centres urbains où le taux d'admissibilité aux prestations est vraiment faible. Enfin, même lorsqu'ils ont droit à la formation relevant de l'assurance-emploi, les immigrants ont des besoins différents de ceux des prestataires majoritaires – comme l'obligation d'avoir une expérience au Canada ou la reconnaissance de leurs titres de compétence.

Pour ceux qui ne peuvent obtenir les prestations d'assurance-emploi, le seul soutien gouvernemental possible est l'aide sociale, programme universellement détesté et considéré comme un dernier recours. Keith Banting a résumé en ces termes l'état actuel du programme d'assurance-emploi : « ... une honte nationale à bien des points de vue »<sup>18</sup> [traduction].

### ***Aide sociale***

L'aide sociale est la mesure de protection sociale de dernier recours au Canada. Il existe 13 régimes d'aide sociale distincts au Canada, un par province ou territoire<sup>19</sup>. En Ontario, ce régime représente environ 5 p. 100 des dépenses annuelles au titre de la sécurité du

---

<sup>16</sup> Institut canadien de recherches sur les femmes, Feuillet d'information, *L'impact des programmes sociaux : des femmes à faible revenu racontent*, 2007, p. 9 <http://www.criaw-icref.ca/>

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 9.

<sup>18</sup> Banting, 2008.

<sup>19</sup> Conseil national du bien-être social, *Revenus de bien-être social*, 2005, Ottawa, octobre 2006, p. 1. <http://www.newcnbes.net/fr/research/welfare-bienetre.html>.



revenu<sup>20</sup>. Dans les années 1990, les règles régissant l'accès à l'aide sociale ont été resserrées; ceux qui étaient jugés aptes au travail avaient plus de mal à obtenir l'aide sociale et ils recevaient souvent des prestations inférieures à celles qui étaient accordées aux personnes jugées inaptes au travail. En général, les prestations d'aide sociale ont été réduites; le Conseil national du bien-être social, organisme consultatif auprès du gouvernement fédéral, signale que les revenus de l'aide sociale ont atteint leur sommet en 1994 pour diminuer ensuite. Il qualifie certaines des reculs d'« étonnants<sup>21</sup> ». Pour presque tous les prestataires, l'aide sociale ne suffit pas pour s'élever au-dessus du seuil de faible revenu après impôt (SFR)<sup>22</sup>. L'écart entre les prestations et ce qu'il faut pour joindre les deux bouts est particulièrement marqué dans les villes. Pourtant, malgré une volonté explicite de faire entrer les assistés sociaux sur le marché du travail, les régimes d'aide sociale comportent des éléments qui découragent cette transition.

Des témoins et d'autres spécialistes conviennent que l'aide sociale est humiliante pour ceux qui la reçoivent. Les assistés sociaux sont souvent soumis à des règles qui leur imposent une intrusion dans leur vie et ils sont stigmatisés. Les revenus provenant d'autres sources qui dépassent un certain seuil entraînent une réduction ou une récupération des prestations. On craint aussi que l'aide sociale ne provoque une dépendance chez le prestataire. Ce résultat est renforcé par ce qu'on appelle le « mur de l'aide sociale » : le passage de l'aide sociale à un emploi fait souvent perdre des avantages comme les soins médicaux et dentaires, si bien que l'ancien prestataire se retrouve souvent dans une position pire qu'avant l'acceptation d'un emploi.

## OPTIONS CIBLÉES

Certaines propositions soumises au Comité ont porté sur des programmes précis qui composent les régimes de soutien du revenu, sur des éléments de ces programmes et sur l'effet de certains sur des groupes particuliers de l'ensemble de la population. Ces propositions figurent en première place dans la liste des options. Une deuxième série de propositions concernent ces régimes pris dans leur ensemble et portent sur des changements coordonnés qui visent l'ensemble du système. Ces options suivent celles qui sont ciblées avec plus de précision.

---

<sup>20</sup> John Stapleton, *Why is it so tough to get ahead? How our tangled social programs pathologize the transition to self-reliance*, Metcalf Foundation, Toronto, décembre 2007, p. 7  
<http://www.metcalffoundation.com>.

<sup>21</sup> Conseil national du bien-être social, *Revenus de bien-être social, 2006 : Profils et tendances*, p. 2, Ottawa, 2006, <http://www.ncwcnbes.net/fr/home.html>.

<sup>22</sup> Le Conseil national du bien-être social signale que, en 2006, les revenus de bien-être social étaient également inférieurs aux deux tiers du seuil de pauvreté après impôt pour 22 scénarios, soit près de la moitié des ménages étudiés. Pour cinq scénarios, les revenus de bien-être social étaient supérieurs ou égaux à 80 p. 100 du seuil de pauvreté après impôt; on peut toutefois mentionner le scénario du parent seul à Terre-Neuve-et-Labrador dont les revenus de bien-être social correspondaient à 99p. 100 du seuil de pauvreté après impôt. Exception faite de ce dernier cas, dans aucun des 51 scénarios, les prestataires n'atteignent pas et ne dépassent pas le SFR après impôt. Source : *Revenus de bien-être social, 2006 : Profils et tendances*, p. 3.

## **1. Option : Maintenir le statu quo et concentrer les efforts sur les plus vulnérables**

Avant les modifications des années 1990, on craignait que le régime de soutien du revenu ne coûte trop cher (contribuant à l'endettement et aux déficits de l'État) et qu'il ne favorise la dépendance chez les prestataires tout en décourageant la participation au marché du travail.

À compter du milieu des années 1990 – et la tendance se maintient toujours –, les taux généraux de pauvreté ont commencé à diminuer en même temps que le chômage. Certains analystes affirment qu'il faut y voir la preuve de l'efficacité des modifications apportées au régime de soutien du revenu et recommandent seulement des interventions fines axées sur l'éducation chez les pauvres, « la pauvreté chez les Autochtones; les malades mentaux et les personnes handicapées physiquement; les pauvres qui vivent en ghetto; les taux d'impôt réel élevés des « presque pauvres »; les avantages destinés ceux qui travaillent, comme les suppléments de revenu »<sup>23</sup>.

D'autres prétendent que ces taux de faible revenu sont toujours trop élevés et reflètent les avantages d'une économie robuste. Ils prédisent qu'un ralentissement économique révélera les lacunes de notre régime de sécurité du revenu, qui ne deviendront que trop flagrantes<sup>24</sup>.

### **ASSURANCE-EMPLOI**

#### ***Élargir (rétablir) l'admissibilité à l'assurance-emploi***

Dans cette orientation générale, un certain nombre de propositions plus précises ont été avancées :

## **2. Option : Rétablir le programme d'assurance-emploi tel qu'il était avant 1996**

Campagne 2000 a recommandé une période de référence uniforme de 360 heures dans toutes les régions du Canada et une période d'admissibilité d'un an (fascicule 23, 10 mai 2007). D'autres propositions portent de façon plus générale sur le rétablissement de l'accès égal au programme (élimination du traitement régional préférentiel) et le rétablissement des prestations d'avant 1993<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> John Richards, *Reducing Poverty: What has Worked and What Should Come Next?* Institut C.D. Howe, Toronto, 2007. Richards admet que la réduction des taux de pauvreté est attribuable à un ensemble de modifications de la politique et à une conjoncture favorable sur le marché du travail.  
[http://www.cdhowe.org/pdf/commentary\\_255.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_255.pdf).

<sup>24</sup> Task Force on Modernizing Income Security for Working-Adults, *Time for a Fair Deal*, Toronto, mai 2006, p. 12.  
[http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fV0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA\\_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1](http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fV0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1)

<sup>25</sup> Par exemple, le Congrès du travail du Canada (qui n'a pas témoigné devant le Comité) propose de ramener le nombre d'heures ouvrant droit à des prestations ordinaires à 360 dans toutes les régions, de porter à 50 semaines la période maximale des prestations ordinaires et de porter à au moins 60 p. 100 la proportion de la rémunération assurable remplacée par les prestations d'assurance-emploi, celle-ci étant fondée sur les 12 semaines de rémunération la plus élevée  
[http://canadianlabour.ca/index.php/Unemployment\\_Insuran/1383](http://canadianlabour.ca/index.php/Unemployment_Insuran/1383).

### ***3. Option : Étendre aux travailleurs autonomes les dispositions sur les congés prolongés***

Les travailleurs autonomes ne versent pas de cotisations d'assurance-emploi et n'ont pas droit aux prestations pour congés prolongés, par exemple : congé parental, congé de maternité et prestations de compassion. Des témoins ont avancé qu'il serait possible d'étendre ces prestations aux travailleurs autonomes si elles étaient financées par les revenus généraux.

### ***4. Option : Rétablir l'admissibilité de ceux qui quittent leur emploi volontairement***

Les travailleurs qui quittent leur emploi volontairement n'ont plus droit aux prestations d'assurance-emploi, ce qui peut décourager la recherche d'un emploi mieux rémunéré ou qui convient mieux. Avant les modifications des années 1990, ceux qui abandonnaient leur emploi avaient une période de carence plus longue. Faudrait-il en revenir à cette pratique?

### ***5. Option : Rompre le lien entre l'indemnité de départ et l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi***

Le programme de l'assurance-emploi exige actuellement que les travailleurs qui perdent leur emploi épuisent leur indemnité de départ avant d'avoir droit aux prestations. Il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé de cette exigence dans le contexte d'une assurance financée par des cotisations. Son objectif est moins d'aider ceux qui perdent leur emploi que de réduire les montants versés par le programme.

### ***6. Option : Offrir des prestations supplémentaires et prolonger la période de prestations pour les employés qui ont travaillé pendant une longue période***

Certains travailleurs ont eu un emploi stable pendant une longue période et payé des cotisations à l'assurance-emploi et se retrouvent soudain au chômage. Un témoin expert a préconisé le versement de prestations supplémentaires sur une plus longue période pour ces travailleurs, étant donné qu'ils ont rarement eu recours à l'assurance-emploi et qu'il leur faut une période d'adaptation plus longue pour trouver un nouvel emploi. (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)

### ***7. Option : Créer un fonds de transition de l'assurance-emploi à l'intention des travailleurs âgés au chômage***

Une option proposée au cours d'une table ronde organisée à Toronto par le Groupe d'experts sur les travailleurs âgés (présidé par l'ancien sénateur Erminie Cohen) consiste à créer un fonds de transition pour les travailleurs âgés au chômage. Il procurerait un soutien du revenu à ces travailleurs qui, pour des raisons d'ordre physique ou

---

30 Stapleton, 2007, p. 22.

psychologique, ne peuvent pas raisonnablement trouver un emploi avant d'avoir droit aux prestations du Régime de pensions du Canada<sup>26</sup>.

#### **8. Option : Accorder un rabais des cotisations aux travailleurs faiblement rémunérés qui ont un emploi stable**

Les petits salariés qui participent de façon stable au marché du travail et risquent peu de demander des prestations d'assurance-emploi pourraient profiter de taux de cotisation réduits. Cette mesure ressemblerait à la prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG). Un témoin a avancé que cette réduction des cotisations récompenserait aussi la stabilité dans l'emploi, car le régime, dans sa conception actuelle, « récompense et favorise les gens qui travaillent une partie de l'année et dont les tendances en matière d'emploi sont instables ». (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)

#### **9. Option : Améliorer l'accès aux programmes de formation de l'assurance-emploi**

Le programme d'assurance-emploi comprend deux composantes : la première, la partie I, porte uniquement sur le soutien du revenu; l'autre, la partie II, propose de la formation pour faciliter la réintégration au marché du travail. Un témoin a proposé des exigences d'admissibilité distinctes et uniformes pour les prestations versées aux termes de la partie II afin d'améliorer l'accès à ces programmes, soutenant que la plupart des provinces ont maintenant des ententes sur le développement du marché du travail avec Ressources humaines et Développement social Canada, mais il est toujours assez difficile d'être admis dans des programmes de perfectionnement des compétences, de formation professionnelle et de conseils en matière d'emploi. (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)<sup>27</sup>

#### **10. Option : Améliorer les programmes de formation de la partie II de l'assurance-emploi**

Les réformes du programme d'assurance-emploi de 1996 visaient (en partie) à déplacer l'accent au détriment du soutien passif du revenu et en faveur de la formation pour réintégrer le marché du travail. Toutefois, le Comité a appris que les dépenses consacrées

---

<sup>26</sup> Groupe d'experts sur les travailleurs âgés, *Résumé de la table ronde du 5 juin 2007*, [http://www.ow-ta-sec.org/fr/consultations/rapport\\_des\\_consultations.shtml](http://www.ow-ta-sec.org/fr/consultations/rapport_des_consultations.shtml).

<sup>27</sup> Le gouvernement fédéral a déjà pris des mesures en ce sens. Ainsi, il a signé des accords avec la Saskatchewan (février 2008), le Nouveau-Brunswick (février 2008) et le Manitoba (avril 2008) sur la formation et le perfectionnement des personnes qui ne sont pas admissibles à la formation aux termes du programme d'assurance-emploi. Ces accords complètent les accords sur le développement du marché du travail conclus entre le gouvernement du Canada et ces provinces, aux termes desquels les provinces ont assumé la responsabilité de la conception et de la prestation des programmes d'emploi et des services destinés aux chômeurs admissibles aux termes du programme d'assurance-emploi. Service Canada offre le programme des Services d'aide à l'emploi (SAE), qui fournit des fonds aux organisations qui dispensent des services d'emploi afin d'aider leurs clients à réintégrer le marché du travail. Tous les chômeurs ont accès à une gamme de services aux termes des SAE. Toutefois, certains de ces services sont réservés aux clients qui ont droit aux prestations d'assurance-emploi ou qui en ont reçu récemment. Les Services d'aide à l'emploi comprennent ce qui suit : information sur le marché du travail, aide à la rédaction de cv, planification de carrière, conseils en matière d'emploi, évaluation de diagnostic, aide aux compétences en recherche d'emploi, clubs de recherche d'emploi et services de placement.

aux programmes actifs ont été infimes, si on les compare à celles de la plupart des pays nordiques. Par exemple, le Canada dépense moins de 0,5 p. 100 de son PIB pour les mesures actives, alors que des pays comme le Danemark et la Suède affectent à ces programmes de 1,5 à 2 p. 100 de leur PIB. (Van den Berg, *Témoignages*, 29 mai 2008)

Le Comité s'est également fait dire qu'il fallait mettre l'accent moins sur les aspects passifs que sur les aspects actifs du programme : « Les politiques devraient plutôt viser à éliminer les barrières à l'emploi auxquelles se butent les travailleurs qui ne sont pas bien outillés pour réaliser pleinement leur potentiel dans le marché du travail, qu'ils dépendent de l'assurance-emploi ou non » (Vincent, *Témoignages*, 29 mai 2008). Il y a eu d'autres propositions précises : il faudrait consacrer plus de ressources aux conseils en matière d'emploi, au suivi et aux services généraux de recherche d'emploi; il faudrait faire plus attention au choix des participants aux programmes proposés dans le cadre de la partie II de l'assurance-emploi; les programmes devraient être liés plus étroitement aux marchés locaux du travail. (Van den Berg, *Témoignages*, 29 mai 2008)

### ***11. Option : Récompenser par la voie du régime d'assurance-emploi les entreprises qui pratiquent une bonne gestion des ressources humaines***

Des témoins ont proposé que les codes du travail des provinces soient révisés pour tenir compte de l'évolution du marché du travail et mieux protéger les travailleurs (voir plus loin). Selon un témoin, il faudrait se servir du programme d'assurance-emploi pour encourager et récompenser les entreprises qui adoptent de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines pour leurs employés, ce qui pourrait atténuer la dépendance des travailleurs à l'égard de l'assurance-emploi.

### ***Renouer avec les principes de l'assurance***

L'idée de ramener l'assurance-emploi à ses objectifs d'origine – un programme d'assurance contre les pertes de revenu attribuables à un chômage temporaire et imprévu, programme financé en grande partie par les employeurs et les employés – est séduisante pour des analystes, peu importe où qu'ils se situent dans le spectre politique. Encore une fois, les détails de cette proposition sont reflétés dans un certain nombre d'options différentes.

### ***12. Option : Limiter davantage l'accès aux prestations d'assurance-emploi et leur montant***

Certains sont d'avis qu'il faut limiter encore plus la portée du programme d'assurance-emploi et le niveau des prestations, et resserrer davantage les critères d'admissibilité. Un témoin a soutenu que les réformes de 1995 n'étaient pas allées assez loin parce que, « en laissant intact le principe de conditions d'accès variables selon les régions », les réformes n'ont pas rétabli la « crédibilité du programme comme assurance contre les épisodes de chômage non voulus » et que l'accès au programme variable selon les régions constituait

une subvention à l'emploi saisonnier et une mesure décourageant la recherche « de possibilités d'emploi plus productives<sup>28</sup> » [traduction].

**13. Option : Rattacher aux programmes les prestations sociales actuellement offertes dans le cadre de l'assurance-emploi**

Tous les témoins qui ont abordé expressément l'assurance-emploi au Comité (Vincent, Van den Berg, Shillington, Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008) se sont prononcés en faveur d'un retour aux principes de l'assurance, en partie pour que les prestations qui ne reposent pas sur une assurance puissent être offertes aux personnes qui ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-emploi. Les témoins ont notamment signalé que la proportion des femmes admissibles aux prestations de maternité prévues par l'assurance-emploi était faible. Une approche a été proposée : s'inspirer pour un nouveau programme du modèle d'assurance parentale offert au Québec (Vincent). Mais d'autres ont proposé la création d'un nouveau fonds pour ces programmes de congés, fonds qui serait financé par les employeurs et les employés ou l'ensemble des contribuables, et l'admissibilité serait plus large.

**14. Option : Prévoir pour les travailleurs des prestations supplémentaires qui seraient financées et administrées en dehors du programme d'assurance-emploi**

Plusieurs témoins ont proposé que les initiatives de soutien du revenu, y compris les nouvelles, visant les impacts du marché du travail n'entrent plus dans le cadre de l'assurance-emploi. Ainsi, l'un d'eux a proposé des subventions particulières pour les travailleurs qui ont été mis à pied de manière permanente par certaines entreprises ou industries parce que les coûts d'adaptation pour les travailleurs qui ont beaucoup d'ancienneté et qui sont mis à pied sont très élevés. (Gray, *Témoignages*, 29 mai 2008)

**15. Option : Détacher les programmes de formation du régime d'assurance-emploi**

Un témoin a évoqué la possibilité de retirer la composante de formation du régime d'assurance-emploi. Il a proposé qu'un nouveau programme de recyclage pour les chômeurs soit financé par les revenus généraux et soit offert aux personnes qui ne sont pas nécessairement admissibles aux prestations d'assurance-emploi (Vincent, *Témoignages*, 29 mai 2008).

**16. Option : Créer une programme d'assurance-emploi distinct pour les travailleurs saisonniers et ceux qui font appel fréquemment à l'assurance-emploi**

Des témoins ont fait observer que les besoins des utilisateurs occasionnels et fréquents de l'assurance-emploi étaient nettement différents et qu'on devrait en tenir compte en scindant le régime en deux éléments distincts.

---

28. Richards, 2007, p.14

## **OPTION SUSCEPTIBLE DE REMPLACER CELLES QUI PRÉCÈDENT**

### ***17. Option : Faire un examen exhaustif du programme d'assurance-emploi***

Plus de dix années ont passé depuis les dernières modifications majeures du programme d'assurance-emploi. Pendant ce temps, le marché du travail a évolué. Dans son budget de l'exercice 2008-2009, le gouvernement fédéral a annoncé un nouveau régime de gestion et de gouvernance de l'assurance-emploi, avec la création d'une nouvelle société d'État, l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada (OFAEC). Il y aura un nouveau mécanisme de détermination des primes et un traitement différent des excédents à venir de l'assurance-emploi. Par contre, ces mesures n'entraîneront aucune modification fondamentale du programme lui-même.

Un examen exhaustif permettrait de tenir compte des problèmes particuliers que les témoins ont signalés au Comité au sujet des femmes, des travailleurs âgés et des immigrants, dans l'application du programme d'assurance-emploi. Il pourrait aussi porter sur les objectifs principaux du programme, comprendre une évaluation de sa forme et de son efficacité et prendre en considération les options énumérées plus haut, entre autres.

### ***18. Option : Rebâtir les régimes de soutien du revenu destinés aux adultes en âge de travailler en y intégrant les éléments fructueux des régimes de soutien destinés aux enfants et aux aînés***

John Stapleton a proposé une deuxième façon d'aborder la reconstruction complète des régimes de soutien du revenu. Des observateurs font remarquer que les régimes en place pour les aînés ont été, pour l'essentiel, une réussite. Certains disent que des régimes analogues destinés aux enfants ont également été des succès (bien que beaucoup disent que ces systèmes devraient être élargis et mieux financés).

M. Stapleton commence par cerner les éléments des régimes destinés aux aînés et aux enfants qui donnent de bons résultats et propose ensuite que les régimes prévus pour les adultes qui travaillent soient rajustés pour tenir compte de ces bons éléments : comptes fédéraux (comme la sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada pour les aînés et les prestations fiscales pour enfants); régimes enregistrés ayant une dimension fiscale (régimes enregistrés d'épargne-retraite – REER – pour les aînés et régimes enregistrés d'épargne-études – REEE – pour les enfants); prestations concrètes (supplément de revenu garanti pour les aînés à faible revenu et supplément de la prestation nationale pour enfants à l'intention des familles à faible revenu ayant des enfants; contribution de l'État encourageant l'épargne (comme la déduction d'impôt pour les REER). On trouvera à l'annexe I du présent document une description plus détaillée de la proposition de M. Stapleton.

## **FAMILLES AYANT DES ENFANTS**

Les prestations fédérales pour enfants ont deux objectifs : atténuer la pauvreté chez les enfants et aider les parents à assumer les coûts de l'éducation de leurs enfants. Elles ont

réussi jusqu'à un certain point à abaisser le niveau de pauvreté chez les Canadiens à faible revenu qui ont des enfants; sans les prestations fédérales pour enfants, 15 p. 100 des familles seraient en situation de faible revenu, alors que le taux actuel est de 9,3 p. 100<sup>29</sup>.

Le régime actuel comprend la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), libre d'impôt, qui est versée tous les mois aux parents d'enfants de moins de 18 ans, en fonction du nombre d'enfants et du revenu du ménage. En 1998, le supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) est venu s'ajouter à la PFCE pour assurer des prestations plus importantes à toutes les familles à faible revenu, y compris celles qui n'ont pas de revenu imposable.

En 2006, c'est la prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) qui s'est ajoutée : il s'agit d'un montant mensuel de 100 \$ par enfant de moins de six ans (sans égard au revenu des parents). En 2007, le gouvernement fédéral a proposé un crédit d'impôt non remboursable pour enfants qui se traduit par des économies d'impôt sur le revenu d'un maximum de 300 \$ pour les enfants de tous âges de parents qui paient des impôts.

Même si ces programmes ont un effet sur le taux de pauvreté, le Caledon Institute estime qu'ils ont des imperfections. Ils sont complexes et difficiles à comprendre; ils ont quelque chose de « furtif », car certains éléments sont soumis à l'impôt; ils sont injustes, car la PUGE et le crédit d'impôt pour enfants rapportent des avantages aux familles à revenu élevé sans rien offrir aux familles pauvres qui ont des enfants de 6 à 17 ans.

### ***19. Option : Éliminer la prestation universelle pour la garde d'enfants et offrir une prestation fiscale canadienne pour enfants plus généreuse***

Le Caledon Institute a proposé d'éliminer la PUGE et le crédit d'impôt pour enfants et d'utiliser les économies ainsi réalisées pour offrir une prestation fiscale canadienne pour enfants plus généreuse. Selon cette proposition, le maximum qu'on pourrait verser aux familles à faible revenu serait de 5 000 \$ par année et par enfant, alors que le maximum actuel est de 3 271 \$ pour le premier enfant. L'Institut affirme que cette PFCE bonifiée rapporterait des avantages substantiels aux familles à revenu modeste ou moyen et aurait un effet très net sur la pauvreté, réduisant d'un point de pourcentage le taux des familles à faible revenu (actuellement de 9,3 p. 100)<sup>30</sup>. Les prestations fédérales actuelles à l'intention des enfants coûtent 13 milliards de dollars. Caledon estime que sa proposition coûterait 17 milliards de dollars, et il a proposé de l'implanter progressivement. Campagne 2000 appuie la proposition de Caledon voulant que le maximum des prestations soit porté à 5 000 \$ par année et par enfant. (*Témoignages*, Fascicule 23, 10 mai 2007)

Cette proposition est conçue pour s'adapter au cadre de la nouvelle architecture que Caledon propose pour les prestations aux adultes, dont il est question plus en détail plus

---

<sup>29</sup> Ken Battle, *A Bigger and Better Child Benefit: A \$5,000 Canada Child Tax Benefit*, Caledon Institute, Ottawa, janvier 2008, p.3 <http://www.caledoninst.org/>.

<sup>30</sup> Battle, 2008, p. 3.



loin. Est-ce la bonne approche pour relever les défis des Canadiens à faible revenu qui ont des enfants? Comment améliorerait-elle le sort des enfants qui vivent dans la pauvreté? Devrait-elle s'accompagner d'autres mesures pour aider les enfants pauvres et veiller à ce qu'ils puissent échapper à la situation de faible revenu, rompant ainsi le cycle de la pauvreté transmise de génération en génération?

## **PERSONNES HANDICAPÉES**

Environ un demi-million de personnes handicapées vivent dans la pauvreté au Canada. Malgré l'existence de nombreux programmes fédéraux<sup>31</sup> (et de leurs pendants provinciaux et territoriaux), les Canadiens handicapés sont représentés de façon disproportionnée dans les faibles revenus, car leur taux de faible revenu est de 32 p. 100, soit plus du double de la moyenne canadienne (Treusch, fascicule 21, 26 avril 2007). Un grand nombre de ces personnes finissent par émarger aux programmes provinciaux d'aide sociale, ce qui a amené un témoin à dire que l'aide sociale était devenue le programme de soutien du revenu des personnes handicapées au Canada, puisque ces personnes représentent de 50 à 70 p. 100 des assistés sociaux des provinces. Même si les prestations étaient plus élevées, a-t-on dit au Comité, l'aide sociale est infamante pour les personnes

---

<sup>31</sup> Des programmes publics assurent un soutien du revenu aux personnes handicapées. Les plus généreux sont financés par les employeurs et les employés par leurs cotisations à l'assurance-emploi (AE) (prestations de maladie) et le Régime de pensions du Canada (RPC) (prestations d'invalidité). Dans les deux cas, l'admissibilité est acquise par une participation d'une certaine durée au marché du travail.

Les personnes dont la participation au marché du travail est insuffisante et qui deviennent invalides ont droit à des prestations d'aide sociale, généralement plus généreuses que celles des prestataires valides. Ceux qui naissent avec un handicap ou deviennent handicapés dans l'enfance ne reçoivent aucun soutien du revenu direct, à moins que leurs parents n'aient droit à l'aide sociale.

Un certain nombre d'avantages fiscaux et transferts fédéraux sont offerts aux personnes handicapées. En 2002, ces avantages étaient les suivants : déduction pour frais de soins auxiliaires, subventions canadiennes pour études, prestations d'invalidité du RCP, crédit d'impôt pour aidants naturels, prestation fiscale pour enfants, crédit d'impôt pour personnes handicapées, prestations de maladie de l'assurance-emploi, crédit pour TPS, crédit pour personnes à charge atteintes d'incapacité, crédit d'impôt pour frais médicaux, supplément remboursable pour frais médicaux et pensions et allocations aux anciens combattants.

En 2007, de nouveaux programmes fédéraux étaient venus s'ajouter : subvention canadienne pour les étudiants aux niveaux collégial et universitaire, prestation pour enfants handicapés, crédit d'impôt pour la condition physique des enfants, crédit d'impôt pour enfants (remplace la déduction pour frais de soins auxiliaires), prestation de compassion de l'assurance-emploi, Régime enregistré d'épargne-invalidité (bon canadien pour l'épargne-invalidité et subvention canadienne pour l'épargne-invalidité), nouvelle charte des anciens combattants et ses indemnités d'invalidité, allocation pour perte de revenu, prestations de retraite supplémentaires, prestation fiscale pour le revenu gagné et son supplément pour invalidité.

Enfin, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) est le mécanisme par lequel le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces et territoires en fonction de leur population pour les enfants, les études postsecondaires et l'aide sociale. Il doit augmenter de 3 p. 100 par année à compter de 2009-2010. Du dernier exercice à l'exercice en cours, le gouvernement fédéral a augmenté le TCPS, en prévoyant des hausses particulières pour les études postsecondaires et les enfants, tandis que le montant réservé à l'aide sociale est resté constant.

handicapées et ne leur convient pas comme programme de dernier recours. (Prince, *Témoignages*, 18 avril 2008)

## **20. Option : Prestation de maladie ou d'invalidité de durée moyenne**

Un témoin a fait porter son attention sur l'absence de protection du revenu à moyen terme (aux niveaux fédéral et provincial) pour les personnes qui sont malades ou ont une invalidité allant de moyenne à grave (Prince, *Témoignages*, 18 avril 2008). Au niveau fédéral, les Canadiens en âge de travailler ayant une invalidité et qui n'ont droit ni aux prestations de maladie de l'assurance-emploi ni aux prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC-I) comprennent les travailleurs autonomes, ceux qui ont un emploi précaire (atypique) et les personnes qui ont des problèmes de santé récurrents et cycliques. De nombreux employés – même ceux qui sont bien rémunérés – n'ont pas accès à une assurance en cas de maladie et d'invalidité prolongées, et il existe des lacunes dans les programmes pour maladie et invalidité de l'assurance-emploi et du RPC.

Trois options ont été proposées au Comité pour assurer des prestations de durée moyenne pour maladie et invalidité :

1. Prolonger la durée des prestations de maladie de l'assurance-emploi pour la porter à au moins 26 semaines (contre 15 actuellement), voire à 35, 45 ou 50 semaines. Le critère d'admissibilité actuel de l'assurance-emploi, soit 600 heures de rémunération assurable au cours des 52 semaines précédentes, serait maintenu pour les 15 premières semaines de protection. Quant aux autres semaines, elles pourraient exiger des heures supplémentaires de rémunération, mais pas nécessairement. Le gouvernement fédéral pourrait apporter cette modification unilatéralement.
2. Mettre sur pied un nouveau programme pour maladie ou invalidité, un nouveau programme fédéral de revenu distinct des prestations de maladie ou d'invalidité de l'assurance-emploi et du RPC, mais lié à ces prestations. Il pourrait avoir les mêmes caractéristiques que l'option 1, être financé par les revenus généraux ou un nouveau prélèvement spécial, de façon à garantir l'équité pour les groupes d'entreprises et d'employeurs. Il faudrait obtenir la coopération des provinces et des territoires si les prestations étaient considérées comme un exemple de prestations de retraite supplémentaires ou un empiétement sur ces prestations.
3. Ajouter au programme RPC-I des prestations pour invalidité partielle, ce qui exigerait une modification fondamentale du programme et de la loi sur le RPC. Cette option soulèverait la question de savoir quelle est la définition de l'invalidité « partielle » et qui doit la formuler. En outre, il faudrait obtenir l'accord du Parlement (Chambre et Sénat) et des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population canadienne. Il faudrait aussi majorer les cotisations<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Michael Prince, *Canadians Need a Medium-Term Sickness/Disability Income Benefit*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, janvier 2008, p. 17-18.

## **21. Option : Modifier la loi sur le RPC pour permettre les projets pilotes**

Les dispositions législatives sur l'assurance-emploi permettent de financer des projets pilotes pour mettre à l'essai différentes combinaisons de soutien du revenu, de services d'emploi et de prestations dans différentes régions du pays pour en tirer des enseignements. La loi sur le RPC ne permet pas de le faire.

En 2009, les ministres des Finances au Canada soumettront le RPC à un examen triennal. Ce sera l'occasion de modifier la loi pour autoriser le financement de projets de même nature. (Prince, *Témoignages*, 17 avril 2008).

## **22. Option : Remplacer les programmes d'aide sociale pour les personnes handicapées**

Le Caledon Institute a proposé pour les personnes handicapées un programme de revenu de base qui leur permettrait de ne plus dépendre des programmes provinciaux d'aide sociale. Ce programme serait financé et administré par le gouvernement fédéral et :

- il modifierait le crédit d'impôt pour personnes handicapées pour en faire un crédit d'impôt intégralement remboursable, au niveau maximum actuel des composantes fédérale et provinciale. Ce crédit remboursable serait accordé à quiconque a un handicap grave et satisfait au critère actuel du crédit d'impôt pour personnes handicapées, et pas uniquement aux assistés sociaux;
- il offrirait un revenu de base selon une formule conçue essentiellement comme le supplément de revenu garanti et la sécurité de la vieillesse. Il y aurait une récupération fiscale de 50 p. 100 et le niveau de garantie serait identique au taux de la SV et du SRG. Le montant pour les couples serait lui aussi égal au taux de la SV et du SRG. Quant aux personnes handicapées qui ont des enfants, il y aurait une allocation pour enfants à leur intention. Et il y aurait une indemnité pour les habitants du Nord. Une personne seule recevrait un revenu garanti d'environ 13 300 \$ et un couple un montant d'environ 21 000 \$;
- il serait offert par l'entremise du régime fiscal, ce qui ferait disparaître la stigmatisation associée à l'aide sociale, et il n'y aurait pas de vérification de l'avoir. Les revenus qui n'ont pas à être déclarés aux fins de l'impôt n'entraîneraient pas de réduction des prestations. Il ne serait pas tenu compte des cadeaux reçus d'un parent ou d'un ami.

Selon le Caledon Institute, cette modification aurait un effet considérable sur la pauvreté, notamment chez les personnes seules – les personnes sans enfant qui représentent un pourcentage énorme de la population pauvre. L'institut reconnaît qu'il faudrait prévoir une vérification sérieuse de l'incapacité, sans quoi il serait difficile de « faire la promotion d'un programme qui offre un niveau de garantie relativement adéquat sans qu'il n'y ait des critères d'admissibilité importants, afin que les Canadiens soient assurés que les bénéficiaires ne sont pas des personnes qui, selon toute attente raisonnable, peuvent gagner leur vie grâce à un emploi » (Mendelson, 17 avril 2008).

Cette réforme nécessiterait un accord fédéral-provincial-territorial. L'institut Caledon estime qu'il serait relativement facile à conclure, car il permettrait aux provinces de réaliser de belles économies. La proposition de revenu de base préconisée par l'institut fait partie de la nouvelle architecture qu'il présente pour assurer la sécurité du revenu des personnes en âge de travailler (voir plus loin).

### **23. Option : Un plan national d'action pour les personnes handicapées**

Le Conseil des Canadiens avec déficiences réclame un plan national d'action pour les personnes handicapées comprenant des propositions liées aux soutiens du revenu prévus pour ces personnes. Il propose que le gouvernement fédéral :

- rende remboursable le crédit d'impôt pour personnes handicapées;
- rende les bénéficiaires de la prestation d'invalidité du RPC automatiquement admissibles au crédit d'impôt pour personnes handicapées;
- exonère d'impôt la prestation d'invalidité du RPC;
- porte à 52 semaines la durée des prestations de maladie de l'assurance-emploi (proposition analogue à celle de Michael Prince);
- veille à ce que les provinces et territoires ne récupèrent pas, au moyen d'une réduction de l'aide sociale, les nouveaux avantages accordés par le gouvernement fédéral, notamment ceux du Régime enregistré d'épargne-invalidité.

À plus long terme, le Conseil propose également que le gouvernement fédéral assume un rôle accru dans le soutien du revenu des Canadiens handicapés. Selon le Conseil, des ressources seront ainsi libérées aux niveaux provincial et territorial, permettant un réinvestissement dans les soutiens et services proposés aux personnes handicapées<sup>33</sup>.

### **24. Option : Retirer les prestations d'invalidité du RPC**

Un témoin a estimé que les prestations d'invalidité n'ont pas leur place dans le RPC. Selon lui, ce programme serait mieux administré dans le cadre d'un régime de sécurité sociale financé comme le RPC, mais non lié à la participation au marché du travail. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

## **AÎNÉS**

Dans l'ensemble, au niveau national, les efforts de réduction de la pauvreté chez les aînés ont été particulièrement fructueux. Le Comité a appris que le taux de pauvreté, dans ce groupe, avait été ramené de 9,8 p.100 en 1996 à 5,6 p.100 en 2004 (Treusch, *Témoignages*, fascicule 21, p. 3). Comme on ne craint pas de décourager la participation au marché du travail, il a été plus facile de procurer aux aînés des mesures de soutien du

---

<sup>33</sup> Conseil des Canadiens avec déficiences, *De la vision à l'action : un plan national d'action pour les personnes handicapées afin de créer un Canada accessible et inclusif*, 2007, document distribué au Sous-comité des villes du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 18 avril 2008.

revenu relativement généreuses. Beaucoup de témoins ont signalé au Comité le modèle de la sécurité de la vieillesse avec le supplément de revenu garanti (SV/SRG) comme moyen de réduire la pauvreté dans d'autres groupes, même si cela risque de décourager la participation au marché du travail parmi les adultes en âge de travailler. Les aînés ont plusieurs sources de revenu possibles : rémunération d'un travail ou revenus de placements, pensions de retraite (de l'employeur et RPC) et transferts fédéraux. Avant que ces transferts ne soient offerts et n'aient été portés à un niveau suffisant, un grand nombre d'aînés restaient bien en-deçà du SFR de l'époque, sans moyen évident d'améliorer leur sort.

***25. Option : Relever la valeur combinée de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti jusqu'au niveau moyen du SFR après impôt de la personne seule***

Le succès des initiatives de réduction de la pauvreté dans la population globale des aînés occulte la faiblesse des progrès réalisés pour certains sous-groupes de cette population – plus particulièrement les femmes seules et, parmi celles-ci, les femmes qui habitent dans les grandes villes canadiennes, où bien des coûts sont plus élevés. (Young, *Témoignages*, 4 juin 2008)

**OPTIONS GÉNÉRALES**

Des rajustements apportés à des éléments particuliers d'un des régimes de soutien du revenu peuvent ne pas suffire. En fait, des modifications graduelles qui ont été apportées à des programmes sans qu'on tienne compte d'autres éléments du régime ont entraîné des pertes d'efficacité et ont même parfois (certains le soutiendraient) aggravé la situation des Canadiens à faible revenu. Une autre série de propositions soumises au Comité tiennent compte du régime de soutien du revenu dans son intégralité et prévoient des modifications harmonisées ou des mesures de remplacement qui s'étendent à l'ensemble des dispositions existantes.

***26. Option : Améliorer le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)***

Dans la période qui a suivi la dernière guerre, le gouvernement fédéral a fait des transferts aux provinces et territoires dans le cadre du financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada afin de partager les coûts des programmes d'aide sociale. En 1995, ces deux programmes ont été remplacés par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), par lequel le gouvernement fédéral se retirait du partage par moitié des programmes d'aide sociale et autres programmes sociaux provinciaux et fournissait un financement réduit à ces fins, financement combiné à une subvention globale existante au titre de l'éducation postsecondaire et de la santé. En 2004, le TCSPS a été scindé en deux transferts distincts aux provinces et territoires, soit le transfert canadien en matière de programmes sociaux et le transfert canadien en matière de santé.

Les améliorations proposées au transfert canadien en matière de programmes sociaux comprennent le rétablissement des niveaux de financement de 1994-1995, accompagné de conditions et de principes clairs régissant ce que les provinces et territoires peuvent faire des fonds. Et ces principes et conditions devraient eux-mêmes s'accompagner d'un mécanisme de responsabilisation afin que soient garantis la transparence et le respect de ces conditions et principes. (Frankel, *Fascicule 23*, 10 mai 2007)

### ***27. Options: Proposées par le Task Force on Modernizing Income Security for Working Age Adults<sup>34</sup>***

Le Task Force on Modernizing Income Security for Working-Age Adults (MISWAA) a été mis sur pied en 2004 par la Toronto City Summit Alliance et la St. Christopher's House (centre communautaire de quartier qui travaille de près avec les Torontois à faible revenu). Le MISWAA est une collaboration qui réunit des organisations du monde des affaires, des syndicats, des milieux religieux et de la politique, etc. Bien qu'il se soit intéressé surtout à l'Ontario, ses recommandations peuvent influencer également le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements provinciaux et territoriaux.

Ses recommandations qui s'adressent expressément au gouvernement fédéral sont les suivantes :

- réformer l'assurance-emploi pour contrer la diminution de la protection des chômeurs et donc, de leur accès aux soutiens en matière d'emploi et à la formation;
- créer un nouvel avantage fiscal remboursable comprenant un crédit d'impôt de base pour tous les adultes en âge de travailler et à faible revenu et un supplément de la rémunération provenant d'un travail pour les petits salariés;
- proposer et administrer un programme national de soutien du revenu pour les personnes handicapées dont le handicap est tel qu'elles ont peu de chances de faire partie de la population active rémunérée.

Le Conference Board du Canada a recommandé que le gouvernement fédéral mette en œuvre les recommandations du MISWAA<sup>35</sup>.

### ***28. Option : Rappeler le droit à un revenu durable dans toutes les lois et politiques portant sur le soutien du revenu***

Le Comité s'est fait dire qu'une approche fondée sur les droits de la sécurité du revenu offrirait un recours juridique. Elle « ... fournit un recours juridique pour protéger [...] la sécurité du revenu. Elle situe la politique sociale dans un cadre juridique qui donne aux

---

<sup>34</sup> Task Force on Modernizing Income Security for Working-Adults, *Time for a Fair Deal*, Toronto, mai 2006, [http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fV0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA\\_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1](http://72.14.205.104/search?q=cache:UNoA2h2fV0J:www.torontoalliance.ca/MISWAA_Report.pdf+Modernizing+Income+Supports+Working+Age+Adults&hl=en&ct=clnk&cd=1).

<sup>35</sup> Conference Board du Canada, *Projet Canada, Mission Possible – Pour une prospérité durable au Canada*, volume III, *Mission Possible: Successful Canadian Cities*, Ottawa, 2007, recommandation 22, p. 51.

groupes à faible revenu et défavorisés l'accès à des mécanismes d'exécution afin de protéger leur niveau de vie » [traduction] (Marrone, *Témoignages*, 8 mai 2008).

On a également dit au Comité que, en droit international des droits de la personne, les gouvernements au Canada pourraient offrir au niveau national des recours efficaces pour faire protéger le droit à un revenu suffisant. Un cadre des droits de la personne pourrait être intégré à la législation fédérale régissant le rôle fédéral dans les programmes de sécurité du revenu, les accords de transfert avec les provinces et les territoires visant les programmes sociaux ou toute stratégie fédérale de lutte contre la pauvreté. Il faudrait également intégrer un cadre des droits de la personne à des accords sur le commerce et l'investissement conclus par le gouvernement fédéral. (Porter, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Selon les témoins, le fait d'affirmer des engagements communs à l'égard des droits de la personne reconnus au niveau international dans les accords signés par le gouvernement fédéral ne constituerait en rien un empiétement sur des domaines de compétence provinciale. En fait, le gouvernement fédéral s'acquitterait ainsi de son obligation, en droit international, de faire respecter par tous les ordres de gouvernement les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne :

Le droit à [...] un revenu suffisant ne saurait être relégué à la seule compétence des provinces. Il s'agit de valeurs centrales des droits de la personne qui sont au cœur de notre démocratie constitutionnelle. C'est le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral de promouvoir et de protéger ces droits fondamentaux par tous les moyens possibles. [traduction] (Bruce Porter, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Quelles sont les conséquences possibles de la modification de lois et politiques fédérales en ce sens? Aurions-nous une sécurité de revenu satisfaisante pour les Canadiens à faible revenu?

***29. Option : Remplacer à la fois l'assurance-emploi et les programmes d'aide sociale par une nouvelle architecture de soutien du revenu pour les adultes***

Le Caledon Institute a conclu que les régimes de soutien du revenu au Canada étaient compliqués et sans cohérence, fonctionnaient mal et étaient mal adaptés aux réalités contemporaines de l'économie et du marché du travail. Il a proposé de remplacer les régimes existants par une architecture à trois niveaux pour les prestations aux adultes, agencant différemment des éléments de l'aide sociale et de l'assurance-emploi et attribuant de nouvelles responsabilités aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Plusieurs de ces éléments ont été décrits dans les sections précédentes, et on trouvera à l'annexe II du présent rapport la description de la proposition du Caledon Institute.

### **30. Option : Remplacer le régime de soutien du revenu par un revenu annuel garanti (RAG)**

Le revenu annuel garanti pour tous les Canadiens est plus qu'une mesure de lutte contre la pauvreté; c'est une idée qui a mûri<sup>36</sup>.

Ce cri de ralliement lancé dans le rapport Croll a été entendu par les témoins d'aujourd'hui. Le gouvernement fédéral joue déjà un rôle dominant dans la lutte contre la pauvreté grâce à ses paiements de transfert aux gouvernements provinciaux et territoriaux et aux particuliers. On lui doit notamment un important recul de la pauvreté chez les aînés, grâce au RPC, à la SV et au SRG. Ce rôle de redistribution, la plupart s'entendent pour dire que le gouvernement fédéral s'en acquitte bien.

Le gouvernement fédéral a mis en place ce qui constitue en fait un RAG pour les aînés grâce aux programmes de soutien du revenu qui leur sont destinés.

Dans sa forme la plus élémentaire, le RAG fixerait un revenu de base en-deçà duquel aucun Canadien ne pourrait se situer. Il pourrait être appliqué au moyen du régime d'impôt sur le revenu. Aux contribuables qui déclareraient un revenu inférieur au niveau fixé, le gouvernement fédéral verserait un appoint. Le RAG pourrait remplacer à peu près tous les programmes existants de soutien du revenu aux niveaux fédéral, provincial et territorial. Il présenterait plusieurs avantages et peut-être plusieurs inconvénients.

Parmi les avantages qu'on prête au RAG, notons sa simplicité sur le plan administratif et, puisqu'il n'y aurait aucune vérification des ressources ni exigence de liquidation d'actifs personnels, l'absence de la stigmatisation liée aux actuels programmes de sécurité sociale. En outre, comme ce revenu serait fourni par le gouvernement fédéral, la charge financière des gouvernements provinciaux et territoriaux serait allégée, et ils pourraient en principe réinvestir les économies dans des programmes qui viennent en aide à des familles et à des particuliers à faible revenu.

Les inconvénients associés à cette approche sont la nécessité d'établir des distinctions entre les divers groupes de prestataires afin de tenir compte de leur situation particulière, la difficulté de fixer le niveau du revenu minimum et l'effet préjudiciable que le programme pourrait avoir sur la participation au marché du travail.

Un RAG serait-il acceptable pour les Canadiens? Est-il possible d'assurer un revenu suffisant au moyen d'un programme abordable? Peut-on offrir un revenu annuel garanti tout en veillant à ce que les Canadiens qui ont besoin de mesures de soutien continuent de les recevoir, et de les recevoir à des niveaux de qualité acceptables?

---

<sup>36</sup> Comité spécial du Sénat sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, Ottawa, 1971, p. 187.



**31. Option : Exiger que les règles régissant les régimes de soutien du revenu soient rédigées dans une langue simple**

Des témoins ont dit au Comité que l'une des caractéristiques universelles des régimes de soutien du revenu au Canada était la complexité du texte de leurs règlements. Le Comité a entendu des témoignages particulièrement troublants selon lesquels il en résulte une impossibilité de recourir aux programmes de SV et d'assurance-emploi, et les témoins ont recommandé fermement une langue claire, transparente et simple afin d'améliorer l'accès aux prestations. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008)

**32. Option : améliorer la prestation des programmes de soutien du revenu**

Ceux qui assurent les services de première ligne dans les régimes de soutien du revenu agissent souvent davantage comme des gardiens que comme des agents qui sont là pour faciliter la tâche des demandeurs, et ils ne donnent pas toujours aux clients toute l'information sur la meilleure façon de se prévaloir des programmes et prestations. Des témoins ont proposé qu'on insiste davantage sur la bonne prestation des services, en ce qui concerne l'assurance-emploi, signalant qu'il était possible de transformer ces agents en de vrais médiateurs entre le « client » et l'organisme qui dispense les services, en l'aidant à s'y retrouver dans des règles complexes et, par ailleurs, en exerçant une surveillance et en conseillant le client pour faire en sorte que les prestations soient bien calculées et versées. (Van den Berg, *Témoignages*, 29 mai 2008)

**33. Option : Trouver des moyens autres que le régime fiscal pour soutenir les programmes sociaux**

Au lieu de dépenses directes dans les programmes sociaux pour aider à atténuer la pauvreté (notamment dans le cas des femmes), on recourt de plus en plus, au niveau fédéral, à des dépenses fiscales. Cette forme de dépense sociale utilise le régime fiscal pour financer les programmes sociaux. Par exemple, un programme social comme celui de la garde des enfants est dispensé au moyen d'une réduction de l'obligation fiscale du bénéficiaire. Il y a d'autres exemples comme le crédit d'impôt pour frais de scolarité, le crédit pour les aidants naturels et le crédit d'impôt pour enfants.

Des universitaires ont constaté que les dépenses fiscales étaient de nature régressive. Le Comité a appris que ces mesures avaient un effet « inversé », car ce sont les plus gros revenus qui touchent les avantages les plus importants en termes absolus. En outre, les dépenses fiscales avantagent généralement les contribuables, à l'exclusion des gens qui ne paient pas d'impôt. Plus particulièrement, 38 p. 100 des femmes qui font une déclaration de revenus ne paient pas d'impôt; elles ne tirent donc aucun avantage des dépenses fiscales non remboursables. (Young, *Témoignages*, 4 juin 2008)

## ***OPTION DE RECHANGE AUX OPTIONS PRÉCÉDENTES***

### ***34. Option : Examen fédéral-provincial-territorial des régimes de soutien du revenu***

Les régimes de soutien du revenu au Canada se rangent sous la définition de ce que Neil Bradford qualifie de « problèmes épineux<sup>37</sup> » : très complexes, faisant intervenir plus d'un gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme et notoirement difficiles à comprendre et à résoudre. Au fil des ans, l'assurance-emploi et les programmes d'aide sociale ont fait l'objet de rajustements au coup par coup, sans analyse de leurs répercussions réciproques. Ils sont devenus, pour reprendre les termes d'un spécialiste, un « gâchis compliqué », opinion que partagent même ceux qui ont des opinions profondément divergentes. L'examen pourrait porter sur les politiques qui se chevauchent, et on chercherait à réduire ou à éliminer les obstacles et les effets de dissuasion dans la recherche de l'autonomie (comme les taux marginaux d'imposition réels).

John Stapleton a proposé une deuxième façon d'aborder la reconstruction complète des régimes de soutien du revenu. Des observateurs font remarquer que les régimes en place pour les aînés ont été, pour l'essentiel, une réussite. Certains disent que des régimes analogues destinés aux enfants ont également été des succès (bien que beaucoup disent que ces systèmes devraient être élargis et mieux financés).

M. Stapleton commence par cerner les éléments des régimes destinés aux aînés et aux enfants qui donnent de bons résultats et propose ensuite que les régimes prévus pour les adultes qui travaillent soient rajustés pour tenir compte de ces bons éléments : comptes fédéraux (comme la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada pour les aînés et les prestations fiscales pour enfants); régimes enregistrés ayant une dimension fiscale (régimes enregistrés d'épargne-retraite – REER – pour les aînés et régimes enregistrés d'épargne-études – REEE – pour les enfants); prestations concrètes (supplément de revenu garanti pour les aînés à faible revenu et supplément de la prestation nationale pour enfants à l'intention des familles à faible revenu ayant des enfants; contribution de l'État encourageant l'épargne (comme la déduction d'impôt pour les REER). On trouvera à l'annexe I du présent document une description plus détaillée de la proposition de M. Stapleton. Le texte des deux notes se trouve déjà à la page 18 de la traduction.

---

<sup>37</sup> Neil Bradford, *Place-Based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Réseaux canadien de recherche en politiques publiques, Ottawa, mars 2005, p. 4, <http://www.cprm.org/doc.cfm?l=en&doc=1186&l=fr>.

Les propositions existantes, y compris celles qui sont citées dans ce rapport, pourraient servir de point de départ, mais les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont le pouvoir et les moyens voulus pour apporter des modifications sérieuses et durables. Serait-il opportun de recommander que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux entreprennent un examen complet des régimes de soutien du revenu en tenant compte des propositions contenues dans les options qu'on vient de présenter?

Dans quelles conditions cet examen devrait-il se faire? Le gouvernement fédéral devrait-il être celui qui en prend l'initiative? Faudrait-il fixer des délais fermes et établir des mécanismes de rapport? Une fois le processus terminé, quelles sont les autres étapes qui devraient suivre?

## II. FACILITER LA TRANSITION DE L'AIDE SOCIALE VERS L'AUTOSUFFISANCE ET RENDRE LE TRAVAIL RENTABLE

Au Canada, les programmes de prestations sociales fonctionnent indépendamment les uns des autres et ils sont souvent élaborés et administrés par plus d'un ordre de gouvernement. Chacun d'eux est donc conçu de manière à réduire les prestations dans une certaine proportion des revenus lorsque l'assisté social commence à travailler. Les retenues sur le salaire (pour l'impôt, le Régime de pensions du Canada, l'assurance-emploi) se combinent aux réductions de l'aide sociale et des subventions, parfois au point où celui qui doit choisir entre l'aide sociale et un emploi à plein temps peut perdre davantage qu'il ne gagne<sup>38</sup>. Collectivement, ces réductions, taxes et autres primes sont connues sous le nom de « taux marginal effectif d'imposition » ou TMEI<sup>39</sup>.

Au Canada, les TMEI sur les contribuables à revenu faible ou modeste sont élevés et ils constituent un obstacle à la participation au marché du travail<sup>40</sup>. Dans son *Étude économique du Canada 2006*, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) faisait observer que même si « des progrès considérables » ont été accomplis pour alléger ce fardeau, « les familles à faible revenu sont encore confrontées à des TMEI très élevés, qui amoindrissent les gains réalisés en augmentant le temps de travail, en prenant davantage de responsabilités ou en investissant dans l'amélioration des compétences »<sup>41</sup>. L'OCDE demandait de nouvelles réformes pour « renforcer les incitations à travailler en abaissant les TMEI élevés qui frappent les familles à faible revenu »<sup>42</sup>.

### 35. Option : Réduire le taux marginal effectif d'imposition à moyen et long terme

Bien qu'il soit souhaitable de réduire les TMEI pour les travailleurs à faible revenu, cet objectif n'est pas facile à atteindre. Un analyste de l'Institut C.D. Howe a fait remarquer qu'il n'y a pas de « solution miracle » au problème des TMEI élevés<sup>43</sup>. Un autre analyste a cependant recommandé la collaboration entre les autorités afin que « le taux marginal effectif d'imposition ne dépasse pas 75 p. 100 du revenu gagné net à moyen terme, et 50 p. 100 à long terme »<sup>44</sup>. Cet objectif pourrait être atteint dans le contexte d'un large examen.

---

<sup>38</sup> Stapleton, 2007, p. 7.

<sup>39</sup> Le taux marginal effectif d'imposition est le pourcentage du revenu consacré à l'impôt *et* du retrait des paiements de soutien du revenu par dollar supplémentaire de revenu gagné. Autrement dit, il reflète l'impôt sur le *revenu* marginal *plus* la récupération des soutiens de revenu comme la prestation fiscale canadienne pour enfants (pour les familles), le supplément de revenu garanti (pour les aînés), les prestations d'aide sociale (au niveau provincial) et ainsi de suite.

<sup>40</sup> Finn Poschmann, *Still High: Marginal Effective Tax Rates on Low-Income Families*, Institut C. D. Howe, Toronto, février 2008. <http://cdhowe.org>.

<sup>41</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Synthèses : Étude économique du Canada 2006*, juin 2006, p. 10.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Poschmann, 2008, p. 8.

<sup>44</sup> Stapleton, 2007, p. 34.

**Question 2 :**  
**La participation au marché du travail ne suffit plus pour sortir  
de nombreux Canadiens de la pauvreté**

En 2001, plus de 653 000 Canadiens gagnaient un salaire qui permettait de les qualifier de « travailleurs à faible revenu » (et 1,5 million de personnes étaient directement touchées, le tiers d'entre elles étant des enfants de moins de 18 ans)<sup>45</sup>. Ne pas pouvoir tirer un salaire suffisant d'un emploi a plusieurs conséquences. En 2007, par exemple, 13,5 p. 100 des clients des banques alimentaires canadiennes tiraient leur principale source de revenu d'un emploi<sup>46</sup>. Statistique Canada a signalé récemment une hausse de l'emploi atypique (temps partiel, court terme et à contrat), qui regroupe un grand nombre de travailleurs à faible salaire<sup>47</sup>. À mesure que le nombre d'emplois « typiques » à plein temps se stabilise ou diminue et que les emplois atypiques deviennent de plus en plus courants, le besoin d'aider les travailleurs à faible revenu s'accroît.

Le tiers des travailleurs à faible salaire du Canada ne gagnent pas suffisamment pour subvenir à leurs besoins. Parmi eux, les mères célibataires trouvent extrêmement difficile de joindre les deux bouts à un salaire horaire de 8,50 \$<sup>48</sup>. Ces travailleurs et leurs familles ne sont pas les seuls à souffrir; une rémunération insuffisante décourage les Canadiens qui touchent de l'aide sociale de se chercher un emploi. Même si la refonte proposée du système des soutiens du revenu du Caledon Institute tient compte de la situation des travailleurs à faible salaire, d'autres propositions sont plus axées sur ce groupe de Canadiens à faible revenu.

**36. Option : Relever le salaire minimum et l'indexer à l'inflation**

Dans ses *Perspectives de l'emploi 2007*, l'OCDE indique que l'emploi à bas salaire au Canada est « répandu », car environ 22 p. 100 des Canadiens gagnent moins des deux tiers du salaire médian. La majorité des travailleurs à faible salaire sont des jeunes, beaucoup d'entre eux poursuivent aussi leurs études et auront tendance avec le temps à aller vers des emplois mieux rémunérés. Néanmoins, il y a cependant des groupes assez nombreux de femmes, d'immigrants récents et de travailleurs peu qualifiés pour lesquels le travail à bas salaire peut s'avérer moins transitoire<sup>49</sup>. L'un des témoins du Comité a déclaré que les gens « pensent qu'il est inacceptable que des Canadiens travaillent à

---

<sup>45</sup> Myriam Fortin et Dominique Fleury, « Les travailleurs à faible revenu au Canada », *Horizons* 7, n° 2, 2004, p. 52, Projet de recherche sur les politiques. Les auteurs définissent les travailleurs à faible revenu comme les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et qui, avec leur revenu familial disponible, ne sont pas en mesure de se procurer les biens et services inclus dans le panier de consommation de la Mesure basée sur un panier de consommation (MPC) durant l'année de référence.

<sup>46</sup> Association canadienne des banques alimentaires, *Bilan-Faim 2007*, Toronto, p. 17, <http://cafb-acba.ca>.

<sup>47</sup> Statistique Canada, *Le Quotidien*, 6 juin 2008, <http://www.statcan.ca/Daily/Francais/080606/q080606a.htm>. Statistique Canada a constaté que l'économie a perdu 32 200 emplois à plein temps en mai 2008, et que 40 600 emplois à temps partiel avaient été créés.

<sup>48</sup> Nancy Burrows, Fédération des femmes du Québec, *Témoignages*, 4 juin 2008.

<sup>49</sup> OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007 – Quelle est la position du Canada?* [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,fr\\_2649\\_33927\\_38549906\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,fr_2649_33927_38549906_1_1_1_1,00.html).

temps plein une année entière au salaire minimum sans pouvoir se sortir de la pauvreté ». (Yalnizyan, *Témoignages*, Fascicule n°4, 28 février 2008)

Des témoins ont proposé une hausse importante et immédiate du salaire minimum, pour qu'il se situe entre 10,00 \$ et 10,50 \$ l'heure, et ils mènent des campagnes publiques pour faire relever le salaire minimum dans la plupart des provinces<sup>50</sup>. D'autres ont aussi préconisé une majoration du salaire minimum (Burrows, *Témoignages*, 4 juin 2008).

Des économistes et d'autres ont réagi à ces propositions essentiellement de deux façons. Certains soutiennent que ces mesures réduiraient l'emploi parce que de nombreux petits employeurs ne pourraient tout simplement pas se permettre ces salaires, et qu'un grand nombre des travailleurs au salaire minimum sont des étudiants ou des adolescents qui vivent chez leurs parents<sup>51</sup>. D'autres soutiennent que majorer le salaire minimum n'a pas d'effet négatif sur les niveaux d'emploi<sup>52</sup>. Les provinces fixent le salaire minimum; depuis que le gouvernement fédéral a décidé en 1996 de ne pas fixer de salaire minimum fédéral même si le Code canadien du travail lui permettait de le faire pour les travailleurs qu'il régit<sup>53</sup>, il n'aurait aucun rôle à jouer.

### ***37. Option : Modifier les lois sur les normes du travail afin de mieux tenir compte de l'emploi atypique***

Le Comité a entendu parler de la hausse des emplois atypiques et a appris que les normes du travail provinciales ne se sont pas adaptées à l'évolution du marché du travail au Canada, ce qui permet d'exploiter les travailleurs. (Pegg, *Témoignages*, Fascicule n°21, 3 mai 2007). Un autre témoin a aussi attiré l'attention sur le rôle des normes du travail sur les femmes qui travaillent dans de petites entreprises et/ou dans des emplois atypiques. (Drover, *Témoignages*, Fascicule n° 23, 10 mai, 2007)

Au Canada, 90 p. 100 des travailleurs sont visés par les normes du travail provinciales ou territoriales; à peine 10 p. 100 travaillent dans des industries régies par le gouvernement fédéral, qui établit les normes du travail<sup>54</sup>. Les deux niveaux de gouvernement devraient-ils s'efforcer d'améliorer leurs lois sur le travail et les faire appliquer plus rigoureusement? Le gouvernement fédéral devrait-il donner l'exemple à ce chapitre?

---

<sup>50</sup> Organisation nationale anti-pauvreté; Campagne 2000; Ontario Council of Agencies Serving Immigrants; Jean-Claude Icart.

<sup>51</sup> Par exemple, voir David Pankratz, « Which Best Helps the Poor: Minimum Wages, Tax Credits or Tax Exemptions? », Frontier Centre for Public Policy, Winnipeg, 2008  
[http://www.fcpp.org/main/publication\\_detail.php?PubID=2001](http://www.fcpp.org/main/publication_detail.php?PubID=2001).

<sup>52</sup> Par exemple, Stuart Murray et Hugh Mackenzie, *Bringing Minimum Wages above the Poverty Line*, Centre canadien de politiques alternatives, mars 2007.

<sup>53</sup> Travailleurs canadiens de l'automobile, « Modernizing Part III of the Canada Labour Code », mémoire à la Commission sur l'examen des normes du travail fédérales, septembre 2005.  
[http://www1.servicecanada.gc.ca/fr/labour/employment\\_standards/fls/submissions/formal\\_briefs/brief43/pa\\_ge02.shtml#t2](http://www1.servicecanada.gc.ca/fr/labour/employment_standards/fls/submissions/formal_briefs/brief43/pa_ge02.shtml#t2), 10 juin 2008.

<sup>54</sup> Ressources humaines et Développement social Canada, « Normes du travail ». Téléchargé de [http://www.rhdsc.gc.ca/fr/travail/normes\\_travail/index.shtml](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/travail/normes_travail/index.shtml) le 10 juin 2008.

### **38. Option : Adopter les recommandations de l'Examen des normes du travail fédérales (le rapport Arthurs<sup>55</sup>)**

L'Examen des normes du travail fédérales a reconnu que le gouvernement fédéral ne fixe plus le salaire minimum, qui est devenu une compétence provinciale. Mais la Commission d'examen faisait la recommandation suivante :

Le gouvernement devrait recommencer à veiller à ce qu'un salaire minimum adéquat soit versé au petit nombre d'employés vulnérables travaillant pour des entreprises de compétence fédérale et ayant besoin d'être protégés contre l'exploitation ou les abus. Au lieu d'adopter un montant précis [...], le gouvernement devrait reconnaître le principe selon lequel aucun travailleur canadien ne doit continuer à vivre dans la pauvreté alors qu'il a travaillé à temps plein pendant un an. Ce principe devrait être mis en pratique progressivement sur une période de plusieurs années pendant laquelle on relèverait le salaire minimum fédéral jusqu'à ce qu'il atteigne l'indice du seuil de faible revenu (SFR). Ensuite, le salaire minimum devrait être ajusté à intervalles fixes selon une formule convenue<sup>56</sup>.

Les auteurs du rapport de l'Examen ajoutaient : « Il s'agit d'une question de décence fondamentale dont aucun pays moderne et prospère comme le Canada ne peut faire abstraction. Heureusement, il est possible d'établir un salaire minimum sans que cela n'ait de répercussions négatives sur l'emploi dans le secteur assujéti à la législation fédérale »<sup>57</sup>. Campagne 2000 préconise de porter le salaire minimum fédéral à 10 \$ l'heure. (*Témoignages*, Fascicule n° 23, 10 mai 2007)

Le gouvernement fédéral devrait-il faire preuve de leadership en fixant un revenu minimum suffisant dans les secteurs du marché du travail qu'il régit<sup>58</sup>? Y aurait-il des conséquences sur le salaire minimum provincial et sur les normes du travail?

### **39. Option : Améliorer les suppléments de revenu pour les travailleurs à faible salaire**

La prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) est un crédit d'impôt créé par le gouvernement fédéral dans le budget 2007. Elle est accordée aux personnes âgées de plus de 18 ans qui ne sont pas inscrites comme étudiants à temps plein plus de trois mois dans

---

<sup>55</sup> Examen des normes du travail fédérales, *Équité au travail : Des normes du travail fédérales pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Ressources humaines et Développement social Canada, Ottawa, 2006.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. xviii.

<sup>57</sup> *Ibid*, p. xviii.

<sup>58</sup> Ces secteurs comprennent les banques, les compagnies aériennes, les entreprises de télécommunication ou de radiodiffusion, des sociétés de service postal et d'exploitation de pipelines, des entreprises de transport routier et des emplois très divers dans les aéroports et les ports de mer, les installations de manutention des grains, les installations nucléaires et au sein des gouvernements des Premières nations. D'après le rapport Arthurs, environ 12 000 entreprises sont régies par le gouvernement fédéral et 840 000 employés de ces entreprises sont visés par la Partie III du Code canadien du travail, qui régit le salaire minimum. *Ibid*, p. ix.

l'année et dont le revenu dépasse 3 000 \$. Le montant maximal pour un célibataire sans enfant est de 500 \$; pour les familles (couples et familles monoparentales), le maximum est de 1 000 \$. Le crédit est remboursable : il est réduit de 15 p. 100 du revenu net au-dessus de 9 500 \$ pour les célibataires et de 14 500 \$ pour les familles. La prestation disparaît complètement à un revenu de 12 833 \$ pour les célibataires et de 21 167 \$ pour les familles monoparentales et les couples.

Même si le programme est fédéral, les provinces et les territoires peuvent l'adapter à leur situation et à leurs besoins afin de mieux l'intégrer à d'autres éléments de leurs systèmes de sécurité du revenu, comme le salaire minimum, l'aide sociale et les suppléments de revenu provinciaux, à condition que les modifications n'accroissent pas les coûts.<sup>59</sup>

La création de la prestation (d'abord proposée par le gouvernement précédent dans le mini-budget de 2005 et ressuscitée par le gouvernement actuel) a été très bien accueillie. Le Caledon Institute, par exemple, s'est réjoui de sa création, déclarant qu'elle aiderait à compenser la perte de prestations pour ceux qui quittent l'aide sociale au profit d'un emploi et qu'elle pourrait être « une bonne façon de lutter contre la pauvreté et d'éliminer les obstacles à l'emploi ».<sup>60</sup>

Pour certains, la prestation est trop modeste et devrait être bonifiée pour aller au-delà de l'aide aux travailleurs à temps partiel et s'appliquer aussi aux travailleurs à plein temps à faible revenu dont le salaire, bien que modeste, est trop élevé pour donner droit à la prestation. (Battle, *Témoignages*, 28 février 2008; Richards, *Témoignages*, 13 décembre 2007)

Des témoins ont aussi soutenu que la prestation pourrait être versée plus souvent, afin de réduire la stigmatisation, comme l'ont permis les modifications apportées récemment aux prestations d'aide sociale de la Saskatchewan (Richards, *Témoignages*, 13 décembre 2007), et de constituer une source de revenu plus prévisible pour les bénéficiaires. (Stapleton, *Témoignages*, 13 décembre 2007)

#### **40. Option : Améliorer la formation des travailleurs à faible salaire**

En 2007, l'OCDE déclarait qu'« un meilleur accès [des travailleurs à bas salaire] à la formation permettrait de relever leur capacité de salaire et d'accroître la croissance de la productivité »<sup>61</sup>. Est-ce la meilleure façon d'améliorer le revenu des travailleurs à bas salaire? La formation devrait-elle être le seul objectif du gouvernement ou faudrait-il aussi accroître le salaire minimum, puis l'indexer?

---

<sup>59</sup> Battle, Atelier de la Bibliothèque du Parlement, 11 avril 2008.

<sup>60</sup> Caledon Institute, « A Working Income Tax Benefit That Works », Caledon Commentary, novembre 2005.

<sup>61</sup> OCDE, 2007.



### III. LA PAUVRETÉ, PAS SEULEMENT UNE QUESTION D'ARGENT

De nombreux témoins ont déclaré au Comité que les programmes de sécurité du revenu ne constituent pas à eux seuls une solution idéale ou suffisante à la pauvreté de certains groupes. Pour ces groupes – les familles ayant de jeunes enfants, les handicapés et les nouveaux arrivants au Canada – l'accès à des soutiens suffisants et pertinents constitue un élément important de la solution.

#### FAMILLES AYANT DES ENFANTS

Le Comité a entendu parler en long et en large de la difficulté d'élever des enfants dans la pauvreté, ainsi que de la hausse des revenus sur le marché du travail sans services de garde des enfants à un prix abordable et qui appuient le développement des enfants et leur préparation à l'école (Yalnizian, Browne, Battle, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 28 février 2008). Ces témoins ont souligné qu'une petite contribution universelle aux familles ayant de jeunes enfants, comme l'actuelle prestation universelle pour la garde d'enfants, ne suffit pas pour payer les frais de garderie.

Pour ces témoins comme pour d'autres, il est essentiel de se doter d'une stratégie nationale complète sur les services de garde et d'accorder un financement suffisant afin de réduire la pauvreté des familles, notamment les familles monoparentales, qui sont surreprésentées parmi les Canadiens démunis.

#### ***41. Option : S'assurer qu'un pourcentage fixe des programmes fédéraux de services de garde sont offerts en priorité aux familles à faible revenu ayant de jeunes enfants***

Les recherches internationales ont démontré l'importance des services de garde des enfants dans la réintégration des parents dépendants de l'aide sociale sur le marché du travail<sup>62</sup>. Par ailleurs, les chercheurs ont démontré les avantages évidents et considérables des programmes de garde de qualité sur les enfants de familles à faible revenu et de milieux défavorisés<sup>63</sup>. Les témoins ont aussi indiqué la nécessité des services de garde dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, faisant remarquer que sans ces services, les parents à faible revenu peuvent être forcés de choisir entre suivre une formation ou travailler et s'occuper de leurs enfants. L'expérience du Québec, qui a créé des places de garderie subventionnées, a démontré que ces places allaient de manière disproportionnée aux familles à revenu moyen ou élevé<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> OCDE, *Bébés et employeurs : Comment réconcilier travail et vie de famille – Synthèse des résultats pour les pays de l'OCDE*, 2007, p.19.

<sup>63</sup> Center on the Developing Child at Harvard University (2007). *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*, p.18.

<sup>64</sup> Michael Baker, Jonathan Gruber et Kevin Milligan, « What can we learn from Québec's Universal Childcare Program », Institut C.D. Howe, Toronto, 2006, <http://www.cdhowe.org/display.cfm?page=research-social&year=2006>; Christa Japel, Richard Tremblay, Sylvana Côté, « La qualité, ça compte! Résultats de l'Étude longitudinale du développement des enfants du Québec concernant la qualité des services de garde, IRPP, Montréal, 2005, [www.irpp.org/fr/choices/archive/vol11no4.pdf](http://www.irpp.org/fr/choices/archive/vol11no4.pdf).

**42. Option : Accroître les investissements fédéraux dans les services de garde des enfants**

Le Comité a entendu parler des avantages des services de garde et d'éducation de la petite enfance de qualité pour l'estime de soi et la santé des enfants et des parents, ainsi que le désir d'apprendre et de partager la réussite, et il a appris que les soutiens, notamment les services de garde, entraînent des économies presque immédiates dans les programmes de santé et de soutien du revenu (Browne, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 28 février 2008). D'autres témoins ont évoqué la nécessité d'appuyer les parents qui veulent acquérir des compétences et participer au marché du travail en offrant des services de garde de qualité, abordables et accessibles pour soutenir le développement des enfants et la formation des parents ou leur participation au marché du travail. Ces programmes pourraient nécessiter des investissements fédéraux accrus graduellement.

**43. Option : Travailler avec les autres ordres de gouvernement et les organisations non gouvernementales pour déterminer les lacunes des services de garde aux familles à faible revenu et trouver des solutions**

Même si toutes les familles peuvent profiter des services de garde, ces services sont particulièrement importants pour les familles à faible revenu, dont les salaires sont insuffisants pour se les payer. Pourtant, le Comité a entendu un témoignage, dont il sera question de manière détaillée un peu plus loin, selon lequel des programmes bien intentionnés et par ailleurs efficaces sont trop souvent élaborés en vase clos et ont des répercussions négatives non souhaitées sur ceux qu'ils visent à aider. (Stapleton, *Témoignages*, 13 décembre 2007)

Avec les services de garde, les gouvernements provinciaux, territoriaux et locaux ainsi que les organisations non gouvernementales participent activement pour répondre aux besoins de soutien du revenu et d'aide sociale de ces familles. La collaboration et la coopération s'imposent pour que ces soutiens soient offerts et accessibles aux familles à faible revenu, afin de les aider à se sortir de la pauvreté.

**44. Option : Appuyer des programmes à l'intention des parents, en particulier ceux qui ont un faible revenu, afin qu'ils acquièrent des compétences et des techniques pour appuyer le développement de leurs enfants**

Les recherches ont démontré que, si le statut de citoyen à faible revenu peut se transmettre d'une génération à l'autre, les programmes visant à aider les parents à faire face aux problèmes de comportement ou de santé de leurs enfants ont des résultats positifs sur la santé et l'éducation de leurs enfants<sup>65</sup> et réduisent la pauvreté de la famille.

---

<sup>65</sup> Marni Brownell, Noralou Roos, Randy Fransoo et al., « Is the Class Half Empty? A Population-Based Perspective on Socioeconomic Status and Educational Outcomes », *Choices*, Institut de recherche en politiques publiques, vol. 12., n° 5, 2006, p. 30; Hon. Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard et Stuart Shanker, *Early Years Study 2: Putting Science into Action*, Council for Early Childhood Development, 2007, p.135.

***45. Option : Offrir aux parents à faible revenu un soutien financier pour qu'ils puissent inscrire leurs enfants dans des programmes récréatifs et culturels***

Le Comité a entendu parler des avantages pour les parents et les enfants de familles à faible revenu, et des économies pour les systèmes de sécurité du revenu et de santé, de la participation des enfants à des programmes culturels et récréatifs de leur choix. (Browne, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 28 février 2008)

**PERSONNES HANDICAPÉES**

Le Comité a entendu des témoins affirmer que, pour participer pleinement à la vie sociale et économique de leurs collectivités, les personnes handicapées n'ont pas besoin seulement d'un revenu suffisant mais aussi des mesures de soutien pertinentes. Ces mesures peuvent comprendre l'élimination des obstacles physiques dans les lieux de travail et les centres communautaires, des prothèses ou des fauteuils roulants, ou des préposés aux soins ou des interprètes. (Battle, *Témoignages*, Fascicule n° 21, 3 mai 2007; Mendelson, White, *Témoignages*, 18 avril 2008)

***46. Option : Relier toute hausse des transferts fédéraux aux personnes handicapées aux hausses des dépenses provinciales et territoriales en services de soutien aux personnes handicapées***

Comme indiqué ci-dessus, le Comité a entendu plusieurs témoins évoquer la nécessité d'accroître le revenu et les services de soutien aux personnes handicapées. Le Caledon Institute recommande une responsabilité fédérale pour une prestation pour invalidité accrue, qui entraînerait une diminution des dépenses sociales des provinces et des territoires. Ces témoins ont aussi suggéré que ces fonds soient réinvestis dans des mesures autres qu'un soutien du revenu.

***47. Option : Réserver un pourcentage fixe des fonds prévus dans les ententes sur le développement du marché du travail aux personnes handicapées***

Les organisations de personnes handicapées et les handicapés qu'elles représentent ont demandé des possibilités accrues de formation à l'intention des handicapés, soit par des programmes à leur intention soit par des places dans les programmes ordinaires. Récemment, cette recommandation a pris la forme d'une demande pour qu'un pourcentage du financement accordé aux provinces et aux territoires dans le cadre des Ententes sur le développement du marché du travail correspondant au pourcentage de la population totale représenté par les personnes handicapées soit désigné pour des « places » de formation réservées aux personnes handicapées. (« De la vision à l'action: Un Plan national d'action pour les personnes handicapées afin de créer un Canada accessible et inclusif », mémoire du Conseil des Canadiens avec déficiences, 28 mars 2008, p. 5)

## **IMMIGRANTS ET RÉFUGIÉS**

Plusieurs témoins ont décrit au Comité les difficultés particulières des nouveaux arrivants au Canada dont la langue et la culture ne sont pas prises en considération dans les services, publics ou autres. Pour ces personnes et leurs familles, le soutien du revenu n'est qu'un des éléments nécessaires pour faciliter leur intégration dans la société et l'économie canadiennes.

### ***48. Option : Améliorer les programmes d'anglais et de français langue seconde***

Le Comité a appris que « 40 p. 100 des immigrants arrivés au cours des dix dernières années ne parlaient ni l'anglais ni le français à leur arrivée. De plus, dans une économie postindustrielle, il ne suffit pas de connaître les rudiments de l'anglais. Il est important de comprendre les subtilités de la communication. Même un accent en anglais constitue une lacune sur le marché du travail » (Ley, *Témoignages*, 13 mars 2008). Les recherches confirment que la capacité de parler la langue de la communauté d'accueil (l'anglais ou le français) est un facteur clé de l'emploi et de l'intégration dans la communauté. De plus, comme l'a fait remarquer Hawthorne, la connaissance de la langue du pays hôte a aussi des incidences sur d'autres aspects de l'intégration, comme la reconnaissance des titres de compétences.

Les gouvernements fédéral et provinciaux financent les programmes d'anglais langue seconde et de francisation des nouveaux arrivants. Certains craignent cependant que ces efforts soient insuffisants – en particulier que le niveau de la formation linguistique offerte soit insuffisant pour les besoins du milieu de travail. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a donc instauré des cours de langue de niveau avancé (CLNA) en 2004, afin d'offrir une formation linguistique axée sur l'emploi et sur le marché du travail, comportant souvent un volet d'aide à la transition vers le marché du travail. Les évaluations récentes sont prometteuses.

### ***49. Option : Travailler avec les provinces pour établir des normes minimales pour la formation en anglais ou français langue seconde***

Des témoins ont fait remarquer au Comité que le niveau des cours d'anglais langue seconde varie considérablement d'une région à l'autre. Ils ont indiqué que ces différences pourraient découler de la délégation, aux gouvernements provinciaux, de la responsabilité des services d'établissement, ainsi que du transfert des fonds du gouvernement fédéral dans les revenus généraux des provinces.

### ***50. Option : Modifier le processus d'évaluation de la connaissance de l'anglais et du français pour les immigrants économiques***

Le pourcentage des immigrants économiques qui arrivent au Canada en provenance de pays anglophones a diminué avec le temps, reflétant ainsi la diminution de l'immigration en provenance de l'Europe et des États-Unis au profit de l'Asie et du Moyen-Orient. Même si la connaissance de l'anglais et/ou du français représente un maximum de

24 points sur 67 pour l'immigration économique, le processus canadien d'évaluation des travailleurs qualifiés repose sur une auto-évaluation des compétences linguistiques.

L'Australie a mis en place une évaluation obligatoire des connaissances en anglais, réalisée avant la migration et validée par une organisation externe, et a constaté une hausse correspondante de la proportion de migrants économiques qui maîtrisent bien l'anglais. Un examen récent de la migration dans ce pays a confirmé que le passage à une évaluation indépendante des compétences linguistiques avait eu des retombées positives sur le marché du travail<sup>66</sup>. Par ailleurs, les modifications de l'immigration économique n'ont pas changé la composition ethnique des immigrants en Australie.

### ***51. Option : Multiplier les initiatives fructueuses comme les programmes de transition***

Plusieurs témoins ont indiqué que les programmes de transition constituent un moyen efficace de surmonter l'obstacle de l'expérience canadienne. Ces programmes s'ajoutent à d'autres initiatives visant à intégrer les immigrants dans la population active. Une enquête récente auprès de ceux qui travaillent dans ce domaine a révélé que les trois principales caractéristiques des programmes de transition fructueux sont les suivantes : « ils sont conçus avec la participation de tous les intervenants; ils prévoient une évaluation exacte et complète des participants et ils sont rentables »<sup>67</sup>. Même si un grand nombre des programmes offerts sont financés par les provinces, certains reçoivent des fonds fédéraux. Un leadership fédéral accru pourrait être fourni pour collecter et diffuser les pratiques exemplaires ou pour faciliter l'échange d'information entre les programmes.

### ***52. Option : Assurer une surveillance continue des efforts fédéraux en vue de coordonner la reconnaissance des titres de compétences étrangers***

Le gouvernement fédéral est chargé d'établir les critères de sélection des immigrants, mais la responsabilité de la reconnaissance de l'expérience et des titres de compétences est partagée entre cinq organismes d'évaluation provinciaux, plus de 400 organismes de réglementation, plus de 200 établissements d'enseignement postsecondaire reconnus, des conseils sectoriels, des organisations non gouvernementales, et les employeurs<sup>68</sup>. Le gouvernement fédéral joue un rôle de coordination, par le Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers, qui coordonne les efforts de plus de 14 ministères fédéraux dans ce domaine, et par le Bureau d'orientation relatif aux titres de compétences étrangers (BORTCE), lancé en mai 2007. Le BORTCE vise à mieux informer les immigrants éventuels et les nouveaux arrivants des exigences relatives à l'emploi et au marché du travail au Canada. La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Dianne Finley a annoncé en mai 2008 du nouveau financement pour le BORTCE ainsi que les projets d'élargissement des services à l'étranger.

---

<sup>66</sup> Hawthorne, 2008, p. 35.

<sup>67</sup> David Duncan, « Améliorer les programmes de transition : Dresser la liste des meilleures pratiques quant aux programmes de transition canadiens », Forum des politiques publiques, janvier 2008, p. 1.

<sup>68</sup> Lesleyanne Hawthorne, « Reconnaissance et évaluation des titres de compétences étrangers : Introduction », *Thèmes canadiens*, printemps 2007, p. 8.

### **53. Option : Soutien permanent au plan d'action du Canada contre le racisme**

Le Comité a appris que, d'après les récentes initiatives de mobilisation des citoyens, « la principale cause de la pauvreté ethnicisée citée par tous est le racisme systémique et ses manifestations sous diverses formes ». (Go, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 13 mars 2008) Des témoins ont fait ressortir les résultats inégaux sur le marché du travail des Canadiens descendants d'immigrants pour démontrer que l'absence d'expérience canadienne et les titres de compétences étrangers ne sont pas les seuls facteurs en cause.

En vertu du plan d'action canadien contre le racisme lancé en 2005, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre afin d'améliorer la connaissance et la compréhension de la diversité, de favoriser une participation plus active des partenaires fédéraux et d'autres intervenants dans les dossiers touchant le racisme et d'accroître l'attention accordée aux besoins des communautés Autochtones et culturelles. Ces initiatives visent la collecte de données, la recherche et les consultations, la formation, l'information et la sensibilisation, le soutien financier et l'établissement de partenariats, de même que l'élaboration de politiques, de programmes et de services<sup>69</sup>. Le rapport le plus récent indique que les intervenants se réjouissent du plan, mais aimeraient qu'il insiste davantage sur les aspects suivants : sensibiliser davantage la population afin qu'elle comprenne mieux le phénomène du racisme; être plus conscient des défis uniques qui se rattachent à la lutte contre le racisme hors des grands centres urbains; accorder une plus grande attention aux points de vue des jeunes, des femmes et des Autochtones; collaborer plus étroitement avec les autres ordres de gouvernement dans le cadre de dossiers tels que le logement et l'éducation; voir à ce que d'autres partenaires prennent part au dialogue sur l'élimination du racisme en milieu de travail<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Les rapports sur le Plan d'action canadien contre le racisme sont intégrés au Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien.

<sup>70</sup> Patrimoine canadien, *Promouvoir l'intégration*, Rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien, 2008, p. 27.

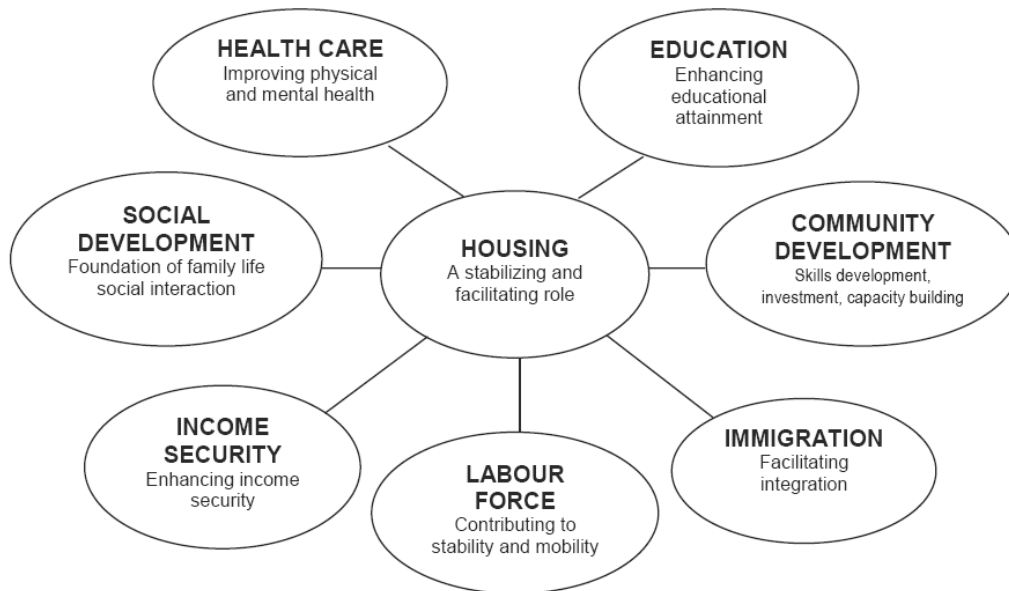
## IV. LOGEMENT

**Question 3:**  
**Un trop grand nombre de Canadiens n'ont pas accès à un  
logement adéquat et abordable**

Comme la pauvreté, le logement inabordable et/ou inaccessible et le sans-abrisme sont des questions complexes, qui ont de nombreuses causes et pour lesquelles une myriade de solutions sont proposées. Dans un sens plus large, le logement et le sans-abrisme sont intimement liés à la pauvreté et au risque d'insuffisance du revenu dans l'ensemble de la population, parce que le logement représente la principale dépense pour la plupart des ménages canadiens<sup>71</sup>.

De plus, comme plusieurs témoins l'ont indiqué au Comité, le logement peut souvent être le point d'ancrage dont les Canadiens démunis ont besoin pour avoir accès à d'autres formes de soutien et de services qui les aideront, eux et leurs familles, à avancer dans la vie. Le graphique ci-dessous illustre le rôle d'intégration que peut jouer le logement :

**Figure 4 :**



(en anglais seulement)

Source : Tom Carter et Chesya Polevychok. *Housing Is Good Social Policy*. CPRN Research Report F|50. Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2004, p. 31. Téléchargé de [http://www.cprn.org/documents/33525\\_en.pdf](http://www.cprn.org/documents/33525_en.pdf) le 4 juin 2008.

<sup>71</sup> *La dynamique de l'abordabilité du logement*, Le point en recherche, Série socio-économique 08-002, Société canadienne d'hypothèques et de logement, janvier 2008, p. 1.

Les marchés du logement dans les villes canadiennes offrent des logements divers, allant des refuges d'urgence jusqu'à la propriété, en passant par les logements de transition, le logement social et le logement locatif privé. La plupart des Canadiens sont logés sur le marché privé, à titre de propriétaires ou de locataires. Ils vivent pour la plupart dans un logement abordable<sup>72</sup>.

## ABORDABILITÉ

Une étude fondée sur des données longitudinales a révélé que les problèmes d'abordabilité des ménages peuvent être à court ou à long terme. En 2002, en 2003 ou en 2004, un ménage sur cinq au Canada a consacré plus de 30 p. 100 de son revenu au logement, mais moins d'un sur dix l'a fait pendant les trois années et plus d'un sur quatre l'a fait au moins une fois pendant les trois années<sup>73</sup>. Ces chiffres indiquent que, pour certains, l'abordabilité du logement est un problème chronique, tandis que pour d'autres il est temporaire. Dans l'ensemble, trouver un logement abordable a été un défi pour 28 p. 100 des ménages.

La figure ci-dessous (figure 5), tirée de cette étude, montre que les groupes surreprésentés chez les Canadiens à faible revenu sont également plus enclins à éprouver des problèmes d'abordabilité du logement à court et à long terme. Ils comprennent les adultes vivant seuls, les familles monoparentales, les personnes handicapées, les immigrants décents, les membres des minorités visibles et les Autochtones.

Ces mêmes groupes sont également plus enclins à assumer des coûts d'habitation élevés, puisqu'ils consacrent 50 p. 100 ou plus de leur revenu ou de leurs dépenses à l'habitation<sup>74</sup>. Chez les locataires du marché privé, 7 p. 100 ont un fardeau élevé. Ce pourcentage monte à 40 p. 100 pour les personnes non âgées vivant seules, 44 p. 100 pour les personnes handicapées, et 80 p. 100 pour les ménages dont le revenu est inférieur à 20 000 \$.

De plus, un grand nombre de femmes éprouvent des problèmes disproportionnés d'abordabilité du logement, en particulier les femmes célibataires et les mères chefs de familles monoparentales qui louent leur logement. En 2003, 72 p. 100 des femmes célibataires de 65 ans ou plus qui étaient locataires éprouvaient des problèmes d'abordabilité. C'était aussi le cas de 42 p. 100 des femmes locataires chefs de familles monoparentales<sup>75</sup>. La figure 3 ci-dessous illustre les différences d'abordabilité, selon le sexe. Des témoins ont également évoqué ces problèmes. (Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008; Klodawsky, *Témoignages*, 4 juin 2008)

---

<sup>72</sup> La SCHL définit l'abordabilité comme « la part du revenu avant impôt consacrée aux coûts d'habitation » ou le « rapport frais de logement-revenu » (RFLR). D'après la SCHL, « Il est généralement admis qu'un ménage devrait consacrer au logement moins de 30 % de son revenu brut ». *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 2.

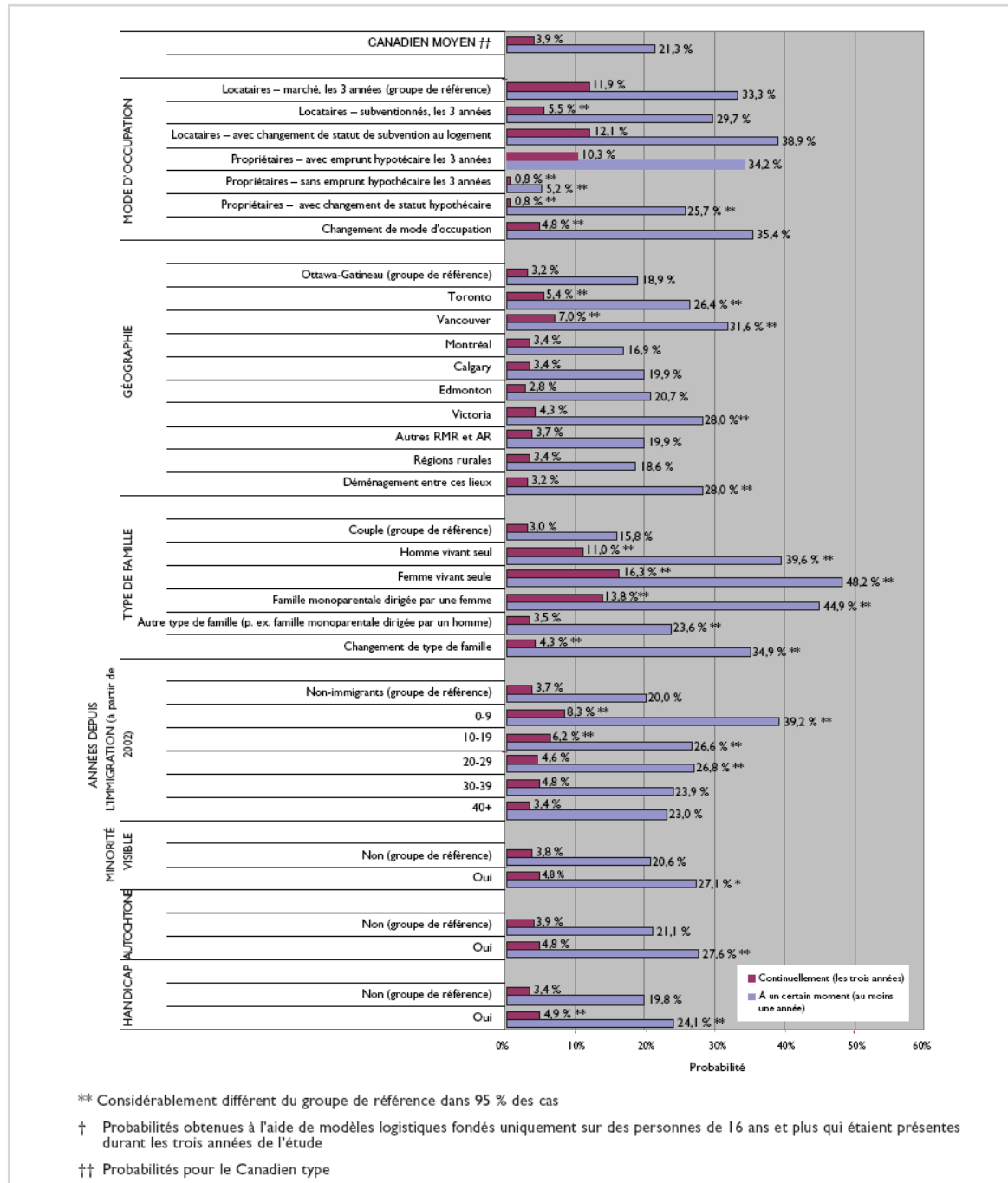
<sup>74</sup> Cette définition et les données présentées dans cette section sont tirées de Jacqueline Luffman, « Mesurer l'abordabilité du logement », *Perspectives*, 2006, Statistique Canada, n° 75-001-XIF au catalogue.

<sup>75</sup> Fran Klodawsky, « Landscapes on the Margins: Gender and homelessness in Canada », *Gender, Place and Culture*, vol. 13, n° 44, p. 366.



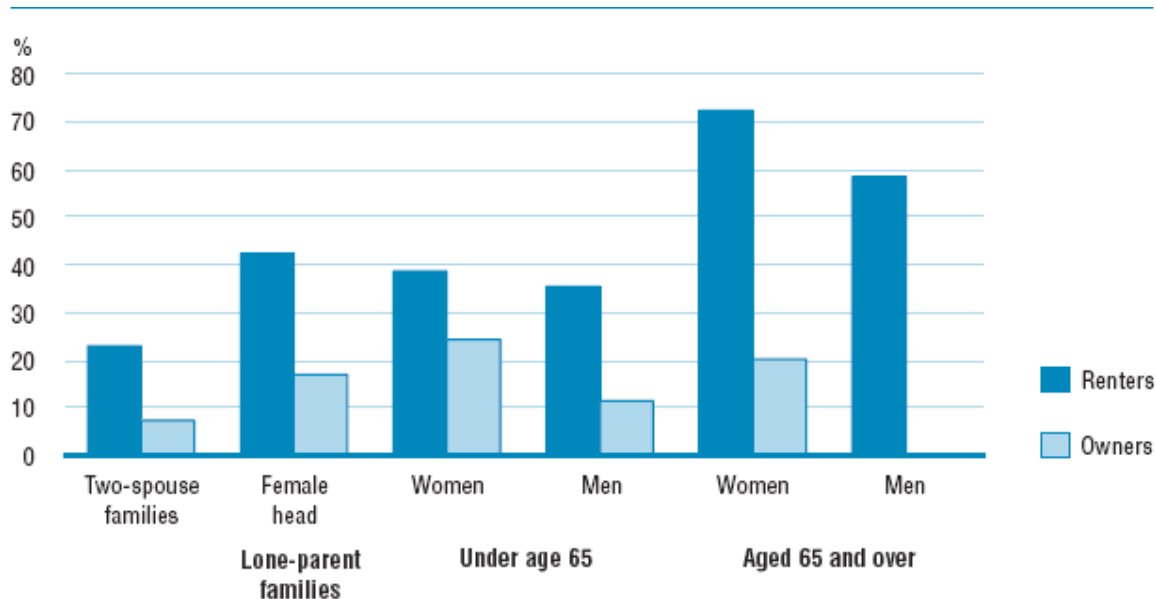
**Figure 5 : Probabilité pour les individus d'avoir un RFLR au seuil d'abordabilité (30%) entre 2002 et 2004, Canada selon quelques variables socio-économique**

Figure 2 Probabilité pour les individus d'avoir un RFLR supérieur au seuil d'abordabilité (30 %) entre 2002 et 2004, Canada, selon quelques variables socio-économiques



Source : *La dynamique de l'abordabilité du logement*, Le Point en recherche, Série socio-économique 08-002, Société canadienne d'hypothèques et de logement, janvier 2008, p. 7.

**Figure 6 – Pourcentage de femmes et d'hommes consacrant au moins 30 p. 100 du revenu brut du ménage au logement, par type de logement, 2003**



en anglais seulement

Source : Statistique Canada, Enquête sur les dépenses des ménages

Comme l'illustre la figure 6 ci-dessus, un faible revenu persistant rend le logement moins abordable pour les immigrants. Les recherches récentes de Statistique Canada révèlent que « le revenu médian des ménages est plus bas et les coûts d'habitation sont plus élevés chez les immigrants que chez les Canadiens de naissance »<sup>76</sup>. En 2006, le pourcentage d'immigrants vivant dans des ménages qui consacraient 30 p. 100 ou plus de leur revenu au logement était plus élevé chez les immigrants récents (41,4 p. 100) et il déclinait avec le temps. Le pourcentage de l'ensemble des immigrants qui dépassaient le seuil d'abordabilité atteignait 28,5 p. 100, comparativement à 18,6 p. 100 chez les Canadiens de naissance.

#### **54. Option : Encourager les gouvernements provinciaux à accroître l'aide au revenu**

L'un des éléments proposés par la Fédération canadienne des municipalités pour une Stratégie nationale du logement est une bonification de la composante « logement » de l'aide sociale ou des niveaux d'aide sociale en général<sup>77</sup>. L'importance de majorer les taux d'aide sociale pour les femmes a aussi été soulignée par un témoin. (Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008)

<sup>76</sup> Statistique Canada – n° 97-554 au catalogue, p. 30.

<sup>77</sup> « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

## **55. Option : Accorder des subventions ou des allocations au logement aux personnes dans le besoin**

Des subventions pour rendre les loyers plus abordables ont souvent été accordées aux propriétaires; le Comité a entendu parler d'une autre option, qui consiste à accorder une subvention directement au locataire dont le logement n'est pas abordable. (Drover, *Témoignages*, Fascicule n° 23, 10 mai 2008, p. 5)

Un tel programme, qu'il s'agisse d'une allocation au logement ou d'un bon de logement, est également une composante à court terme de la Stratégie nationale du logement proposée par la Fédération canadienne des municipalités<sup>78</sup>, Winnipeg Harvest (Winnipeg Harvest, «Brief To the Senate SubComitttee on Cities», 1<sup>er</sup> mai 2008, p. 5, mémoire au Comité) et le Frontier Centre on Public Policy<sup>79</sup>.

Un programme détaillé d'allocations-logement a été recommandé par la Fédération canadienne des municipalités pour assurer la transition vers une stratégie du logement à long terme (analysée ci-dessous) :

... à court terme, le gouvernement du Canada devrait prendre immédiatement des mesures pour aborder les problèmes d'abordabilité en offrant aux gens l'aide au revenu dont ils ont besoin pour se permettre un logement. Un programme d'allocations-logement devrait être conçu spécialement pour les ménages pauvres dans le but de ramener les fardeaux de loyer excessifs (pour ceux qui paient plus de 50 pour cent de leur revenu pour le loyer) à un ratio se rapprochant davantage de la norme de 30 pour cent. Ces ménages auraient ainsi une meilleure possibilité d'éviter la pauvreté induite par le logement et les problèmes connexes de l'expulsion et des déménagements récurrents<sup>80</sup>.

### **OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES SUR LE MARCHÉ PRIVÉ**

Si la construction de logements pour propriétaire-occupant a dépassé la formation des ménages ces dernières années<sup>81</sup>, on ne peut pas en dire autant des logements locatifs fournis par le marché privé. Par exemple, le Recensement de 2006 fait état de 39 070 unités locatives de moins que dans le Recensement de 2001<sup>82</sup>. La figure ci-dessous (figure 7) illustre l'incidence sur les logements locatifs abordables.

---

<sup>78</sup> « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

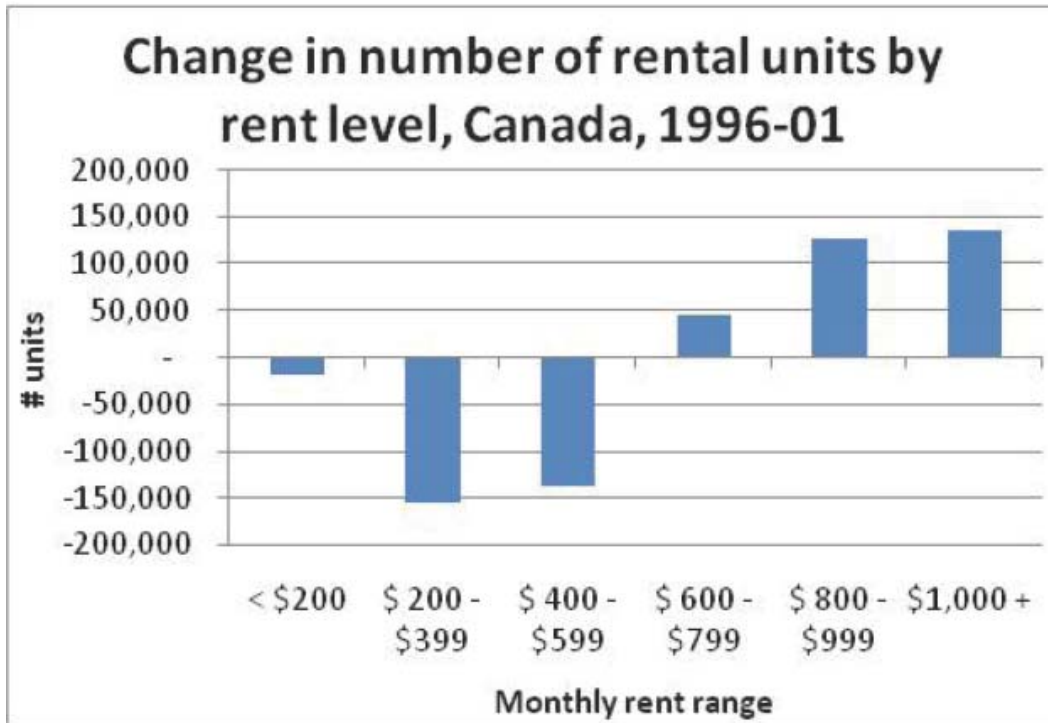
<sup>79</sup> Rebecca Walberg, « Escaping the poverty trap: from public housing to home owner », Frontier Centre on Public Policy. Téléchargé de <http://westernstandard.ca/website/article.php?id=2788&start=0> le 6 juin 2008.

<sup>80</sup> « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

<sup>81</sup> *Série sur le logement selon les données du Recensement de 2006 : Numéro 1 - Facteurs démographiques et construction résidentielle*, Le Point en recherche, Société canadienne d'hypothèques et de logement, janvier 2008, p. 4.

<sup>82</sup> Centre ontarien de défense des droits des locataires, « Le logement locatif en Ontario ». Téléchargé de [http://www.acto.ca/french/acto\\_content.php?topic=32&sub=185](http://www.acto.ca/french/acto_content.php?topic=32&sub=185) le 4 juin 2008.

**Figure 7 – Variation du nombre de logements locatifs par niveau de loyer, Canada, 1996-2001**



en anglais seulement

Source : Steve Pomeroy, « Rental Housing in Canada's Housing System », présentation à la Australian National Housing Conference, 2008.

[http://nationalhousingconference.org.au/downloads/2008/DayOne/Pomeroy\\_NHC2008.pdf](http://nationalhousingconference.org.au/downloads/2008/DayOne/Pomeroy_NHC2008.pdf),

6 juin 2008

**56. Option : Modifier les politiques et les règlements relatifs à l'impôt afin d'encourager la construction privée de logements locatifs**

Comme il est indiqué ci-dessus, la construction privée de logements locatifs a été minime au cours de la dernière décennie. Plusieurs témoins ont indiqué que le régime fiscal canadien pourrait servir à encourager ce type de construction, un peu comme l'ont fait les contributions dans les années 1970 et les crédits d'impôt dans les années 1980 (Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008, Ballantye, Fascicule n° 1, 21 novembre 2007). Les promoteurs privés ont fait la même recommandation<sup>83</sup>, tout comme la Fédération canadienne des municipalités<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Urban Development Institute Canada & Urban Development Institute/Ontario, « Investing for the Future: The Needs of Urban Regions in Canada », Presentation to the Prime Minister's Caucus Task Force on Urban Affairs, 2001, p. 10.

<sup>84</sup> « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Téléchargé de <http://www.fcm.ca/francais/View.asp?mp=467&x=712> le 3 juin 2008.

### **57. Option : Créer une table ronde nationale sur le logement locatif**

Des promoteurs immobiliers privés ont demandé la création d'une table ronde nationale sur le logement locatif, à laquelle participeraient les trois niveaux de gouvernement et l'industrie de la construction, afin de collaborer pour encourager la construction de logements locatifs<sup>85</sup>.

### **58. Option : Accorder des suppléments de loyer aux propriétaires**

Historiquement, des suppléments de loyer versés directement aux propriétaires privés ont permis de répondre en partie au besoin de logements locatifs abordables. Un analyste de politiques a recommandé de verser 500 millions de dollars par année en suppléments de loyer pour environ 160 000 ménages. Il propose que ces suppléments se fondent sur une formule reliée au revenu du ménage et qu'ils établissent un lien entre le gouvernement et le propriétaire<sup>86</sup>.

### **59. Option : Consacrer une partie du financement fédéral accordé au logement à des projets d'accès au logement abordable**

Le Comité a été informé des avantages liés à la propriété résidentielle, soit la régénération des collectivités, la création d'un avoir propre pour les propriétaires et l'atténuation de la demande de logements locatifs (Gadon, *Témoignages*, Fascicule n° 4, 6 mars 2008; Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008; Paris, *Témoignages*, 5 juin 2008; Pomeroy, *Témoignages*, 5 juin 2008). Pour les Canadiens à faible revenu, ces avantages pourraient être particulièrement attrayants. Mais, pour un grand nombre d'entre eux, le marché du logement n'est pas abordable ni accessible. L'« écart d'abordabilité », autrement dit, l'écart entre ce que la catégorie supérieure des Canadiens à faible revenu peut se permettre et les coûts de la propriété privée, est illustré dans la figure 8 ci-dessous.

D'autres obstacles pourraient être l'impossibilité de fournir une mise de fonds ou l'absence de cote de crédit permettant d'obtenir un prêt hypothécaire. Les ententes de financement fédérales actuelles ont inclus quelques projets d'accès au logement abordable dans un grand nombre de provinces et de territoires.

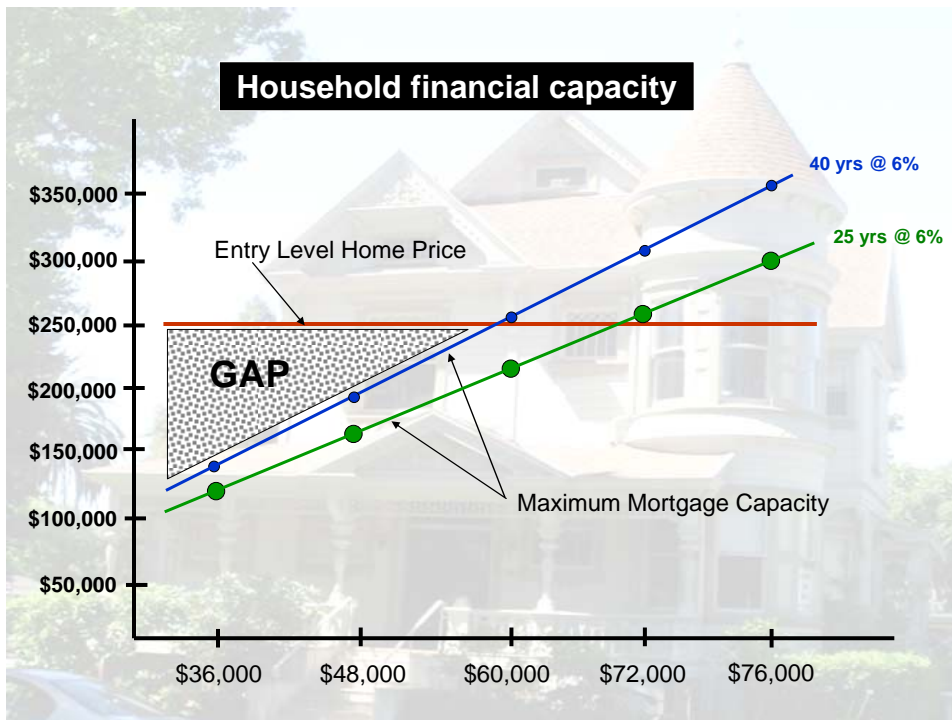
---

<sup>85</sup> Urban Development Institute Canada & Urban Development Institute/Ontario, « Investing for the Future: The Needs of Urban Regions in Canada », Présentation au Groupe de travail du Premier ministre sur les Affaires urbaines, 2001, p. 10.

<sup>86</sup> J. David Hulchanski, « Rethinking Canada's Affordable Housing Challenge », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 2005, p. 11. Téléchargé de <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf> le 4 juin 2008.

Même si d'autres projets de ce genre ont été réalisés sans financement fédéral, des témoins ont déclaré au Comité que l'accès à la propriété pour les Autochtones dans les villes ne serait pas possible sans appui fédéral, lequel a été recommandé par un témoin (Seymour, *Témoignages*, Fascicule n° 1, 29 novembre 2007) et lors d'une conférence récente sur le logement autochtone<sup>87</sup>.

**Figure 8 – Écart d'abordabilité de la propriété résidentielle**



en anglais seulement

Source : Keith Hanson, « Affordable Ownership Housing », mémoire au Comité, le 5 juin 2008.

Appuyer les coûts en immobilisation, comme c'est désormais possible en vertu des ententes bilatérales, peut réduire considérablement les coûts de la construction de logements et donc rendre le logement plus abordable. C'était une recommandation particulière d'un témoin. (Paris, *Témoignages*, 5 juin 2008)

<sup>87</sup> Report on Workshop Affordable Home Ownership for Aboriginal People, cité dans « Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007 », p. 17. Téléchargé de [http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT\\_ON\\_SUMMIT\\_PROCEEDINGS-JUNE\\_20-07.pdf](http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf) le 9 juin 2008.

**60. Option : Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de rendre les investissements dans les projets d'accès au logement abordable plus attrayants pour les investisseurs**

Des témoins ayant une expérience directe dans la construction de logements abordables pour des propriétaires-occupants et un analyste faisant partie de la même table ronde ont suggéré au Comité que des mesures soient prises pour accorder des encouragements fiscaux aux investisseurs privés afin qu'ils investissent dans des projets d'accès au logement. Des exemples comprenaient des régimes de « capital partagé », qui permettraient à un petit investisseur d'être propriétaire d'une partie d'un logement occupé par quelqu'un d'autre (Paris, *Témoignages*, 5 juin 2008), ou permettre aux investisseurs d'avoir droit, lorsque le logement est vendu, à une partie du gain en capital proportionnelle à la part du prix d'achat versée par l'investisseur (Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008). Un troisième exemple consistait à accorder aux investisseurs craintifs les mêmes avantages fiscaux que les investisseurs en capital de risque sur leurs gains. (Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008; Pomeroy, *Témoignages*, 5 juin 2008)

**OFFRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL**

L'offre de logements hors marché est restée stable pendant une dizaine d'années presque partout au Canada, puis s'est mise à fléchir en 1993, quand le gouvernement fédéral a cessé de financer la construction à but non lucratif. Ce type de logement comprend le logement à but non lucratif (privé ou municipal) et le logement coopératif, dans le marché locatif.

**61. Option : Maintenir ou augmenter les investissements fédéraux dans la construction de logements sociaux neufs**

Il y a plus de 50 ans que le gouvernement fédéral soutient financièrement la construction de logements locatifs neufs devant appartenir à des locataires publics ou à but non lucratif. On peut considérer qu'en plus d'élargir le marché locatif, l'investissement fédéral est un moyen d'offrir aux Canadiens de tout le pays des chances à peu près égales de se loger, quel que soit l'état du marché locatif local<sup>88</sup>. Les investissements fédéraux les plus récents ont pris la forme d'ententes bilatérales conclues avec chacune des provinces et prévoyant des fonds affectés spécifiquement à la construction de nouveaux logements locatifs.

Des témoins ont dit au Comité que financer la construction de nouveaux logements est un élément important de la solution au problème de l'abordabilité. À titre d'exemple, l'un d'eux a décrit l'importance de ce programme et d'autres programmes fédéraux dans les termes suivants : « Ces programmes nationaux [fédéraux] de logement abordable et d'aide aux sans-abri, ainsi que les résultats positifs qu'ils produisent sont ni plus ni moins que des radeaux de sauvetage en matière de logement pour les familles et les particuliers qui ont été abandonnés à la dérive dans les turbulences d'un marché de l'habitation dont

---

<sup>88</sup> Tom Carter et Chesya. *Housing Is Good Social Policy*. Rapport de recherche F|50 du RCRPP. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politique publique, 2004, p. 35. Consulté à [http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525\\_fr.pdf&format=pdf&l=en](http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525_fr.pdf&format=pdf&l=en), 4 juin 2008.



ils ne peuvent soutenir la concurrence ou qu'ils ne peuvent s'offrir. » (Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008)

Beaucoup de témoins ont recommandé de soutenir ce financement et même de l'augmenter. Par exemple, le Conseil canadien de développement social a demandé qu'on injecte chaque année 2 milliards de dollars dans la construction de nouveaux logements destinés aux Canadiens à faible revenu (Scott, Fascicule 23, 10 mai 2007). La Fédération canadienne des municipalités demande qu'on augmente chaque année le nombre des logements abordables hors marché de 15 p. 100 du total des mises en chantier afin de compenser les besoins nouveaux prévus (DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008). Un universitaire analyste du logement que le Comité n'a pas pu entendre a proposé d'affecter un budget annuel de 1 milliard de dollars à la construction de logements sociaux.<sup>89</sup> Enfin, le Conseil consultatif national sur le troisième âge, un organisme du gouvernement, a demandé à ce dernier d'investir davantage dans la construction de logements pour les aînés.<sup>90</sup>

D'autres témoins ont affirmé que le fait qu'on ne construise plus de nouveaux logements sociaux était un problème, sans toutefois proposer de solution précise.<sup>91</sup>

## **62. Option : Maintenir le financement actuel des subventions d'exploitation**

Les subventions fédérales d'exploitation destinées au logement à but non lucratif (dont certaines étaient versées aux gouvernements provinciaux, qui les remettaient ensuite aux administrations municipales) devaient toutes expirer avec les hypothèques grevant les propriétés. Cela aurait entraîné une perte de 2 milliards de dollars sur 20 ans, comme le montre le tableau qui suit (Figure 9). Certains fournisseurs de logements à but non lucratif (tant municipaux que privés) s'efforcent de continuer de fournir des logements abordables en subventionnant indirectement les logements hors marché au moyen des recettes tirées des unités du marché privé, mais d'autres ne possèdent que des logements hors marché (ce qui inclut les logements subventionnés par le gouvernement fédéral vers la fin des années 1980 et les logements pour Autochtones en milieu urbain), et ces logements ne peuvent demeurer abordables au-delà de la durée des ententes.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> J. David Hulchanski, « *Rethinking Canada's Affordable Housing Challenge* », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 2005, p. 11. Consulté à <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf>, 4 juin 2008.

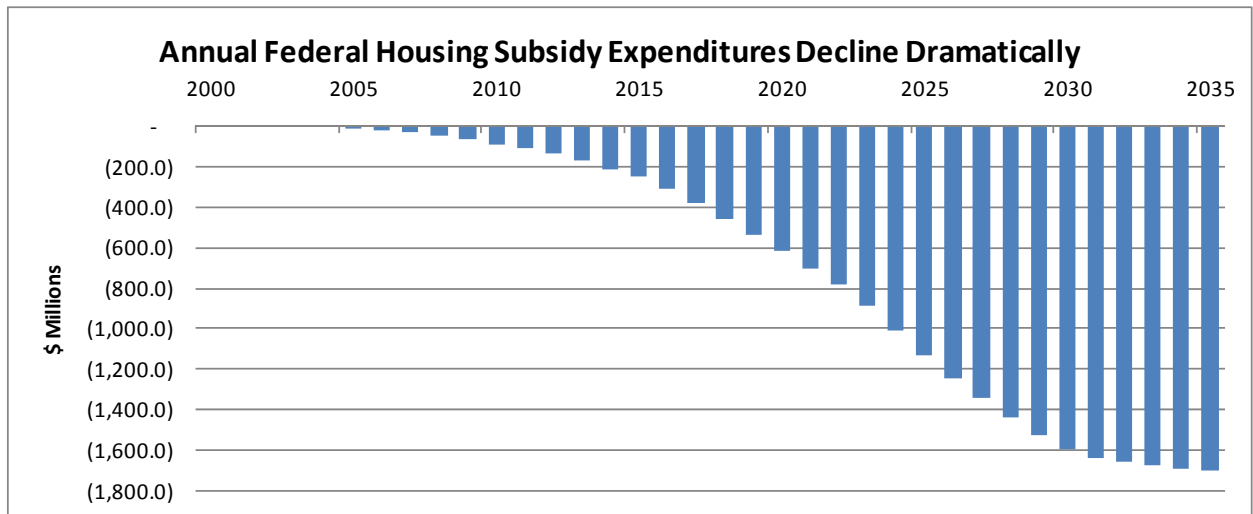
<sup>90</sup> Conseil consultatif national sur le troisième âge, *Aging in Poverty in Canada*, 2006, p. 29.

<sup>91</sup> Hunter, n° 25, 13 juin 2007; Kraus, Fascicule 2, 6 décembre 2007; Noble, Fascicule 4, 7 février 2008.

<sup>92</sup> Steve Pomeroy, « *Where's the Money Gone? An Analysis of Declining Government Housing Expenditures* », Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2007, p. 14.



**Figure 9:**



Source : Steve Pomeroy, « *Where's the Money Gone? An Analysis of Declining Government Housing Expenditures* », Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 2007, p. ii. [Non traduit]

Au sujet des logements pour Autochtones en milieu urbain, des témoins ont dit que certains fournisseurs vendent déjà des unités pour subventionner les coûts d'exploitation d'autres unités parce que le fédéral ne contribue plus aux dépenses d'exploitation (Seymour, *Fascicule 1*, 29 novembre 2007) et qu'il faut s'attendre à ce que cela continue. (Brown, *Fascicule 1*, 29 novembre 2007)

Trois organisations nationales – la Fédération canadienne des municipalités, la Canadian Cooperative Association et l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine – et une municipalité ont souligné l'importance de continuer de subventionner également l'exploitation du système de logement<sup>93</sup>.

### **63. Option : Prolonger et stabiliser le financement du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)**

Le Programme d'aide à la remise en état des logements est un des plus anciens programmes fédéraux de soutien du logement. Il aide les Canadiens à faible revenu et ceux qui leur fournissent des logements à faire les réparations qui s'imposent dans leurs propriétés. Il n'a jamais bénéficié d'un financement continu, les ententes devant être prolongées ou reconduites tous les trois ans. L'entente actuellement en vigueur doit expirer à la fin de l'exercice courant, en mars 2010. Plusieurs témoins ont plaidé

<sup>93</sup> Chisolm, *Fascicule 1*, 21 novembre 2007; Gazzard, *Fascicule 1*, 21 novembre 2007; Fédération canadienne des municipalités, « *Sustaining the Momentum: Recommendations for a National Action Plan on Housing and Homelessness* », janvier 2008, p. 4. Mémoire officiel au Comité, 6 mars 2008; Gadon, *Fascicule 4*, 6 mars 2008.

vigoureusement pour que ces fonds soient renouvelés et deviennent permanents (DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008; Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008).

#### **64. Option : Prolonger la durée des programmes fédéraux de soutien du logement**

Depuis au moins dix ans, les programmes fédéraux de logement sont des programmes à court terme d'au plus trois ans. Étant donné le temps qu'il faut pour soumettre des projets de construction de logements abordables, les faire approuver, acheter les terrains, obtenir les permis et autorisations nécessaires et mettre les projets en chantier, la fenêtre de trois ans est trop étroite et crée des contraintes parfois insurmontables. Des témoins ont fait valoir qu'il serait bon de prolonger les engagements de financement à l'égard des programmes de construction de logements.

Le Comité s'est aussi fait expliquer la nécessité de rendre le financement plus prévisible afin que les collectivités aient le temps de faire la planification nécessaire et puissent profiter des fonds mis à leur disposition (Fairbairn, Fascicule 4, 6 mars 2008; DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008; Hanson, *Témoignages*, 5 juin 2008). Des recherches ont amené d'autres témoins à faire une recommandation similaire à l'égard des programmes spécifiquement destinés aux immigrants<sup>94</sup>.

#### **65. Option : Encourager le secteur privé à investir dans le logement social**

Les partenariats public-privé ont la cote dans la politique et les programmes fédéraux. Ils ont notamment la faveur de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et pourraient être utilisés eux aussi pour fournir des logements sociaux. Des témoins ont dit au Comité que pour répondre aux besoins des Canadiens et surtout des Canadiens à faible revenu, il est crucial de faire appel au secteur privé. (Matthews, Fascicule 21, 26 avril 2007)

À l'égard des anciens programmes (Wake Carrol, Fascicule 23, 17 mai 2007) comme des usages actuels (Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008; DeCicco-Best, Fascicule 4, 6 mars 2008), les témoins ont convenu que faciliter la participation du secteur privé est avantageux non seulement au plan financier, mais aussi parce que cela sensibilise les promoteurs privés aux problèmes du logement abordable et du sans-abrisme.

#### **66. Option : Maintenir le programme spécial de logement pour Autochtones en milieu urbain**

Le Comité a entendu beaucoup de choses sur la surreprésentation des Autochtones chez les pauvres, surtout dans nos villes; sur le fait que la proportion de membres des Premières nations qui quittent leurs réserves pour aller vivre en milieu urbain tend à augmenter et sur la rareté des logements abordables mis à leur disposition. Le tableau qui suit (Figure 10) démontre les difficultés qu'éprouvent les Autochtones des villes à trouver des logements abordables.

---

<sup>94</sup> Sarah V. Wayland, « *The Housing Needs of Immigrants and Refugees in Canada* », Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, 16 mai 2007.

**67. Option : Réserver un pourcentage du total de l'enveloppe fédérale affectée au logement social à la construction de logements sociaux destinés aux Autochtones hors réserves.**

Des témoins ont parlé au Comité des problèmes particuliers qu'ont les Autochtones dans les villes, surtout quand il s'agit de se loger. Le rapport d'une conférence nationale récente sur le logement des Autochtones recommande de réserver un pourcentage stable (on proposait 25 p. 100) de l'ensemble des engagements fédéraux en matière de logement à la construction de logements sociaux pour Autochtones<sup>95</sup>. Un des témoins entendus par le Comité a recommandé la même chose. (Seymour, Fascicule 1, 27 novembre 2007)

Des témoins ont insisté sur la nécessité que les subventions à l'exploitation de logements locatifs abordables destinés aux Autochtones soient à la hauteur des coûts et qu'elles deviennent permanentes. (Poirier, Fascicule 1, 29 novembre 2007; Brown, Fascicule 1, 29 novembre 2007)

---

<sup>95</sup> Rapport de l'Atelier sur les politiques et les modifications à la législation nécessaires pour améliorer l'exploitation et la construction de logements pour les Autochtones en milieu urbain [traduction], 2007. p. 15.

**Figure 10:**

Aboriginal and Non-Aboriginal Housing Affordability, Selected Cities, 2001 (percent)				
	Proportion of households paying > 30% of income for housing		Proportion of households paying > 50% of income for housing	
City	Aboriginal	Non-Aboriginal	Aboriginal	Non-Aboriginal
Vancouver	44	37	19	14
Edmonton	36	32	14	10
Saskatoon	50	38	21	15
Winnipeg	38	33	13	10
Toronto	32	37	12	13
Quebec	31	31	10	12
Halifax	46	38	20	15
Fredericton	42	35	16	13

Source : Ryan Walker, « Social Housing and the Role of Aboriginal Organizations in Canadian Cities », *IRPP Choices*, vol. 14, n° 4, mai 2008, p. 5. [Non traduit]

Comme nous le disions à l'égard du logement social en général, les ententes d'exploitation conclues dans le cadre du Programme de logement des Autochtones en milieu urbain arriveront bientôt à la fin de leur durée prévue de 35 ans, et ainsi que nous l'écrivions plus haut, certaines prévoient déjà la construction de moins de logements abordables, ce qui devrait être de plus en plus fréquent à l'avenir. Comme ces immeubles ont été construits et financés en vue d'être loués à des taux établis en fonction du revenu, les loyers des unités sur le marché privé ne peuvent servir à subventionner indirectement celui des unités hors marché. Enfin, la pénurie de logements abordables que peuvent louer les Autochtones qui quittent les réserves pour la ville entraîne souvent la surpopulation des unités existantes, ce qui fait grimper les coûts d'entretien.

Des témoins ont dit au Comité qu'il faudra non seulement multiplier les ententes d'exploitation, mais aussi conclure des ententes à long terme sinon permanentes (Poirier, Fascicule 1, 29 novembre 2007; Anderson, Fascicule 1, 21 novembre 2007; Brown, Fascicule 1, 29 novembre 2007). La Fédération canadienne des municipalités a demandé que le gouvernement fédéral crée un fonds spécial pour la construction de logements dans

les réserves et hors des réserves<sup>96</sup>, à l'instar de l'Association nationale des centres d'amitié<sup>97</sup> et de l'Assemblée des premières nations.<sup>98</sup>

**68. Option : En symbiose avec les organisations et les fournisseurs de logements autochtones, élaborer une Stratégie pour le logement des Autochtones**

Plusieurs témoins ont dénoncé les conditions particulièrement difficiles dans lesquelles vivent les Autochtones des villes et signalé que ces derniers y sont de plus en plus nombreux. En plus des appels au maintien et à l'augmentation du financement, les participants à une récente conférence nationale sur le logement des Autochtones<sup>99</sup> ont fortement recommandé d'élaborer à l'égard du logement des Autochtones une stratégie distincte devant être appliquée par les organisations autochtones.

**69. Option : Verser des fonds à affectation spécifique à court terme aux fournisseurs de logements à but non lucratif aux fins de la remise à neuf ou de l'entretien des logements sociaux existants**

En vertu des ententes fédérales de financement destiné au logement, les subventions d'exploitation prennent fin dès que les hypothèques sont payées selon le principe que l'avoir propre détenu dans les immeubles peut servir à financer les frais d'exploitation courants. Malheureusement, ce n'est pas du tout ce que vivent les fournisseurs de logements à but non lucratif.

Plusieurs témoins ont décrit au Comité les importants travaux de rénovation et/ou de remise à neuf qui s'imposent absolument dans une grande partie du parc de logements sociaux. Dans certains cas, les limites que le gouvernement a toujours imposées dans ses programmes à l'égard des réserves en capital et des coûts unitaires maximaux ont eu une incidence sur la demande pour les investissements de cette envergure.

C'est peut-être à Toronto que la situation est la pire. En effet,

Environ 65 p. 100 des 60 000 unités que nous avons ont été construites avant 1975. Elles ont dépassé nettement le stade où il s'agit de renouveler le parc résidentiel, de remettre les choses à neuf, de régénérer le parc pour les ménages à faible revenu. Une des grandes difficultés qui se posent,

---

<sup>96</sup> « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Consulté à <http://www.fcm.ca/Francais/View.asp?mp=467&x=712>, 3 juin 2008.

<sup>97</sup> Alfred Gay, Association nationale des centres d'amitié, cité dans « *Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007* », p. 8. Consulté à [http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT\\_ON\\_SUMMIT\\_PROCEEDINGS-JUNE\\_20-07.pdf](http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf), 9 juin 2008.

<sup>98</sup> Assemblée des premières nations, *First Nations Housing Action Plan*, 2005, p. 6. Consulté à <http://www.afn.ca/cmslib/general/Housing-AP.pdf>, 10 juin 2008.

<sup>99</sup> Rapport de l'Atelier sur les politiques et les modifications à la législation nécessaires pour améliorer l'exploitation et la construction de logements pour les Autochtones en milieu urbain [traduction], cité dans « *Report on Proceedings: National Summit on Urban Aboriginal Housing-Winnipeg-March 10-12, 2007* », p. 15. Consulté à [http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT\\_ON\\_SUMMIT\\_PROCEEDINGS-JUNE\\_20-07.pdf](http://www.aboriginalhousing.org/PDF/FINAL-REPORT_ON_SUMMIT_PROCEEDINGS-JUNE_20-07.pdf), 9 juin 2008.

[...] c'est que les investissements que nous avons faits dans le domaine du logement en tant que pays — à l'échelle fédérale, provinciale et municipale — doivent être renouvelés et, pour l'instant, il n'y a aucune façon de réunir le capital nécessaire pour le faire. (Ballantyne, Fascicule 1, 21 novembre 2007)

Selon ce témoin, il manque 300 millions de dollars. Il faut de plus investir 90 millions de dollars au Manitoba; et il en manquera autant pour les cinq prochaines années (McCracken, Fascicule 23, 17 mai 2007). La stratégie nationale de la FCM prévoit la préservation et la modernisation des logements. La Fédération a dit que le tiers du parc actuel de logement sociaux – ou 200 000 unités – est mal en point, et elle demande à Ottawa de prévoir des fonds pour remettre à neuf 20 000 unités par année. (DeCicco-Best, *Fascicule 4*, 6 mars 2008)

**70. Option : *Élaborer une stratégie nationale sur le logement de concert avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et les fournisseurs de logements, les agences immobilières et les prêteurs***

Presque tous les témoins que le Comité a entendus sur le dossier du logement ont parlé de la nécessité que le gouvernement fédéral prenne des initiatives pour faire construire des logements abordables, et la plupart ont réclamé en la matière la mise au point d'une stratégie nationale ou d'un cadre de travail national. Comme les chercheurs qui ont signé l'étude citée ci-après, ils demandent plus que de l'argent, bien que les fonds soient d'une importance cruciale. En effet,

Le gouvernement fédéral ne doit toutefois pas se contenter de donner des fonds et d'élaborer des lignes directrices sur la façon de les dépenser. Il doit concevoir de nouveaux programmes et les mettre en application; rationaliser la politique en la matière au niveau fédéral; amener les autres ministères fédéraux à faire les changements nécessaires pour intégrer le logement à d'autres domaines des secteurs social et économique, et stimuler la recherche et le développement<sup>100</sup>. [Traduction]

C'est la Fédération canadienne des municipalités qui a produit la proposition la plus détaillée, et nous en avons déjà cité la majeure partie. Sa recommandation générale, qui établit le contexte de cette stratégie, appelle les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux à collaborer ensemble en vue d'enrayer le sans-abrisme d'ici 10 ans. Elle a fait d'autres recommandations précises que nous n'avons cité nulle part ailleurs, notamment élaborer des programmes en vue d'aider les propriétaires et les

---

<sup>100</sup> Tom Carter et Chesya. *Housing Is Good Social Policy*. Rapport de recherche F/50 du RCRPP. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politique publique, 2004, p. 33. Consulté à [http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525\\_en.pdf&format=pdf&l=en](http://www.cprn.org/download.cfm?doc=1131&file=33525_en.pdf&format=pdf&l=en), 4 juin 2008.

locataires à faible revenu à améliorer le rendement énergétique de leurs logements et alléger la réglementation de sorte qu'elle ne soit plus un obstacle à l'abordabilité<sup>101</sup>.

D'autres témoins ont expressément demandé au gouvernement fédéral de passer à l'action, notamment des édiles municipaux et des organisations non gouvernementales. (Go, Fascicule 4, 13 mars 2008; Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008; Donio, n° 25, 14 juin, p. 4; Gazzard, Fascicule 1, 21 novembre 2007; l'Association canadienne des banques alimentaires, Fascicule 21, 3 mai 2007; le Caucus des maires des grandes villes de la Fédération canadienne des municipalités; Yalnizyan, Fascicule 4, 28 février 2008; Winnipeg Harvest, « Mémoire du Sous-comité sénatorial sur les villes », 1<sup>er</sup> mai 2008, p. 15; Mémoire officiel au Comité; Klodawsky, *Témoignages*, 4 juin 2008; Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008; et Porter, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Certains témoins ont expressément demandé qu'une stratégie nationale sur le logement soit élaborée pour faire pendant à une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (Anderson, Fascicule 1, 21 novembre 2007; Crooks, Fascicule 2, 6 décembre 2007). Des témoins ont par ailleurs dit juger essentiel d'apparier les stratégies sur le logement et les stratégies sur le sans-abrisme. En effet,

Tout programme de lutte au sans-abrisme qui ne s'inscrit pas dans une stratégie sur le logement ne fait que maintenir ses bénéficiaires dans leur état, et la multiplication de ces itinérants entraîne celle des services et une augmentation des coûts<sup>102</sup>. [Traduction]

***71. Option : Désigner les terres fédérales où se trouvent déjà des logements et les remettre à des constructeurs à but non lucratif pour qu'ils améliorent ces logements au plan énergétique ou qu'ils les rénovent et les convertissent en logements abordables destinés à la location ou à la vente***

Par le passé, lorsque des bases militaires en milieu urbain étaient fermées, elles étaient remises à la Société immobilière du Canada « [...] une société d'État autonome et autofinancée » qui a la double mission de tirer [des propriétés qu'elle achète] le meilleur bénéfice possible pour les collectivités locales et pour [...] le gouvernement du Canada<sup>103</sup>. Dans le cadre, d'abord, de l'Initiative nationale pour les sans-abri, puis du Partenariat national pour les sans-abri (*National Homelessness Partnership*), l'Initiative visant à mettre les biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri a mis certains de ces biens immobiliers à la disposition de constructeurs d'habitations à but non lucratif, parfois à des prix inférieurs au prix du marché. Un engagement plus officiel et lié à aucun programme aiderait les fournisseurs de logements abordables

<sup>101</sup> « Un logement pour tous », Fédération canadienne des municipalités. Consulté à <http://www.fcm.ca/english/View.asp?mp=467&x=712>, 3 juin 2008.

<sup>102</sup> J. David Hulchanski, « *Rethinking Canada's Affordable Housing Challenge* », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto, 2005, p. 12. Consulté à <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/Hulchanski-Housing-Affd-pap.pdf>, 4 juin 2008.

<sup>103</sup> « LA SIC ANNONCE LA VENTE DES IMMEUBLES RÉSIDENTIELS DES ANCIENS COMBATTANTS À BENNY FARM À L'OMHM », Communiqué de presse de la Société immobilière du Canada, le 21 octobre 2007. Consulté à <http://www.clc.ca/fr/NR/news/pdf/2007/sale.pdf> le 5 juin 2008.

destinés à la location ou à la vente à acheter des propriétés dans des secteurs qui seraient peut-être hors de leur portée autrement. Des témoins ont dit croire qu'on arriverait peut-être au même résultat en donnant pour mandat à la Société immobilière du Canada de faciliter la construction de logements abordables. (Carr, *Témoignages*, 5 juin 2008)

## **ACCESSIBILITÉ**

Le Comité a entendu des témoignages, d'une part, sur les obstacles physiques qui interdisent le logement abordable aux personnes à mobilité réduite ou souffrant d'autres déficiences et sur ceux qui résultent d'une discrimination basée sur la source de revenu ou sur la race, par exemple, et, d'autre part, sur le mal qu'ont les immigrants à trouver des logements qui leur conviennent du fait qu'ils ont besoin de logements spacieux pour loger leurs familles, plus nombreuses, et leurs familles étendues. Ces problèmes constituent également un obstacle de taille à l'établissement et à l'intégration des immigrants au Canada.

### ***72. Option : Exiger que tous les logements locatifs construits au moyen de fonds fédéraux ou sur des terres subventionnées soient accessibles à tous et respectent des normes permettant aux personnes ayant des déficiences physiques d'y accéder***

Certains logements construits grâce aux subventions fédérales sont accessibles, par exemple, à des personnes qui ne se déplacent qu'en fauteuil roulant, mais ils se trouvent habituellement dans des édifices spécialement adaptés ou constituent une petite partie des logements dans de grands immeubles d'habitation.

Des témoins ont dit au Comité que pour que tous aient également accès à des logements abordables, il faudrait que toutes les unités respectent des normes d'accessibilité universelle. (COPHAN, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles : appliquons les droits », Présentation au Sous-comité sénatorial sur les villes, 17 avril 2008)

## **OPTIONS PERMETTANT DE FACILITER AUX FAMILLES D'IMMIGRANTS L'ACCÈS AU LOGEMENT ABORDABLE**

Comme nous venons de le signaler, des témoins ont décrit le mal qu'ont les familles d'immigrants à trouver des logements qui leur conviennent. L'un d'eux, Sarah Wayland, a fait des recherches sur ces problèmes<sup>104</sup> et a dit croire que l'idée énoncée ci-dessous pourrait constituer une solution. D'autres options proposées par M<sup>me</sup> Wayland pour leur faciliter l'accès au logement abordable suivent.

---

<sup>104</sup> Wayland, 2007.



- Le gouvernement fédéral devrait, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, offrir des incitatifs aux fournisseurs de logements et aux propriétaires privés d'immeubles locatifs pour qu'ils modifient les logements de manière à ce qu'ils puissent accueillir les familles nombreuses des néo-Canadiens.
- Le gouvernement fédéral devrait, de concert avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, travailler avec les fournisseurs de services en vue de mieux informer les nouveaux arrivants, dans le cadre du processus d'établissement – peut-être au moyen d'une vidéo –, des lois qui régissent les rapports locateur-locataire, de la façon de chercher un logement et des règles à observer quand on habite dans une tour d'habitation de grande hauteur.
- Les autorités fédérales (Citoyenneté et Immigration, la SCHL, le ministère de la Justice) devraient lancer une initiative nationale consistant à traduire les « documents logement » essentiels en un certain nombre de langues susceptibles d'être parlées quelque part au Canada (avec certaines variantes tenant compte des différences entre les provinces et les territoires).
- Dans le cadre de ses futurs programmes de financement, le gouvernement fédéral devrait encourager les services d'aide à la recherche/location d'un logement, les banques, les services de prévention d'expulsion et les services d'aide à l'établissement des immigrants à collaborer entre eux.

***73. Option : Rétablir, dans le cadre du Transfert social canadien, le financement fédéral des services de contestation judiciaire et d'aide juridique en matière civile***

Le Régime d'assistance publique du Canada prévoyait expressément une contribution fédérale à la hauteur des sommes affectées par les gouvernements provinciaux aux services d'aide juridique en matière civile, mais, lorsque le programme a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, puis par le Transfert social canadien, l'aide juridique en matière civile a disparu de la liste des services sociaux soutenus financièrement par le fédéral. D'après certains témoins et chercheurs, des locataires soit victimes de discrimination fondée sur des motifs interdits dans les lois provinciales ou fédérales sur les droits de la personne ou même dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Les fonds fédéraux financent l'aide juridique en matière criminelle, mais pas en matière administrative, une branche du droit dont relèvent beaucoup de décisions relatives au logement. Par exemple, les locataires expulsés de leur logis peuvent souvent appeler de l'expulsion devant des tribunaux administratifs, ou appeler d'amendes ou des frais facturés par les services publics. Pourtant, comme l'aide juridique en matière civile ne jouit plus d'aucun soutien financier – un soutien que beaucoup de provinces et de territoires ont réduit ou éliminé depuis que le fédéral n'assume plus sa part des frais –, beaucoup de locataires n'ont plus accès à ces tribunaux. C'est pourquoi rétablir cette aide financière contribuerait fortement à faciliter l'accès au logement abordable (Centre d'action pour la sécurité du revenu, « Approches fondées sur les droits en matière de sécurité du revenu » [traduction], mémoire officiel présenté au Comité, p. 4, 8 mai 2008).

**74. Option : Intégrer à la législation fédérale et aux ententes entre le fédéral et les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux les obligations internationales à l'égard des droits de la personne en matière de logement**

Des témoins ont décrit l'importance pour eux de revendiquer des droits en vertu d'obligations internationales devant les tribunaux et dans les délibérations sur la politique publique. Dans son rapport provisoire, le Rapporteur spécial de l'ONU sur l'accès au logement abordable a mentionné que le Canada persiste à enfreindre ses obligations internationales en matière de logement. La présente option a été proposée par un témoin comme moyen de donner un peu plus de sens et de poids à ces obligations (Bruce Porter, « Déclaration liminaire », mémoire officiel soumis au Comité, 8 mai 2008, p. 4-5). Il convient de noter que la législation fédérale en matière d'immigration incorpore par référence les obligations internationales pertinentes.

**SANS-ABRISME**

Les estimations du nombre de sans-abri varient, mais même les recensements effectués dans les villes ne tiennent pas compte des sans-abri invisibles, c'est-à-dire ceux qui vivent ensemble dans des logements surpeuplés, qui déménagent du logement d'un ami à celui d'un autre ou qui tout simplement ne font pas appel aux services mis à leur disposition dans leur collectivité. Le Comité s'est fait dire que ce groupe englobe les nouveaux citoyens, qu'il s'agisse de non-Autochtones ayant quitté une collectivité rurale pour le milieu urbain ou d'Autochtones ayant quitté leur réserve ou leur collectivité isolée du Nord pour aller vivre en ville; de femmes ou de jeunes fuyant un foyer violent ou de réfugiés et d'immigrants qui s'établissent dans nos collectivités urbaines.

Quel que soit le chiffre réel, un large consensus veut qu'il y ait trop de sans-abri, qu'ils soient de plus en plus nombreux dans certaines collectivités et que les mesures prises par les gouvernements, les groupes confessionnels et les organisations non gouvernementales ne parviennent toujours pas à les loger tous.

Ce qui ne veut pas dire que les programmes mis sur pied et dont beaucoup sont financés, du moins en partie par le fédéral, n'ont eu aucun effet et n'ont pas atténué le stress que subissent les sans-abri et leurs familles. Des témoins ont parlé au Comité des résultats positifs produits par ces programmes, d'abord dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri et, plus récemment, dans celui des programmes du Partenariat national pour les sans-abri, notamment l'exigence d'une coordination communautaire (Kraus, Fascicule 2, 6 décembre; (Fédération canadienne des municipalités, « *Poursuivons sur la lancée : recommandations à l'égard d'un plan national d'action sur le logement et le sans-abrisme* » [traduction], janvier 2008, p. 4, mémoire officiel soumis au Comité, 6 mars 2008). Selon un témoin, les programmes fédéraux ne sont « ni plus ni moins que des radeaux de sauvetage en matière de logement pour les familles et les particuliers qui ont été abandonnés à la dérive dans les turbulences d'un marché de l'habitation dont ils ne peuvent soutenir la concurrence ou qu'ils ne peuvent s'offrir ».(Gadon, Fascicule 4, 6 mars 2008)

Si les recommandations précitées en matière de logement étaient appliquées, un certain nombre de sans-abri seraient logés, mais tant qu'on n'aura pas éliminé les écueils de la rareté des logements et de leur abordabilité, ils demeureront sans domicile fixe. Selon des témoins, il faut continuer de financer les refuges d'urgence et les logements de transition à l'intention de ces personnes et familles.

Pour d'autres, le problème ne se résume pas à l'offre et à l'abordabilité. Pour certains sans-abri, la question est plus complexe, et leur statut d'itinérant peut en lui-même être la cause d'une combinaison d'autres problèmes qui les empêchent de trouver et de garder un logement abordable ou même une place dans un refuge d'urgence.

Pourtant, des témoins ont dit au Comité que le sans-abrisme est lui-même un facteur de maladie et de toxicomanie. Prié de donner son avis sur le rapport de réciprocité qu'il y a entre la maladie mentale et le sans-abrisme, une spécialiste entendue par le Comité n'a pu établir de façon décisive dans ses recherches lequel des deux était la cause de l'autre. Elle a déclaré ce qui suit :

La relation entre la maladie mentale et l'itinérance est complexe. Bien qu'on ne puisse pas toujours déterminer ce qui survient en premier, il est clair qu'il existe un lien entre de nombreux facteurs influant sur la santé et les déterminants de l'itinérance. Par exemple, pour les personnes affligées d'une grave maladie mentale, les possibilités de logement, d'emploi et de revenu peuvent être limitées. Les personnes sans abri ont généralement un stress plus élevé, une plus faible estime d'elles-mêmes, moins de soutien social et des stratégies d'adaptation moins efficaces, tous des facteurs associés à des symptômes de dépression, à la consommation abusive de drogue et d'alcool ainsi qu'à des comportements suicidaires. Le rapport de l'ISPC indique que les programmes qui mettent l'accent sur le logement, joints à des services de santé mentale souples et appropriés, aident les sans-abri à contrôler leurs problèmes de santé mentale et à occuper un logement stable.

(Votta, Fascicule 2, 6 décembre 2007)

### **75. Option : Multiplier les logements supervisés**

Des témoins ont décrit au Comité les multiples problèmes qu'éprouvent trop de sans-abri au Canada. Le Comité a notamment entendu citer expressément la maladie mentale, la toxicomanie, la violence familiale ou les abus sexuels. Selon les témoins, pour résoudre ces problèmes, un logement stable est essentiel, mais certains sans-abri ont besoin de plus pour avoir accès aux services qu'il leur faut. Dans certains cas, il est recommandé de leur fournir des services supplémentaires ou de les leur assurer avec le logement stable.

Les fournisseurs de services de soutien aux personnes logées en vertu de la formule « Priorité au logement » disent réussir à aider les sans-abri toxicomanes à réduire leur consommation de drogues ou à y mettre fin et à aider les personnes atteintes de maladies mentales à participer pleinement à la vie de leur collectivité. (Kraus, *Fascicule 2*, 6 décembre 2007)

Cette recommandation recoupe également le Plan d'action national pour les personnes handicapées soumis à titre de mémoire (Conseil des Canadiens avec déficiences, « De la vision à l'action : bâtir un Canada ouvert et accessible à tous – Plan d'action national pour les personnes handicapées, 2007 » [traduction], soumis au Sous-comité le 25 mars 2007).

### **76. Option : Accroître et stabiliser les fonds fédéraux affectés aux programmes qui peuvent servir à fournir des logis et des services de soutien adaptés**

Comme nous le disions plus haut, les témoins ont décrit les progrès que les programmes fédéraux de lutte au sans-abrisme ont rendus possibles et ils ont demandé qu'on maintienne ces programmes afin de répondre au besoin en logements supervisés (Kraus, *Fascicule 2*, 6 décembre 2007; Fédération canadienne des municipalités, « *Poursuivons sur la lancée : recommandations à l'égard d'un plan national d'action sur le logement et le sans-abrisme* » [traduction], janvier 2008, p. 20, mémoire officiel au Comité, 6 mars 2008).

### **77. Option : Appuyer les stratégies de lutte au sans-abrisme fondées sur la formule « Priorité au logement »**

Le Comité s'est fait expliquer deux conceptions différentes de la façon de remédier au sans-abrisme et à la pénurie de logements abordables permanents. La première consiste en un éventail complet de logements avec, à un bout du spectre, des refuges d'urgence et, à l'autre, des logements permanents occupés idéalement par leur propriétaire dans le marché privé. Elle est illustrée dans la figure 11.

**Figure 11:**

## THE AFFORDABLE HOUSING CONTINUUM



[tableau en anglais seulement]

Source : *Housing First: An Investment with a Return in Prosperity*, rapport du Groupe de travail sur le logement abordable de l'Alberta, mars 2007, p. 13.

Cette approche a été le fondement de l'intervention du gouvernement fédéral dans la programmation en matière de sans-abrisme lorsqu'il n'y avait des fonds que pour les refuges. Une solution de rechange est constituée par la formule « le logement d'abord », qui consiste à trouver d'abord un logement abordable présentant un mode d'occupation sûr, comme condition préalable à la résolution des facteurs en raison desquels l'intéressé est devenu un sans-abri, tels les toxicomanies ou des problèmes de santé mentale.

Des témoins ont traité du succès de ces approches en citant des recherches réalisées dans des villes canadiennes.

(Votta, Fascicule 3, 6 décembre 2007; Kraus, Fascicule 3, 6 décembre 2007)

### ***78. Option : Soutenir le traitement des toxicomanies, y compris la réduction des préjudices, comme moyen de réduction du sans-abrisme***

Des témoins ont dit que les toxicomanies ou la consommation abusive de stupéfiants étaient un facteur contribuant au sans-abrisme, voire une conséquence, pour pas moins de 30 à 40 p. 100 environ des habitués des refuges dans les grandes villes canadiennes en 2001, et pour la moitié environ des sans-abri à Vancouver en 2005. En outre, la recherche a montré que les programmes de traitement des toxicomanies habituelles sont souvent infructueux pour les sans-abri. (Kraus, Fascicule 3, 6 décembre 2007)

### **79. Option: Créer un programme national d'assurance-médicaments**

Un témoin expert a parlé au Comité au sujet des problèmes physiques qu'éprouvent souvent les personnes qui vivent dans des refuges ou dans des conditions de logement précaires, ainsi que de leurs difficultés d'accès à des soins de santé qui conviennent. Au nombre des principales raisons de ces difficultés, on compte le manque d'accès aux médicaments délivrés sur ordonnance pour le traitement de maux les ayant réduites au sans-abrisme ou ayant exacerbé leurs conditions de logement précaires. (Peters, Fascicule 3, 6 décembre 2007)

On remarquera que la création d'un tel programme cadrerait avec les recommandations formulées par le Comité et d'autres. Dans un précédent rapport, le Comité a exhorté le gouvernement fédéral à payer 90 p. 100 des coûts des médicaments d'ordonnance au-delà d'un montant déterminé<sup>105</sup>. Le Comité a aussi réclamé la création d'une liste nationale des médicaments admissibles. En 2004, les premiers ministres du Canada ont demandé aux ministres fédéral/provinciaux/territoriaux de la Santé de créer un groupe de travail chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale relative aux produits pharmaceutiques. Les ministres fédéral/provinciaux/territoriaux de la Santé, (à l'exception de celui du Québec), ont participé au groupe de travail et publié en 2006 un rapport d'étape qui proposait l'établissement d'une liste nationale des médicaments admissibles<sup>106</sup>. En 2007, l'Association des infirmières et infirmiers du Canada a adopté une résolution visant l'établissement d'un régime national d'assurance-médicaments<sup>107</sup>.

### **80. Option : Créer une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme**

Comme il est dit plus haut, certains témoins ont préconisé une stratégie en matière de logement pour résoudre le problème du sans-abrisme, ou une combinaison des deux. Un témoin a proposé la création d'une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme en tant que telle (COPHAN, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles : Appliquons les droits », présentation au Sous-comité sénatorial sur les grandes villes, 17 avril 2008).

---

<sup>105</sup> Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *La santé des Canadiens – Le rôle du gouvernement fédéral*, vol. 6, *Recommandations en vue d'une réforme*, octobre 2002, chapitre 7.2, <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/Com-f/SOCI-F/rep-f/repoct02vol6-f.htm>

<sup>106</sup> Groupe de travail ministériel fédéral/provincial/territorial sur la Stratégie nationale relative aux produits pharmaceutiques, *Stratégie nationale relative aux produits pharmaceutiques : Rapport d'étape*, 2006 <http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/pharma/2006-nps-snpp/2006-nps-snpp-fra.php>.

<sup>107</sup> Association des infirmières et infirmiers du Canada, Assemblée annuelle 2007, Résolution 7, [http://www.cna-aiic.ca/CNA/about/meetings/resolutions\\_2007/default\\_f.aspx](http://www.cna-aiic.ca/CNA/about/meetings/resolutions_2007/default_f.aspx)

**81. Option : Stabiliser à un niveau suffisant le financement accordé aux organisations qui fournissent des services de prévention du sans-abrisme et faciliter la réintégration des sans-abri**

Le Comité a entendu nombre de témoins parler de l'importance de la contribution apportée par les organisations non gouvernementales au soutien des sans-abri et des efforts qu'elles déploient pour les aider à trouver un logement stable et assurer davantage leur réintégration sociale et économique. Le Comité a entendu aussi les organisations non gouvernementales dire que le caractère imprévisible ou insuffisant du financement public a pour effet qu'elles doivent consacrer une proportion de plus en plus élevée de leurs ressources limitées à la collecte de fonds. (Crooks, Fascicule 3, 6 décembre 2007; Kothari, *Témoignages*, 8 mai 2008)

Le Comité a entendu les organisations non gouvernementales et d'autres dire que le financement d'une année à l'autre non seulement ne convient pas aux programmes de logement, mais encore empêche la planification et la prestation efficace de services et de programmes connexes. Le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions et la vérificatrice générale se sont également dits favorables à la mise en œuvre d'accords de financement à long terme<sup>108</sup>.

**82. Option : Simplifier les exigences liées à l'application et à la production de rapports auxquelles doivent se conformer les organismes bénévoles en matière de financement fédéral**

Le Comité a entendu les témoins susmentionnés et d'autres souligner le fardeau administratif croissant auquel ils sont assujettis lorsqu'ils demandent des fonds au gouvernement fédéral ou lorsqu'ils font rapport à ce dernier (Peters, Fascicule 3, 6 décembre 2007; Brown, Fascicule 1, 29 novembre 2007). Cette recommandation figure également dans le rapport du Groupe d'experts<sup>109</sup>.

**83. Option : Concevoir, pour les organisations non gouvernementales, des mécanismes de financement qui favorisent les innovations tirant profit des forces et des succès communautaires**

Le Comité a entendu nombre de témoins d'organismes non gouvernementaux dire qu'ils ont accueilli les changements des politiques publiques en faisant preuve de flexibilité, adoptant souvent des approches novatrices pour continuer de remplir leur mission. Un témoin représentant des fondations communautaires a demandé au gouvernement fédéral de financer les approches novatrices, notamment celles qui tirent profit des succès. (Patten, *Témoignages*, 1<sup>er</sup> mai 2008)

---

<sup>108</sup> *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, le Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions, Conseil du Trésor du Canada, 2006, p. 27; Bureau du vérificateur général, 2006 mai — *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 6 « La gestion des subventions et des contributions votées », paragraphes 6.59 à 6.61.

<sup>109</sup> *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, p. 19.

## V. L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

Les gouvernements canadiens ne sont pas suffisamment bien organisés individuellement et collectivement pour harmoniser, fournir ou améliorer les politiques et les programmes liés au logement abordable et lutter contre la pauvreté et le sans-abrisme. Par exemple, il n'y a pas de mécanismes officiels (exception faite des accords de développement urbain dont il est question plus haut) qui prévoient la participation des conseils municipaux. Comme l'a fait remarquer le politologue Neil Bradford (qui n'a pas comparu devant le Comité) :

L'ensemble des politiques nationales et le système intergouvernemental du Canada restent inadaptés aux nouvelles réalités et aux mutations de la société. Si les pouvoirs publics sont actifs dans les villes, on ne trouve guère de preuves de l'existence d'un programme cohérent, de coordination systématique, voire de la reconnaissance de l'importance des places de qualité pour l'obtention de bons résultats.<sup>110</sup> [traduction]

### A. Arrangements intergouvernementaux

**Question 4:**  
**le gouvernement n'a pas l'organisation interne voulue pour lui permettre de relever les défis liés à la pauvreté, au logement et au sans-abrisme.**

Les défis complexes que présente la résolution des problèmes de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme requièrent une réaction coordonnée et collective de la part des ministères et organismes gouvernementaux. Toutefois, ces organes ont une structure hiérarchique et sont conçus pour traiter de questions étroitement définies, comme la santé, les ressources humaines ou les transports, alors que la tâche d'assurer la cohérence des politiques a été confiée aux organismes centraux. Cet arrangement ne convient pas quand il s'agit de s'attaquer à des questions complexes comme la pauvreté, qui ne connaissent pas de frontières juridictionnelles, dont les causes et les effets sont multiples et ne peuvent être réglées par un seul organisme gouvernemental à objet unique travaillant isolément.

Malgré les efforts déployés de façon continue pour réorienter le gouvernement afin qu'il puisse mieux s'attaquer aux questions complexes – c'est-à-dire rendre le gouvernement plus « horizontal » ou « intégré » – les ministères fonctionnent toujours comme des unités distinctes ou des « silos ». Les tentatives de briser l'isolement entre les ministères et organismes individuels ont bien obtenu un certain succès, mais ce processus va à l'encontre des pratiques établies, et les progrès sont difficiles et lents.

---

<sup>110</sup> Neil Bradford, « Place Matters and Multi-Level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm », *Options politiques*, février 2004, vol. 25 n° 2.



**84. Option : Créer un comité du Cabinet présidé par un ministre et soutenu par un ministère pour diriger la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme et pour le logement abordable**

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a adopté une démarche intégrée impliquant l'ensemble du gouvernement dans la lutte contre la pauvreté. Le ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de la province s'est vu confier le rôle central qui consiste à susciter la collaboration entre sept ministères et organismes en vue de la conception d'une stratégie provinciale de lutte contre la pauvreté et de sa mise en œuvre. C'est ainsi que les ministères de l'Éducation, des Finances, de la Santé et des Services communautaires, de l'Innovation, du Commerce et du Développement rural, de la Justice et des Affaires autochtones ont conjugué leurs efforts. Les ministres de ces portefeuilles ont formé un comité chargé de l'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Le Comité du Cabinet peut compter sur le concours d'un comité de sous-ministres et d'un groupe de travail interministériel composé de directeurs ministériels chargés de la mise en œuvre de la stratégie. Y participent également l'Agence des relations de travail, la Société de logement, le Secrétariat rural, le Bureau de la politique concernant les femmes et le Secrétariat du Cabinet de Terre-Neuve-et-Labrador.

Selon le témoignage donné par Mme Aisling Gogan, du ministère des Ressources humaines, du Travail et de l'Emploi de Terre-Neuve-et-Labrador, la création du Comité du Cabinet et du Comité interministériel a été l'élément qui a permis le déploiement d'efforts coordonnés et ciblés en vue de la réduction de la pauvreté. Le double emploi et le chevauchement ont été limités au minimum ou éliminés, les communications entre les responsables de la conception et de la mise en œuvre de la stratégie ont été améliorées et un objectif à long terme de réduction de la pauvreté a été fixé et maintenu. (Fascicule 23, 17 mai 2007)

**85. Option : Créer un poste de ministre ou de secrétaire d'État pour la réduction de la pauvreté, le logement et le sans-abrisme**

À titre de solution de rechange à la création d'un poste de ministre, le gouvernement (le gouverneur en conseil) pourrait établir la fonction de ministre ou de secrétaire d'État responsable de la réduction de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme. Un ministre d'État pourrait être appuyé par un nouveau ministère ou par les ministres déjà responsables de ces secteurs<sup>111</sup>.

**86. Option : Créer un commissaire à la pauvreté**

Dans le passé, le gouvernement fédéral a créé des commissaires (par exemple, le commissaire au développement durable et à l'environnement) dont le rôle consistait à surveiller la prise d'initiatives de la part du gouvernement fédéral dans sa sphère de compétence et à en faire rapport. Le gouvernement pourrait créer un poste de

---

<sup>111</sup> On trouvera plus de détails sur ce poste et d'autres postes de niveau fédéral dans la publication de la Bibliothèque du Parlement *Ministre d'État à l'enfance*, PRB 08-03<sup>E</sup>.

commissaire qui serait chargé de surveiller les efforts qu'il déploie pour réduire la pauvreté et le sans-abrisme et accroître le nombre de logements abordables. Ce commissaire pourrait avoir le rang de mandataire du Parlement, comme dans le cas du vérificateur général ou du directeur général des élections, qui relèvent directement du Parlement et lui rendent compte.

***87. Option : Créer un guichet unique au sein du gouvernement fédéral pour fournir de l'expertise sur des questions liées aux politiques territorialisées comme la pauvreté, le logement et le sans-abrisme***

Un témoin a suggéré l'établissement au sein du gouvernement fédéral d'un guichet unique où serait concentrée l'expertise en matière de politique territorialisée et qui serait au service de tout ministère susceptible d'être sollicité pour une initiative particulière, que ce soit la SCHL, Citoyenneté et Immigration, Ressources humaines, Sécurité publique ou Justice. Elle a précisé que l'établissement de ce guichet était nécessaire parce qu'il est « très difficile pour chacun de ces ministères d'avoir une compréhension en profondeur des questions territorialisées ». (Maxwell, *Témoignages*, 15 mai 2008) [traduction]

***88. Option : Initiatives horizontales axées sur la pauvreté, le logement et le sans-abrisme***

Le gouvernement fédéral reconnaît que certaines questions sont complexes, ont des causes multiples, ont mis de nombreuses années à devenir ce qu'elles sont aujourd'hui et qu'elles ne peuvent être réglées efficacement par un seul ministère ou organisme. C'est pourquoi on a tenté de les résoudre en conjuguant les efforts de plusieurs organisations fédérales, au cas par cas comme ce fut le cas tout récemment.

Le gouvernement a déjà acquis de l'expérience dans l'application de l'approche horizontale au problème du sans-abrisme. En effet, lancée en 1999, l'Initiative nationale pour les sans-abri a vu le jour grâce à la participation – à des degrés divers – de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, de Santé Canada, de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, de l'Agence de la santé publique du Canada, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Si cette initiative connaît sa part de problèmes sérieux<sup>112</sup>, elle n'en sert pas moins, en conjonction avec d'autres mesures, d'occasion d'apprentissage qui pourrait être le fondement d'une initiative semblable ayant pour but de réduire la pauvreté, d'éliminer le sans-abrisme et d'accroître l'accès à des logements abordables.

---

<sup>112</sup> Voir, par exemple, le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada, novembre 2005*, chapitre 4, « La gestion des initiatives horizontales », Bureau du vérificateur général du Canada.

## B. Arrangements intergouvernementaux

**Question 5:**  
**les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'ont pas d'organisation commune pour apporter une réponse coordonnée et collective aux problèmes de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme.**

Les témoins ont demandé que les gouvernements canadiens travaillent ensemble à la résolution du problème de la pauvreté, à la fourniture de logements abordables et à la réduction du sans-abrisme ou à son élimination. Ces questions sont complexes, n'appellent pas de solutions simples et requièrent l'attention des pouvoirs publics et de la société civile travaillant de concert dans un partenariat coordonné.

Une réponse gouvernementale collective, y compris une participation accrue du gouvernement fédéral, est toutefois limitée par d'importants facteurs structurels, dont le premier de ceux-ci concerne les arrangements fédéraux et constitutionnels qui distribuent les pouvoirs entre les différents ordres de gouvernement.

Cependant, il y a eu des exemples non officiels de collaboration extra-constitutionnelle entre les ordres de gouvernement, dont on pourrait tirer des enseignements sur la façon dont les pouvoirs publics au Canada peuvent contourner les obstacles pour s'attaquer à des problèmes complexes. Certains de ces arrangements constituent des modèles utiles de partenariats entre les ordres de gouvernement et la société civile pour qu'ils s'attaquent collectivement à des problèmes complexes comme la pauvreté, le sans-abrisme et le logement abordable. Il existe aussi des modèles internationaux de coopération et de coordination intergouvernementale dont nous pourrions nous inspirer au Canada.

### **89. Option : Un Conseil de la fédération élargi**

Le Conseil de la fédération a été créé en décembre 2003 par les premiers ministres provinciaux, qui voulaient en faire « une institution durable et évolutive qui sera flexible, efficace et capable de prévoir et d'agir promptement afin de faire en sorte que le Canada fonctionne mieux pour les Canadiennes et les Canadiens »<sup>113</sup>. Les gouvernements des dix provinces et des trois territoires sont représentés au Conseil par leurs premiers ministres et comptent sur le soutien d'un petit secrétariat établi à Ottawa.

Le Conseil s'est fixé un certain nombre d'objectifs, y compris le renforcement de la coopération entre les provinces et les territoires, l'exercice du leadership dans les questions nationales intéressant les provinces et les territoires et l'amélioration des relations fédérales, provinciales et territoriales.

Le Conseil peut-il servir de véhicule pour l'élaboration d'une approche coordonnée à la réduction de la pauvreté, à l'échange des meilleures pratiques et à la conception d'une série commune d'indicateurs servant à mesurer les progrès réalisés dans la réduction de la

---

<sup>113</sup> Conseil de la fédération, *Entente fondatrice*, préambule, Ottawa, 5 décembre 2003, p. 1.

pauvreté? Le Conseil peut-il être élargi pour qu'il comprenne des représentants du gouvernement fédéral et des municipalités? Même si sa composition n'est pas modifiée, le Conseil peut-il jouer un rôle dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté?

**90. Option : Des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la réduction de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme**

Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux (et leurs sous-ministres) responsables de portefeuilles particuliers se réunissent occasionnellement pour discuter de questions d'intérêt commun. Par exemple, les ministres provinciaux et territoriaux chargés du logement se rencontrent pour examiner les politiques de logement. Les gouvernements profitent de ces rencontres pour discuter, se consulter, harmoniser leurs politiques et programmes, coordonner leurs activités, résoudre des différends et, parfois, élaborer ensemble des politiques.

**91. Option : Créer un organisme fédéral-provincial-territorial modelé sur l'OCDE**

À l'heure actuelle, il n'y a pas de tribune permanente où les élus et les fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement peuvent se rencontrer pour discuter de défis communs et échanger de l'information et des idées. Pareille tribune pourrait servir de cadre institutionnel propre au partage de données et de connaissances et où des questions complexes comme la pauvreté pourraient faire l'objet d'une action concertée et coordonnée. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pourrait servir de modèle pour cette tribune.

L'OCDE regroupe les représentants élus et fonctionnaires de 30 pays qui sont chargés de:

- soutenir le développement économique durable;
- stimuler l'emploi;
- hausser le niveau de vie;
- maintenir la stabilité financière.

<b>Question 6: Les villes doivent participer à la réduction de la pauvreté</b>
--

Le Comité a appris de témoins que la réduction de la pauvreté nécessite une approche « axée sur la dimension locale ». Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux jouent un rôle important dans l'offre de programmes et de soutien de nature générale. Toutefois, comme Judith Maxwell l'a rappelé au Comité, ces ordres de gouvernement ont

... les grands leviers que sont les programmes publics d'éducation, de santé, de soutien du revenu et de politique sociale qui sont en vol de croisière à 30 000 pieds d'altitude, tandis qu'au sol, nous avons des poches de pauvreté très profondes. (*Témoignages*, 15 mai 2008)

Les approches, ou les interventions, axées sur la dimension locale visent à tenir compte des différentes dimensions et répercussions que la pauvreté peut avoir dans les différentes collectivités. Au lieu de remplacer les programmes de politique sociale à 30 000 pieds d'altitude, les approches axées sur la dimension locale visent à les compléter. Le défi consiste donc à établir le mécanisme qui apportera une dimension locale aux processus de conception et de prestation des programmes et des services visant à réduire la pauvreté.

**92. Option : Recourir à des arrangements à trois niveaux faisant intervenir les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux pour concevoir et prendre des mesures locales de réduction de la pauvreté**

Le gouvernement fédéral œuvre en partenariat avec les provinces et les administrations locales depuis les années 1970. Un exemple notable est l'Opération centre-ville de Winnipeg, un arrangement à trois niveaux administré à Winnipeg par un secrétariat relevant des gouvernements municipal, provincial et fédéral. Depuis, l'Opération est tout sauf une initiative institutionnalisée, qui vient de déboucher sur l'entente de partenariat de Winnipeg<sup>114</sup>.

Cet arrangement, appelé plus couramment entente sur le développement urbain (EDU) a par la suite été appliqué dans d'autres provinces et villes de l'Ouest, notamment à Vancouver où l'entente est en place depuis 1995 et a été renouvelée aux cinq ans.

Un des buts des EDU est de passer d'une approche verticale à une approche horizontale plus intégrée à la gouvernance et à la prestation des services, fondée sur la collaboration et la résolution de problèmes.

L'Entente de Vancouver est une initiative horizontale tripartite qui a reçu des éloges et des prix. Selon la vérificatrice générale du Canada, l'entente est un « modèle de gouvernance prometteur », qui comporte toutefois quelques faiblesses sur le plan de la reddition de comptes<sup>115</sup>. Des témoins ont indiqué que les EDU seraient des mécanismes appropriés pour une action collective de la part des différents ordres de gouvernement et de la société civile dans les grandes villes. (Maxwell, Torjman, *Témoignages*, 15 mai 2008)

**93. Option : Conseils fédéraux régionaux**

Des ministères et organismes fédéraux participent à des conseils fédéraux régionaux; il y en a dans chaque province et territoire. Ces conseils ont pour objet d'aider à coordonner le travail des organismes fédéraux, de permettre l'échange d'information et de mettre l'accent sur les questions propres à chaque région concernée.

---

<sup>114</sup> Christopher Leo, « Deep Federalism: Respecting Community Difference in National Policy », *Revue canadienne de science politique*, 39:3, septembre 2006, page 489.

<sup>115</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, Rapport de la vérificatrice générale, novembre 2005, chapitre 4, *La gestion des initiatives horizontales*, page 16.

Les conseils fédéraux régionaux jouent un rôle important en tant que forum exécutif et dans la prestation de services intégrée et améliorée, dans la communication bilatérale avec Ottawa et l'administration centrale en ce qui concerne les perspectives régionales et les initiatives fédérales, ainsi que dans la collaboration avec d'autres administrations (les conseils établissent des liens avec leurs homologues des autres ordres de gouvernement – y compris les municipalités – ainsi qu'avec le milieu des affaires et le secteur du bénévolat de leur province ou territoire).

**94. Option : Créer un organe fédéral-provincial-territorial-municipal sur le modèle du Council of Australian Governments (COAG)**

Un autre modèle possible de coopération fédéral-provincial-territorial-municipal en matière de réduction de la pauvreté vient d'Australie, une fédération comme le Canada. Le COAG existe depuis 1992.

Sont membres du COAG le premier ministre australien, les premiers ministres des États (provinces) et les ministres en chef des territoires, ainsi que le président de l'Australian Local Government Association ou ALGA (l'équivalent australien de la Fédération des municipalités canadiennes).

**95. Option : Faire participer le secteur du bénévolat et les organismes à but non lucratif**

Le secteur du bénévolat est crucial pour la conception et la prestation de programmes à dimension locale efficaces de réduction de la pauvreté et du sans-abrisme. Le Comité a rencontré de nombreux organismes de ce secteur lors de ses audiences et a été impressionné par l'étendue de leur savoir, de leur expérience et – surtout – de leur dévouement.

Le rôle du secteur du bénévolat et des organismes à but non lucratif a été déjà abordé dans la partie sur le logement abordable. Comment ces organismes pourraient-ils participer directement et officiellement à l'ensemble des efforts visant à réduire la pauvreté et le sans-abrisme, et à fournir du logement abordable?

## VI. ACTION

**Question 7:**  
**Les programmes et les activités doivent être mieux pensés**

### A. Action unilatérale

#### ***96. Option : Améliorer les programmes fédéraux relatifs à la réduction de la pauvreté***

M. Alain Noël (qui n'a pas été entendu par le Comité) souligne que le gouvernement fédéral joue actuellement un rôle important dans la réduction de la pauvreté par l'intermédiaire de son programme d'assurance-emploi, de la sécurité de la vieillesse, de la péréquation, de la fiscalité et de ses relations avec les peuples autochtones. Il soutient que : « Avant d'établir un cadre pour tous, le gouvernement fédéral doit revoir ses propres programmes et se donner des objectifs clairs pour lutter contre la pauvreté »<sup>116</sup>. Au lieu de participer à une ou plusieurs stratégies de réduction de la pauvreté nationale ou bilatérale, le gouvernement fédéral devrait revoir ses programmes et les axer sur l'atteinte d'objectifs nationaux de réduction de la pauvreté.

#### ***97. Option : Améliorer les programmes fédéraux de sécurité du revenu***

Comme nous l'avons déjà mentionné, les témoins ont proposé plusieurs changements que le gouvernement fédéral devrait apporter aux éléments du système de soutien du revenu dont il est responsable.

#### ***98. Option : Promotion des droits à la sécurité de la personne, à un logement, à une alimentation et un revenu décent (Remarque : Cette option est reprise ailleurs dans le présent rapport relativement à la sécurité du revenu et au logement.)***

Des témoins ont proposé au gouvernement fédéral une autre voie à suivre pour participer à la réduction de la pauvreté : harmoniser les politiques et programmes canadiens avec les ententes et les conventions internationales sur les droits de la personne dont le Canada est signataire. (Porter, Marrone, *Témoignages*, 8 mai 2008)

#### ***99. Option : Mettre les employés fédéraux directement à la disposition des groupes communautaires voués à la réduction de la pauvreté et du sans-abrisme***

Le Comité a entendu parler d'un employé fédéral qui avait été prêté à un organisme communautaire pour participer à un programme de logement abordable. M. Roger Gribbons, de Vibrant Communities Saint John, a dit au Comité :

Vu la priorité que nous accordons aux questions de logement, nous avons demandé un représentant. Cette personne a été assignée à

---

<sup>116</sup> Alain Noël, « Éliminer la pauvreté : Ce que peuvent faire les gouvernements », présentation, Breakfast on the Hill/Petit déjeuner sur la Colline, Ottawa, 17 avril 2008, <http://www.fedcan.ca>

Saint John il y a deux ans et a beaucoup fait pour nous aider à commencer à corriger les problèmes de logement; cet investissement si modeste a été très rentable et très utile. Il a fait une énorme différence. (*Témoignages*, fascicule 25, 13 juin 2007)

Un autre témoin a proposé de permettre aux employés fédéraux de collaborer plus étroitement avec des organismes de la société civile au sein de collectivités canadiennes. Elle a ajouté qu'il fallait donner à ces employés

... plus de pouvoirs délégués pour que les ministères fédéraux aient des agents de programme qui vont visiter régulièrement les quartiers, bâtissent des relations de confiance avec les dirigeants, observent où se situent les besoins, vérifient le bien-fondé des activités et font des évaluations continues et informelles, en plus des évaluations officielles. (Maxwell, *Témoignages*, 15 mai 2008)

**100. Option : Travailler directement avec des organismes nationaux qui ont une présence locale à l'élaboration et à la prestation de programmes de réduction de la pauvreté et du sans-abrisme**

Un témoin a proposé que le gouvernement fédéral travaille en collaboration avec des mouvements pancanadiens comme Centraide ou des fondations communautaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'initiatives locales de réduction de la pauvreté. Ces organismes locaux pourraient identifier des situations où un investissement de démarrage permettrait d'amorcer le dialogue et d'amener les gens à réfléchir au fait qu'ils ont des objectifs communs, et de faire intervenir des interlocuteurs de l'ensemble de la communauté et des quartiers les plus durement éprouvés<sup>117</sup>. (Maxwell, *Témoignages*, 15 mai 2008)

**B. Action bilatérale**

**101. Option : Partenariats bilatéraux fédéraux-provinciaux pour la réduction de la pauvreté**

Le gouvernement fédéral pourrait établir des partenariats bilatéraux avec les provinces et les territoires qui poursuivent des stratégies de réduction de la pauvreté. Les gouvernements de Terre-Neuve-et-Labrador et du Québec ont déjà mis en œuvre de telles stratégies, les gouvernements de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse s'appêtent à en établir, et le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard s'est montré intéressé.

Le gouvernement fédéral dispose de nombreuses ressources qui pourraient contribuer à un partenariat bilatéral visant à réduire la pauvreté dans une province ou un territoire. Outre ses ressources financières, il possède beaucoup d'expertise et d'autres atouts qui

---

<sup>117</sup> Une approche semblable a été utilisée par Action for Neighbourhood Change, une initiative locale de revitalisation de quartier à Surrey, Regina, Thunder Bay, Toronto et Halifax, entre 2005 et 2007. Les sections nationale et locales de Centraide ont participé à cette initiative, de concert avec le gouvernement fédéral, par l'entremise de cinq organismes de trois ministères.



pourraient être mis à contribution dans la réduction de la pauvreté. Plusieurs autres arrangements bilatéraux sont déjà en place entre le gouvernement fédéral et certaines provinces, notamment dans le domaine du logement abordable. Il y a aussi une série d'ententes fédérales-provinciales-territoriales selon lesquelles des fonds de l'assurance-emploi sont utilisés pour soutenir les personnes au chômage qui s'inscrivent à des programmes provinciaux ou territoriaux de préparation à l'emploi.

Mme Francis Lankin, PDG de Centraide du Grand Toronto, a recommandé l'établissement de partenariats bilatéraux entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté. (*Témoignages*, 28 février 2008)

### **C. Action multilatérale**

#### **102. Option : Une stratégie nationale de réduction de la pauvreté**

Des témoins ont recommandé que le gouvernement fédéral, à l'image du Royaume-Uni, de l'Écosse et de l'Irlande à l'étranger et à l'image du Québec, de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse ici au Canada, élabore et mette en œuvre une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Une telle stratégie devrait prévoir au minimum des objectifs, des délais, des indicateurs mesurables, des rapports et des évaluations périodiques, et d'autres mécanismes de reddition de comptes. Ces diverses propositions sont décrites à l'Annexe III du présent document.

## **VII. LA POPULATION**

#### **103. Option : Consulter les prestataires des systèmes de soutien du revenu**

Des témoins ont souligné combien il importe d'écouter directement les « clients » des programmes de sécurité du revenu, de déterminer leurs besoins et de prendre note de leurs suggestions. (Seymour, Fascicule 1, 29 novembre 2007; Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008; Morris, *Témoignages*, 4 juin 2008). De plus, un témoin a indiqué que ceux qui conçoivent et administrent les programmes de soutien du revenu risquent fort peu d'en être bénéficiaires. (Shillington, *Témoignages*, 29 mai 2008) La pauvreté, le logement abordable et le sans-abrisme constituent d'un bout à l'autre des questions qui concernent les gens. Les gouvernements ont trop souvent ignoré ce fait. Les politiques sont trop souvent conçues sans tenir suffisamment compte des personnes à qui elles s'adressent. Du point de vue du Comité, il ne s'agit pas d'une option : les destinataires des politiques de soutien du revenu, de logement abordable et de réduction du sans-abrisme *doivent* être consultés à chacune des étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces programmes.



## ANNEXE I : PROPOSITION DE JOHN STAPLETON

Pour John Stapleton, avant de tenter d'inventer un nouveau système de sécurité du revenu qui soit soutenable, nous devrions analyser ce qui semble juste et acceptable pour les Canadiens dans la structure de prestations de sécurité du revenu destinées aux personnes âgées et aux enfants<sup>118</sup>. M. Stapleton établit quatre piliers pour ces prestations :

1. des *comptes fédéraux significatifs* pour les personnes âgées et les enfants :
  - Sécurité de la vieillesse et RPC pour les personnes âgées
  - Prestation fiscale pour enfants
2. des *instruments fiscaux* enregistrés qui s'adressent aux enfants, aux jeunes et aux personnes âgées :
  - REER pour les personnes âgées
  - REEE pour les enfants
3. des prestations réelles tirées du système de sécurité du revenu à l'intention des personnes âgées à faible revenu et aux enfants :
  - le Supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes âgées, plus divers suppléments et compléments provinciaux
  - le Supplément de la prestation nationale pour enfants destiné aux familles à faible revenu ayant des enfants
4. des contributions de contrepartie ou distinctes provenant des gouvernements pour récompenser l'épargne des particuliers :
  - l'exemption fiscale des cotisations au REER
  - le Bon d'études canadien, la Subvention canadienne pour l'épargne-études, les bourses du Millénaire, les prêts d'études canadiens et un éventail de programmes provinciaux

M. Stapleton propose de transformer l'actuel système de sécurité du revenu destiné aux adultes en âge de travailler en un modèle « fondé sur les comptes », à l'image du système actuel pour les enfants et personnes âgées. Ce nouveau modèle comporterait :

- un instrument d'épargne enregistré destiné aux adultes qui travaillent et qu'ils pourraient encaisser pendant leur vie active
- des contributions de contrepartie destinées aux adultes en âge de travailler permettant à ces derniers d'économiser en vue de réaliser des objectifs qui amélioreront leur qualité de vie et la société civile
- un compte fédéral dans lequel les cotisations aboutiraient à un niveau minimal de crédits
- des prestations destinées aux faibles revenus pour atténuer la pauvreté des petits salariés (p. ex. en élargissant la prestation fiscale pour le revenu gagné ou PFRG).

---

<sup>118</sup> Stapleton, 2007, p. 115.

Pour M. Stapleton, un système restructuré pourrait faire partie d'un nouveau compte d'État où s'accumuleraient des crédits pouvant être utilisés tout au long de sa vie. Cette proposition relève d'une approche fondée sur le parcours de la vie, bon nombre de gens connaissant des épisodes de pauvreté au cours de leur vie et ayant besoin d'aide pour éviter d'y retomber ou pour en sortir. L'auteur estime en fait que ces mesures pourraient aider à empêcher la création d'une sous-classe constituée de générations successives vivant dans la pauvreté<sup>119</sup>. Selon lui, il faudrait entre autres choses :

- considérer le compte d'A-E comme le compte de base pour les Canadiens en âge de travailler, de telle sorte que les cotisations à l'A-E aboutiraient à une forme de crédit à la formation;
- pour les enfants de familles à faible revenu, remplacer les prestations de bien-être par des prestations de sécurité du revenu très développées;
- transformer les prestations de bien-être destinées aux adultes en âge de travailler en supplément du revenu qui soit fonction des gains;
- prévoir des prestations de type retraite pour les adultes en âge de travailler qui n'ont aucune chance raisonnable de se joindre à la population active;
- instaurer des régimes d'épargne à impôts prépayés (REIP) dotés de caractéristiques spéciales pour permettre aux faibles revenus de réaliser des économies exonérées d'impôt, à l'instar des hauts revenus qui mettent de l'argent de côté pour les études de leurs enfants ou pour leur retraite<sup>120</sup> et
- appliquer la prestation fiscale pour le revenu gagné (PFRG) de façon à commencer à appuyer le travail par la voie d'un système de crédits remboursables et non remboursables, ce qui supposerait de rationaliser des crédits restreints (TPS, crédits à l'énergie) de façon à obtenir un système qui soit compatible avec les objectifs des faibles revenus.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> *Ibid*, p. 40.

<sup>120</sup> Le gouvernement fédéral a présenté un compte d'épargne libre d'impôt (CELI) dans son budget de 2008. À compter de 2009, les résidents canadiens âgés de 18 ans et plus pourront verser des cotisations allant jusqu'à 5 000 \$ par an (tirées de leur revenu imposable) à un CELI. Cette mesure a été accueillie de façon mitigée. Par exemple, Michael Mendelson, du Caledon Institute, l'a qualifiée d'inabordable et d'injuste (*Toronto Star*, 4 mars 2008), tandis que pour Finn Poschmann, du C.D. Howe Institute (dans le même numéro du *Toronto Star*), cette mesure aidera les familles à faible revenu. Richard Shillington du Informetrica Ltd manifeste un peu d'enthousiasme, bien qu'il estime que ce CELI ne sera pas son premier choix comme moyen d'aider les Canadiens ayant un revenu de faible à modéré et qui partent à la retraite sans pension tirée de leur emploi (Source : The Progressive Economics Forum, <http://www.progressive-economics.ca/2008/02/28/still-more-on-tax-free-savings/>). John Stapleton apprécie toutefois cette initiative, puisqu'il a confié au *Toronto Star* qu'il s'agit d'une nouvelle mesure extrêmement significative pour les faibles revenus et qui présente un potentiel énorme (*Toronto Star*, 28 février 2008).

<sup>121</sup> *Ibid*, p. 40

## ANNEXE II : PROPOSITION DU CALEDON INSTITUTE – UNE NOUVELLE STRUCTURE POUR LES PRESTATIONS DESTINÉES AUX ADULTES

Le Caledon Institute a proposé un remaniement ambitieux des prestations destinées aux adultes au Canada<sup>122</sup>. Ce projet, avalisé notamment par des groupes d'intervention, remplacerait les modalités existantes par un nouveau système constitué de trois paliers.

**Figure 12:**

A NEW ARCHITECTURE FOR ADULT BENEFITS					
<i>Support for low-income workers</i>	Provincial/territorial and federal	Minimum wages, working income supplements, tax credits and employment standards		Federal Canada Child Tax Benefit and provincial/territorial child benefits	Disability supports and supplementary health benefits (provincial/territorial)
<i>Tier 1: Short-term support for 'employable' adults</i>	Federal	Unemployment Assistance			
		Temporary Income (TI) general revenue funded income-tested benefits	Employment Insurance (EI) contributory benefits paid according to social insurance principles		
<i>Tier 2: Medium-term support for 'employable' adults</i>	Provincial/territorial	Employment Preparation financial support and employment services			
<i>Tier 3: Long-term support for adults not expected to be employed</i>	Federal	Basic Income financial support			
				Early learning and child care services (provincial/territorial)	Emergency Social Fund (provincial/territorial)

Source : Ken Battle, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, juin 2006, p. 25 (en anglais seulement)

Au premier palier, **l'assistance-chômage** (AC) viserait les chômeurs à court terme et se composerait de deux programmes. Le premier, le Revenu temporaire (RT), concernerait tous ceux qui ne sont pas couverts par l'actuel programme d'assurance-emploi (nouveaux arrivés sur le marché de l'emploi, travailleurs temporaires ou à temps partiel, etc.). Il serait fonction du revenu, de durée limitée (l'Institut suggère de trois à six mois) et payé à même non pas les cotisations, mais les revenus généraux du gouvernement fédéral; y serait donc admissible quiconque est au chômage de façon temporaire et cherche activement un emploi. Le programme pourrait comprendre des prestations de maternité et de congé de maladie et inclurait les services à l'emploi pour aider ceux qui se cherchent un emploi.

<sup>122</sup> Battle et al, 2006.

Le second programme, **l'assurance-emploi** (AE) serait payé à même les cotisations des employés et des employeurs, et les niveaux des prestations seraient liés aux cotisations. Tout comme le RT, il serait de durée limitée. L'Institut suggère d'éliminer les règles relatives aux préférences régionales du programme actuel d'assurance-emploi (et, si les pouvoirs publics en décident ainsi, de les appliquer au nouveau programme de RT), de sorte que le nouveau programme d'A-E ne devienne pas un programme de péréquation régionale financé par les cotisations des employés et des employeurs.

Au deuxième palier, la **préparation à l'emploi** viserait les adultes en âge de travailler auxquels il faut plus de temps pour entrer sur le marché du travail ou y revenir et remplacerait pour la plupart les programmes actuels de bien-être. Contrairement aux prestations de bien-être, ce programme serait essentiellement axé sur la formation tout en fournissant un soutien au revenu. Les prestataires pourraient en profiter pendant plusieurs années mais pas indéfiniment. Un programme d'assistance sociale modeste s'adresserait à ceux qui ne peuvent trouver de travail à plus long terme. Le programme serait géré et financé par les provinces et territoires.

Au troisième palier, le **revenu de base** s'adresserait à tous ceux qui sont incapables de gagner un revenu suffisant sur le marché du travail, en raison d'un handicap, d'une maladie, etc. Cette prestation serait fonction du revenu et serait versée et gérée par le gouvernement fédéral.

Cette structure serait appuyée par des programmes visant à rendre le travail plus payant, notamment grâce à un salaire minimum plus élevé, de meilleures normes de travail, des crédits d'impôt, des suppléments au revenu du travail et des mesures visant à réduire les impôts sur le revenu et les charges sociales pour les petits salariés.

La proposition de l'Institut Caledon remplacerait un système complexe et confus, de moins en moins capable d'appuyer ceux qui en ont besoin. Cette approche permettrait d'harmoniser tous les éléments du système de soutien du revenu, en évitant les incidences négatives qui peuvent se révéler au moment de modifier une partie du système sans tenir compte des autres. De plus, la structure proposée répond directement aux lacunes que présente le système actuel – ceux qui ne sont pas actuellement couverts obtiendraient une aide et seraient encouragés à participer au marché du travail, tandis que ceux qui ne peuvent gagner décemment leur vie recevraient l'aide dont ils ont besoin. La proposition de l'Institut vise également les éléments d'un système de sécurité du revenu restructuré pour les personnes en âge de travailler et que le Conseil économique du Canada a appelé de ses vœux en 1992. Le Conseil a fait savoir qu'un tel système serait composé des trois volets fondamentaux suivants :

- en cas de chômage, un remplacement du revenu permettant de se chercher un emploi pendant une période initiale, suivi
- d'un ensemble intégré d'aide au revenu et de services liés à l'emploi pour encourager et appuyer l'autonomie et

- un soutien au revenu digne pour tous ceux dont on ne s'attend pas qu'ils soient autonomes<sup>123</sup>.

Certaines grandes questions demeurent toutefois sans réponse. L'Institut Caledon n'a pas encore évalué le coût total de sa proposition (bien qu'il ait promis de le faire). Par ailleurs, la mise en place de la nouvelle structure exigerait l'étroite collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux et, selon toute probabilité, le Québec n'y participerait pas. Même s'il devait y avoir une entente globale, il est peu probable qu'une telle structure puisse être mise sur pied rapidement.

---

<sup>123</sup> Conseil économique du Canada, 1992, p. 55.

## ANNEXE III : PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE NATIONALE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

### a. Proposition de Campagne 2000

En septembre 2007, Campagne 2000 a publié *Invitation à la gestion : Faire de la réduction de la pauvreté un legs collectif*. Un large éventail de groupes d'intervention et de particuliers appuie cette proposition<sup>124</sup>. Celle-ci tient également compte des mécanismes fédéraux en appelant les provinces et les territoires à mettre en place leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, qui comprendraient des caractéristiques communes et miseraient sur la participation du gouvernement fédéral en tant que partenaire.

Les éléments de la stratégie proposée comprennent :

- des cibles de réduction de la pauvreté infantile de 25 % sur cinq ans et de 50 % sur dix ans dans chaque province
- l'utilisation de trois indicateurs : le SFR après impôt, le MFR après impôt et la mesure du panier de consommation, afin d'évaluer les progrès et d'en faire rapport.

Campagne 2000 fonde ses stratégies de réduction de la pauvreté sur quatre grands principes :

1. Le principe de soutien à l'emploi – à savoir que quiconque travaillant à temps plein (30 heures ou plus par semaine, 1 500 heures par an) aura un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Cela comprend le versement d'une pleine prestation pour enfants de 5 100 \$ (dollars de 2007) pour chaque enfant au sein d'une famille à faible revenu et des crédits d'impôt de 2 400 \$ par année. Toute hausse des crédits d'impôt liés au travail doit s'accompagner d'une augmentation du salaire minimum pour que ces crédits d'impôt ne subventionnent pas des employeurs qui accordent des salaires faibles.
2. Le principe d'un système de revenu de base pour les personnes handicapées. Le niveau des prestations d'invalidité devra être égal à celui des prestations de sécurité sociale des personnes âgées.
3. Le principe d'un appui transitoire apporté avec tact et dignité. Il faut établir des écarts équitables entre les personnes qui touchent un revenu d'emploi et les familles qui ont des enfants et dont les parents ne peuvent pas travailler en raison de difficultés temporaires ou prolongées. Campagne 2000 affirme qu'un écart équitable à l'échelle du pays réduirait l'intensité de la pauvreté pour les familles avec enfants vivant d'assistance sociale d'au moins 80 % et propose une réduction progressive afin d'atteindre cet objectif sur 10 ans.

---

124



4. Des ressources essentielles disponibles et abordables dans quatre domaines afin de protéger les budgets des familles :

- rétablir l'accès à l'admissibilité à l'assurance-emploi et à la protection de ce régime. Campagne 2000 appuie l'appel du Congrès du travail du Canada de 2005 à assurer l'accès à l'A-E après 370 heures de travail, à baser le niveau des prestations sur les 12 meilleures semaines de salaire et à porter les taux des prestations à 60 % des salaires moyens;
- fournir un accès continu aux médicaments d'ordonnance et aux soins dentaires;
- empêcher les coûts élevés du logement d'entamer le budget alimentaire des familles à faible revenu;
- assurer un accès universel à des possibilités d'apprentissage et des services de garde de haute qualité pour tous les enfants en bas âge.

L'organisme appelle le gouvernement fédéral à :

- porter le salaire minimum fédéral à 10 \$ de l'heure (dollars de 2007);
- investir de façon importante dans des ressources essentielles comme l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, le logement social et le rétablissement de l'admissibilité à l'A-E.;
- affecter toutes les économies réalisées grâce à un amenuisement des frais de la dette publique sur cinq ans à la réduction de la pauvreté ou à d'autres priorités nationales;
- faire étudier par le Parlement du Canada l'adoption d'une disposition de réexamen de toutes les baisses d'impôt généralisées appliquées par le gouvernement fédéral depuis 2000.

L'organisme appelle les gouvernements provinciaux à :

- relever les salaires minimaux pour qu'ils se situent à un niveau qui permette de réduire la pauvreté, soit à 10 \$ de l'heure (dollars de 2007), et les indexer;
- investir dans des projets de logements abordables;
- investir dans une assurance-médicaments et une assurance dentaire élargies;
- investir dans l'apprentissage et la garde des jeunes enfants;
- dans les provinces concernées, éliminer la récupération fiscale et la réduction des taux des paiements d'aide sociale liées à la prestation fiscale pour enfants;
- indexer complètement les taux des prestations d'assistance sociale;
- chaque année augmenter les prestations d'assistance sociale d'un taux supérieur d'au moins 3 % au taux d'inflation.

#### **b. Conseil national du bien-être social**

Le Conseil national du bien-être social (CNBE) a proposé une deuxième stratégie de réduction de la pauvreté à l'échelle nationale dans sa publication de 2007 intitulée

*Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie nationale viable pour le Canada*; ces pierres angulaires sont :

1. une stratégie anti-pauvreté comprenant une vision à long terme ainsi que des cibles mesurables et des délais, le gouvernement fédéral assumant un rôle de leadership; la cible pourrait être la réduction de moitié du taux de pauvreté d'ici dix ans et s'assortir de cibles à court et à moyen termes pendant cette période; des cibles distinctes pourraient viser un allègement de la pauvreté dans les segments de la population les plus à risque;
2. un plan d'action et un budget pouvant servir à coordonner les initiatives au sein des gouvernements et entre eux, les gouvernements fédéral, provinciaux/territoriaux et autochtones, de même que des organismes non gouvernementaux devant travailler ensemble à l'établissement d'objectifs communs et à la fourniture des ressources humaines et financières adéquates; les ministères devront travailler de manière horizontale et mettre l'accent sur des facteurs comme la sexospécificité, la maladie, le racisme ou les blessures en raison desquels certains Canadiens sont plus susceptibles de connaître la pauvreté que d'autres;
3. une structure de reddition de comptes gouvernementale visant à assurer les résultats et à consulter les Canadiens sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures qui les toucheront; la reddition de comptes peut prendre la forme de législation ou de responsabilité ministérielle; elle peut également prendre la forme de rapports publics sur les progrès réalisés dans l'atteinte des cibles et le respect des calendriers; un organisme de surveillance indépendant pourrait être créé pour suivre l'application de la stratégie;
4. une série d'indicateurs convenus de la pauvreté servant à planifier, à surveiller le changement et à évaluer les progrès; le contenu de ces indicateurs dépendra de ce que les Canadiens voudront obtenir grâce à cette stratégie; il faudra probablement des indicateurs multiples qui suivent les facteurs comme la dépossession, l'exclusion sociale et l'iniquité.

Le Conseil estime qu'il devrait être possible de concevoir et d'appliquer une stratégie de réduction de la pauvreté d'envergure nationale, puisque le Canada en a déjà une pour les personnes âgées sous forme de RPC, de RRQ, de SV et de SRG. Il propose que le gouvernement fédéral mène cette initiative visant à créer une stratégie nationale.

#### ANNEXE IV : LISTE D'OPTIONS

1. Option : *Maintenir le statu quo et concentrer les efforts sur les plus vulnérables*
2. Option : *Rétablir le programme d'assurance-emploi tel qu'il était avant 1996.*
3. Option : *Étendre aux travailleurs autonomes les dispositions sur les congés prolongés.*
4. Option : *Rétablir l'admissibilité de ceux qui quittent leur emploi volontairement*
5. Option : *Rompre le lien entre l'indemnité de départ et l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi.*
6. Option : *Offrir des prestations supplémentaires et prolonger la période de prestations pour les employés qui ont travaillé pendant une longue période*
7. Option : *Créer un fonds de transition de l'assurance-emploi à l'intention des travailleurs âgés au chômage*
8. Option : *Accorder un rabais des cotisations aux travailleurs faiblement rémunérés qui ont un emploi stable*
9. Option : *Améliorer l'accès aux programmes de formation de l'assurance-emploi.*
10. Option : *Améliorer les programmes de formation de la partie II de l'assurance-emploi*
11. Option : *Récompenser par la voie du régime d'assurance-emploi les entreprises qui pratiquent une bonne gestion des ressources humaines*
12. Option : *Limiter davantage l'accès aux prestations d'assurance-emploi et leur montant*
13. Option : *Rattacher aux programmes les prestations sociales actuellement offertes dans le cadre de l'assurance-emploi*
14. Option : *Prévoir pour les travailleurs des prestations supplémentaires qui seraient financées et administrées en dehors du programme d'assurance-emploi*
15. Option : *Détacher les programmes de formation du régime d'assurance-emploi*

16. Option : *Créer un programme d'assurance-emploi distinct pour les travailleurs saisonniers et ceux qui font appel fréquemment à l'assurance-emploi*
17. Option : *Faire un examen exhaustif du programme d'assurance-emploi*
18. Option : *Rebâtir les régimes de soutien du revenu destinés aux adultes en âge de travailler en y intégrant les éléments fructueux des régimes de soutien destinés aux enfants et aux aînés*
19. Option : *Éliminer la prestation universelle pour la garde d'enfants et offrir une prestation fiscale canadienne pour enfants plus généreuse*
20. Option : *Prestation de maladie ou d'invalidité de durée moyenne*
21. Option : *Modifier la loi sur le RPC pour permettre les projets pilotes*
22. Option : *Remplacer les programmes d'aide sociale pour les personnes handicapées*
23. Option : *Un plan national d'action pour les personnes handicapées*
24. Option : *Retirer les prestations d'invalidité du RPC*
25. Option : *Relever la valeur combinée de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti jusqu'au niveau moyen du SFR après impôt de la personne seule*
26. Option : *Améliorer le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS)*
27. Options: *Proposées par le Task Force on Modernizing Income Security for Working Age Adults*
28. Option : *Rappeler le droit à un revenu durable dans toutes les lois et politiques portant sur le soutien du revenu*
29. Option : *Remplacer à la fois l'assurance-emploi et les programmes d'aide sociale par une nouvelle architecture de soutien du revenu pour les adultes*
30. Option : *Remplacer le régime de soutien du revenu par un revenu annuel garanti (RAG)*
31. Option : *Exiger que les règles régissant les régimes de soutien du revenu soient rédigées dans une langue simple*
32. Option : *Améliorer la prestation des programmes de soutien du revenu*

33. Option : *Trouver des moyens autres que le régime fiscal pour soutenir les programmes sociaux*
34. Option : *Examen fédéral-provincial-territorial des régimes de soutien du revenu*
35. Option : *Réduire le taux marginal effectif d'imposition à moyen et long terme*
36. Option : *Relever le salaire minimum et l'indexer à l'inflation*
37. Option : *Modifier les lois sur les normes du travail afin de mieux tenir compte de l'emploi atypique*
38. Option : *Adopter les recommandations de l'Examen des normes du travail fédérales (le rapport Arthurs)*
39. Option : *Améliorer les suppléments de revenu pour les travailleurs à faible salaire*
40. Option : *Améliorer la formation des travailleurs à faible salaire*
41. Option : *S'assurer qu'un pourcentage fixe des programmes fédéraux de services de garde sont offerts en priorité aux familles à faible revenu ayant de jeunes enfants*
42. Option : *Accroître les investissements fédéraux dans les services de garde des enfants*
43. Option : *Travailler avec les autres ordres de gouvernement et les organisations non gouvernementales pour déterminer les lacunes des services de garde aux familles à faible revenu et trouver des solutions*
44. Option : *Appuyer des programmes à l'intention des parents, en particulier ceux qui ont un faible revenu, afin qu'ils acquièrent des compétences et des techniques pour appuyer le développement de leurs enfants*
45. Option : *Offrir aux parents à faible revenu un soutien financier pour qu'ils puissent inscrire leurs enfants dans des programmes récréatifs et culturels*
46. Option : *Relier toute hausse des transferts fédéraux aux personnes handicapées aux hausses des dépenses provinciales et territoriales en services de soutien aux personnes handicapées*
47. Option : *Réserver un pourcentage fixe des fonds prévus dans les ententes sur le développement du marché du travail aux personnes handicapées*

48. Option : *Améliorer les programmes d'anglais et de français langue seconde*
49. Option : *Travailler avec les provinces pour établir des normes minimales pour la formation en anglais ou français langue seconde*
50. Option : *Modifier le processus d'évaluation de la connaissance de l'anglais et du français pour les immigrants économiques*
51. Option : *Multiplier les initiatives fructueuses comme les programmes de transition*
52. Option : *Assurer une surveillance continue des efforts fédéraux en vue de coordonner la reconnaissance des titres de compétences étrangers*
53. Option : *Soutien permanent au plan d'action du Canada contre le racisme*
54. Option : *Encourager les gouvernements provinciaux à accroître l'aide au revenu*
55. Option : *Accorder des subventions ou des allocations au logement aux personnes dans le besoin*
56. Option : *Modifier les politiques et les règlements relatifs à l'impôt afin d'encourager la construction privée de logements locatifs*
57. Option : *Créer une table ronde nationale sur le logement locatif*
58. Option : *Accorder des suppléments de loyer aux propriétaires*
59. Option : *Consacrer une partie du financement fédéral accordé au logement à des projets d'accès au logement abordable*
60. Option : *Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin de rendre les investissements dans les projets d'accès au logement abordable plus attrayants pour les investisseurs*
61. Option : *Maintenir ou augmenter les investissements fédéraux dans la construction de logements sociaux neufs*
62. Option : *Maintenir le financement actuel des subventions d'exploitation*
63. Option : *Prolonger et stabiliser le financement du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)*
64. Option : *Prolonger la durée des programmes fédéraux de soutien du logement*

65. Option : *Encourager le secteur privé à investir dans le logement social*
66. Option : *Maintenir le programme spécial de logement pour Autochtones en milieu urbain*
67. Option : *Réserver un pourcentage du total de l'enveloppe fédérale affectée au logement social à la construction de logements sociaux destinés aux Autochtones hors réserves.*
68. Option : *En symbiose avec les organisations et les fournisseurs de logements autochtones, élaborer une Stratégie pour le logement des Autochtones*
69. Option : *Verser des fonds à affectation spécifique à court terme aux fournisseurs de logements à but non lucratif aux fins de la remise à neuf ou de l'entretien des logements sociaux existants*
70. Option : *Élaborer une stratégie nationale sur le logement de concert avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et les fournisseurs de logements, les agences immobilières et les prêteurs*
71. Option : *Désigner les terres fédérales où se trouvent déjà des logements et les remettre à des constructeurs à but non lucratif pour qu'ils améliorent ces logements au plan énergétique ou qu'ils les rénovent et les convertissent en logements abordables destinés à la location ou à la vente*
72. Option : *Exiger que tous les logements locatifs construits au moyen de fonds fédéraux ou sur des terres subventionnées soient accessibles à tous et respectent des normes permettant aux personnes ayant des déficiences physiques d'y accéder*
73. Option : *Rétablir, dans le cadre du Transfert social canadien, le financement fédéral des services de contestation judiciaire et d'aide juridique en matière civile*
74. Option : *Intégrer à la législation fédérale et aux ententes entre le fédéral et les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux les obligations internationales à l'égard des droits de la personne en matière de logement*
75. Option : *Multiplier les logements supervisés*
76. Option : *Accroître et stabiliser les fonds fédéraux affectés aux programmes qui peuvent servir à fournir des logis et des services de soutien adaptés*

77. Option : *Appuyer les stratégies de lutte au sans-abrisme fondées sur la formule « Priorité au logement »*
78. Option : *Soutenir le traitement des toxicomanies, y compris la réduction des préjudices, comme moyen de réduction du sans-abrisme*
79. Option : *Créer un programme national d'assurance-médicaments*
80. Option : *Créer une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme*
81. Option : *Stabiliser à un niveau suffisant le financement accordé aux organisations qui fournissent des services de prévention du sans-abrisme et faciliter la réintégration des sans-abri*
82. Option : *Simplifier les exigences liées à l'application et à la production de rapports auxquelles doivent se conformer les organismes bénévoles en matière de financement fédéral*
83. Option : *Concevoir, pour les organisations non gouvernementales, des mécanismes de financement qui favorisent les innovations tirant profit des forces et des succès communautaires*
84. Option : *Créer un comité du Cabinet présidé par un ministre et soutenu par un ministère pour diriger la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme et pour le logement abordable*
85. Option : *Créer un poste de ministre ou de secrétaire d'État pour la réduction de la pauvreté, le logement et le sans-abrisme*
86. Option : *Créer un commissaire à la pauvreté*
87. Option : *Créer un guichet unique au sein du gouvernement fédéral pour fournir de l'expertise sur des questions liées aux politiques territorialisées comme la pauvreté, le logement et le sans-abrisme*
88. Option : *Initiatives horizontales axées sur la pauvreté, le logement et le sans-abrisme*
89. Option : *Un Conseil de la fédération élargi*
90. Option : *Des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la réduction de la pauvreté, du logement et du sans-abrisme*
91. Option : *Créer un organisme fédéral-provincial-territorial modelé sur l'OCDE*



92. Option : *Recourir à des arrangements à trois niveaux faisant intervenir les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux pour concevoir et prendre des mesures locales de réduction de la pauvreté*
93. Option : *Conseils fédéraux régionaux*
94. Option : *Créer un organe fédéral-provincial-territorial-municipal sur le modèle du Council of Australian Governments (COAG)*
95. Option : *Faire participer le secteur du bénévolat et les organismes à but non lucratif*
96. Option : *Améliorer les programmes fédéraux relatifs à la réduction de la pauvreté*
97. Option : *Améliorer les programmes fédéraux de sécurité du revenu*
98. Option : *Promotion des droits à la sécurité de la personne, à un logement à une alimentation et un revenu décent (Remarque : Cette option est reprise ailleurs dans le présent rapport relativement à la sécurité du revenu et au logement)*
99. Option : *Mettre les employés fédéraux directement à la disposition des groupes communautaires voués à la réduction de la pauvreté et du sans-abrisme*
100. Option : *Travailler directement avec des organismes nationaux qui ont une présence locale à l'élaboration et à la prestation de programmes de réduction de la pauvreté et du sans-abrisme*
101. Option : *Partenariats bilatéraux fédéraux-provinciaux pour la réduction de la pauvreté*
102. Option : *Une stratégie nationale de réduction de la pauvreté*
103. Option : *Consulter les prestataires des systèmes de soutien du revenu*

## ANNEXE V: LISTE DES TÉMOINS

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION
Ressources humaines et Développement social Canada	Andrew Treusch, sous-ministre adjoint principal, Politique stratégique et recherche	26 avril 2007
Ressources humaines et Développement social Canada	Bayla Kolk, sous-ministre déléguée, Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance	26 avril 2007
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Sharon Matthews, vice-présidente - aide au logement	26 avril 2007
Le Conseil national du bien-être social	Greg deGroot-Maggetti, président par intérim	3 mai 2007
Le Conseil national du bien-être social	Sheila Regher, directrice	3 mai 2007
Caledon Institute of Social Policy	Ken Battle, président	3 mai 2007
Organisation nationale anti-pauvreté	Rob Rainer, directeur exécutif	3 mai 2007
Organisation nationale anti-pauvreté	Nancy Shular, première vice-présidente, Conseil d'administration	3 mai 2007
Association canadienne des banques alimentaires	Sean Pegg, directeur intérimaire de la politique publique et de la recherche	3 mai 2007
Feed Nova Scotia	Dianne Swinemar, directrice générale	3 mai 2007
Campagne 2000	Sid Frankel, membre, comité directeuree	10 mai 2007
Conseil canadien du développement social	Katherine Scott, vice-présidente à la recherche	10 mai 2007
Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux	Glen Drover, travailleur social	10 mai 2007

<b>ORGANISATION</b>	<b>NOM, TITRE</b>	<b>DATE DE COMPARUTION</b>
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants	Loly Rico, présidente	10 mai 2007
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants	Roberto Jovel, coordonnateur politiques et recherche	10 mai 2007
Association nationale des centres d'amitié	Verna Pawis Tabobondung, présidente	10 mai 2007
Association nationale des centres d'amitié	Jocelyn Formsma, officier de programme	10 mai 2007
Université de Winnipeg – Institut des études urbaines	Jino Distasio, directeur	17 mai 2007
Canadian Centre for Policy Alternatives, Manitoba	Molly McCracken, membre du Conseil du Manitoba	17 mai 2007
Ministère des Ressources humaines, Droit du Travail et de l'emploi de Terre-Neuve-et-Labrador	Aisling Gogan, directrice, La stratégie de réduction de la pauvreté	17 mai 2007
Université McMaster	Barbara Wake Carrol, professeure	17 mai 2007
Vibrant Communities, Saint John, N-B	Tom Gribbons, président	13 juin 2007
Vibrant Communities, Saint John, N-B	Kurt Peacock, chercheur	13 juin 2007
Downtown Eastside Residents Association, Vancouver	Kim Kerr, directrice	13 juin 2007
Downtown Eastside Residents Association, Vancouver	Anna Hunter, représentante	13 juin 2007
Centraide du Grand Toronto	Jan Donio, vice-présidente, Services d'information et gestion du changement organisationnel	14 juin 2007
Centraide du Grand Montréal	Michèle Thibodeau-DeGuire, présidente et directrice exécutive	14 juin 2007

<b>ORGANISATION</b>	<b>NOM, TITRE</b>	<b>DATE DE COMPARUTION</b>
Canadian Cooperative Association	John Anderson, Directeur, Affaires Gouvernementales	21 novembre 2007
L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine	Sharon Chisholm, directrice générale	21 novembre 2007
Fédération de l'habitation coopérative du Canada	Nicholas Gazzard, directeur général	21 novembre 2007
Logement communautaire de Toronto	Derek Ballantyne, président-directeur général	21 novembre 2007
Association nationale d'habitation autochtone	David Seymour, président	29 novembre 2007
Inuit Non-Profit Housing, Ottawa	Lynda Brown, présidente	29 novembre 2007
Kinew Housing Inc., Winnipeg	Lawrence Poirier, directeur	29 novembre 2007
Nanegkam Housing Corporation, Charlottetown	Patrick Augustine, conseil des indiens de l'Île-du-Prince- Édouard	29 novembre 2007
Phoenix Youth Programs, Halifax	Tim Crooks, Directeur général	6 décembre 2007
L'initiative sur la santé de la population canadienne	Dr. Elizabeth Votta, chef de section. Rapports et Analyse	6 décembre 2007
Centre de santé Saul Sair	Rebekah Peters, directrice de la clinique médicale	6 décembre 2007
À titre personnel	Deborah Kraus, consultante en recherches et en politique (logement)	6 décembre 2007
Maison St-Christophe, à Toronto	John Stapleton, associé	13 décembre 2007
Université Simon Fraser	John Richards, Professeur, Programme des politiques publiques	13 décembre 2007
Fédération canadienne – des enseignantes et des enseignants	Emily Noble, présidente	7 février 2008

<b>ORGANISATION</b>	<b>NOM, TITRE</b>	<b>DATE DE COMPARUTION</b>
Association des infirmières et infirmiers du Canada	Nicki Sims-Jones, conseillère en politiques	7 février 2008
First Call BC Child and Youth Advocacy Coalition	Michael Goldberg, président	7 février 2008
Dispensaire diététique de Montréal	Marie-Paule Duquette, directrice générale	7 février 2008
L'université McMaster	Gina Browne, professeure en sciences infirmières et épidémiologie	28 février 2008
Centraide du Grand Toronto	Francis Lankin, présidente et directrice générale	28 février 2008
À titre personnel	Armine Yalnizyan, économiste principale	28 février 2008
Fédération canadienne des municipalités	Mayor Anne Marie DeCicco-Best, le Groupe de travail sur le logement	6 mars 2008
Steetohome Vancouver	Don Fairbairn, consultant	6 mars 2008
Bureau de logement abordable, ville de Toronto	Sean Gadon, directeur	6 mars 2008
Le Centre Metropolis de l'Ontario	Sarah H. Wayland, associée de recherche	13 mars 2008
Université de la Colombie-Britannique	David Ley, département de géographie	13 mars 2008
Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic	Avvy Go, directrice clinique	13 mars 2008
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes	Jean Claude Icart, représentant	13 mars 2008
L'université de la Saskatchewan	Evelyn Peters, professeure, département de géographie	3 avril 2008
Association nationale des Centres d'amitié	Kama Steliga, directrice générale, Centre d'amitié de Lillooet	3 avril 2008
Association nationale des Centres d'amitié	Calvin Hanselmann, directeur de recherche	3 avril 2008

<b>ORGANISATION</b>	<b>NOM, TITRE</b>	<b>DATE DE COMPARUTION</b>
Conseil des Canadiens avec déficiences	Marie White, présidente nationale	17 avril 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, chercheur principal	17 avril 2008
Université de Victoria	Michael Prince, professeur de la politique sociale	17 avril 2008
Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec	Walter Zélaya, représentant	17 avril 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, directeur général	1 mai 2008
Fondations communautaires du Canada	Monica Patten, présidente et directrice générale	1 mai 2008
Carrefour de pastoral en monde ouvrier	Jonathan Lacasse, coordinateur	1 mai 2008
Université Queen`s	Rachel Laforest, chercheure-adjointe	1 mai 2008
Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (par vidéoconférence)	Miloon Kothari, ancien rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable	8 mai 2008
Centre de défense des droits sociaux	Bruce Porter, directeur	8 mai 2008
Organisation nationale anti-pauvreté	Michael Creek, directeur	8 mai 2008
Centre d'action pour la sécurité du revenu	Mary Marrone, directrice, services juridiques et défense des droits	8 mai 2008
Tamarack	Paul Born, président	15 mai 2008
Caledon Institute of Social Policy	Sherri Torjman, vice-présidente	15 mai 2008
Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques	Judith Maxwell, présidente sortante et agrégée principale	15 mai 2008
Université d'Ottawa	David Gray, professeur agrégé, département des sciences économiques	29 mai 2008
Université McGill	Axel van den Berg, professeur, département de sociologie	29 mai 2008

<b>ORGANISATION</b>	<b>NOM, TITRE</b>	<b>DATE DE COMPARUTION</b>
Société de recherche sociale appliquée	Carole Vincent, associée principale de recherche	29 mai 2008
Informetrica Limited	Richard Shillington, associé supérieur	29 mai 2008
Fédération des femmes du Québec	Nancy Burrows, coordinatrice	4 juin 2008
Université Carleton	Fran Klodawsky, professeure, département de géographie	4 juin 2008
Université Carleton	Marika Morris, école des études canadiennes	4 juin 2008
Université de la Colombie-Britannique	Claire Young, vice-doyenne principale - Affaires académiques et professeure de droits	4 juin 2008
Affordable New Home Foundation Saskatchewan	Keith Hanson, directeur général	5 juin 2008
Centretown Affordable Housing Development Corporation	Dennis Carr, coodinateur de développement	5 juin 2008
Vancity Enterprises Ltd.	Dan Paris, directeur de développement	5 juin 2008
Focus Consulting Ltd.	Steve Pomeroy, président	5 juin 2008
Université Laval	François Blais, professeur	13 juin 2008
Association d'éducation canadienne	Christa Freiler, directrice de recherche	13 juin 2008
The Toronto Star	Carol Goar, journaliste de rédaction	13 juin 2008
Université d'Ottawa	David Gray, professeur agrégé, département des sciences économiques	13 juin 2008
Université de Manitoba	Derek Hum, professeur	13 juin 2008
Caledon Institute of Social Policy	Michael Mendelson, chercheur principal	13 juin 2008
Université de Regina	Jim Mulvale, professeur agrégé, département des études de la justice	13 juin 2008
Winnipeg Harvest	David Northcott, directeur général	13 juin 2008

<b>ORGANISATION</b>	<b>NOM, TITRE</b>	<b>DATE DE COMPARUTION</b>
Université Dalhousie	Lars Osberg, département d'économie	13 juin 2008
Citizens for Public Justice	Chandra Pasma, analyste politique	13 juin 2008
Organisation nationale anti-pauvreté	Rob Rainer, directeur général	13 juin 2008
National Council of Welfare	Sheila Regehr, directrice	13 juin 2008
Université de Miami	Philip Robins, professeur, Département d'économie	13 juin 2008
Conseil des Canadiens avec déficiences	Marie White, présidente nationale	13 juin 2008



*University of Regina:*

Jim Mulvale, Associate Professor, Department of Justice Studies.

*Winnipeg Harvest:*

David Northcott, Executive Director.

*Dalhousie University:*

Lars Osberg, Professor, Department of Economics.

*Citizens for Public Justice:*

Chandra Pasma, Policy Analyst.

*National Anti-Poverty Organization:*

Rob Rainer, Executive Director.

*National Council of Welfare:*

Sheila Regehr, Director.

*University of Miami:*

Philip Robins, Professor, Department of Economics.

*Council of Canadians with Disabilities:*

Marie White, National Chairperson.

*Université de Regina :*

Jim Mulvale, professeur agrégé, Département des études en droit.

*Winnipeg Harvest :*

David Northcott, directeur général.

*Université Dalhousie :*

Lars Osberg, professeur, département d'économie.

*Citizens for Public Justice :*

Chandra Pasma, analyste politique.

*Organisation nationale anti-pauvreté :*

Rob Rainer, directeur général.

*Conseil national du bien-être social :*

Sheila Regehr, directrice.

*Université de Miami :*

Philip Robins, professeur, département d'économie.

*Conseil des Canadiens avec déficiences :*

Marie White, présidente nationale.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

WITNESSES

**Friday, June 13, 2008**

*Université Laval:*

François Blais, Professor, Faculty of Social Sciences.

*Canadian Education Association:*

Christa Freiler, Director of Research.

*The Toronto Star:*

Carol Goar, Editorial Columnist.

*University of Ottawa:*

David Gray, Associate Professor, Department of Economics.

*University of Manitoba:*

Derek Hum, Professor, Department of Economics.

*Caledon Institute of Social Policy:*

Michael Mendelson, Senior Scholar.

*(Continued on previous page)*

TÉMOINS

**Le vendredi 13 juin 2008**

*Université Laval :*

François Blais, professeur, faculté des sciences sociales.

*Association d'éducation canadienne :*

Christa Freiler, directrice de la recherche.

*The Toronto Star :*

Carol Goar, journaliste de rédaction.

*Université d'Ottawa :*

David Gray, professeur agrégé, département de science économique.

*Université du Manitoba :*

Derek Hum, professeur, département d'économie.

*Caledon Institute of Social Policy :*

Michael Mendelson, chercheur principal.

*(Suite à la page précédente)*