Incomes and Outcomes

Ken Battle

The 'growing gap between rich and poor' is a potent image reminding Canadians of the dark side of life in the nation that consistently ranks at or near the top of the United Nations Human Development Index. The concept of ever-widening inequality seems all too plausible when we daily confront the evidence of poverty amidst plenty and comfort:

Squeegee kids wiping the windshields of \$100,000-plus luxury cars sported by newly stock-optioned multimillionaire CEOs not much older than the bothersome kids. Heaps of rags huddled over city sidewalk grates that mark the homeless, like freshly dug graves. Food banks that sometimes run out of food, as much unloved but necessary institutions of Canadian life as regular banks. A cold, miserable mother pulling her snowsuit-bundled toddler on a child's wagon down a suburban street, delivering flyers on a cold November morning (while other children her child's age from that middle-class community sing and draw and play and learn in nursery school).

But when we move from impressions to data, from emotion to analysis, the picture is not so starkly black and white. The trend in inequality is complex – its causes and consequences are manifold, its solutions are diverse and often problematic.

One thing is certain, though. Gross inequality imposes economic as well as social and individual costs.

Nations with a growing group of have-nots face heavy opportunity costs in failing to maximize what has become the most important form of capital in the global economy (skilled, educated and retrainable labour). Poorly educated and unskilled workers contribute less to the economy in terms of productivity and consumption, pay less tax, and cost more in terms of public expenditures on social programs and health care.

Decades of research in Canada and abroad show a strikingly strong correlation between income and a variety of indicators of physical, psychological and social health. Poor kids run the highest risk of infant and childhood mortality, low birthweight, inadequate nutrition, a wide range of physical and mental illnesses, disability, physical and sexual abuse, dropping out of school, poor performance in school, and problems with the law. And the links are quite linear: low-income people face the highest risk, middle-income people less than the poor, and the well-off least of all.

Two measures are commonly used to gauge the growing gap between rich and poor: poverty and income inequality. The first of these is inappropriate, while the second, though a suitable tool, in fact does not tell a straightforward story.

Theoretically, poverty could be rising, falling or remaining the same and likewise the gap between rich and poor. What matters for purposes of testing the growing gap argument is not the trend in poverty, but the relative distance between the incomes of those at the top and bottom of the income ladder. For example, poverty could decline but the gap still would increase if the income gains of the rich outpaced those of the poor.

That is not to say that poverty measures are irrelevant. Far from it: they are essential for mapping and monitoring changes in the size and characteristics of the population living on what are considered to be low incomes, and how far they fall below the poverty line. The long-term trend shows a substantial decline in Canada's poverty rate in the 1960s and first half of the 1970s and then an overall levelling off in the 1980s and 1990s, with subsequent ups and downs related to recessions and economic recovery but no real progress. At last count (1997), 5.2 million women, children and men (17.5% of the population) lived on low incomes. The 'depth of poverty' (the average number of dollars

below the poverty line) has not improved over the last two decades.

To probe the growing gap thesis, we must look at trends in income inequality.

When it comes to the major source of income for most people ("market income," meaning income from employment, investments, private pensions and other private sources), there is evidence of a growing gap between rich and poor, though the increase is not steady and relentless. The gap in family market income ratcheted up following the recessions that began the 1980s and 1990s, rising sharply with each economic slump but not declining with economic recovery fully to the previous level.

In 1981, families in the top 20 percent of the income spectrum had 41% of total family market income, which works out to 12 times the 3% share of families in the bottom 20 percent. The 1981-82 recession widened the market income gap to almost 20 times by 1984, which subsequently declined to 14 times by 1989. The severe recession of 1991-92 stretched the market income gap to 22 times by 1993, though it eased a bit to 21 times by 1997. Families in the lowest group saw their share of market income fall from 3% in 1981 to just 2% in 1997, whereas those in the highest group enjoyed a significant increase from 41% to 44%.¹

Several economic, social and demographic forces appear to be increasing market inequality, though research is still more in the realm of speculation than certainty.

The major economic factor appears to be the trend to a two-tier workforce driven by the imperative of competing in the global economy. The core workforce is made up of full-time salaried employees, who also enjoy valuable non-wage benefits (e.g., employer-sponsored pensions, supplementary health care) and opportunities for training and career advancement. Some of these core employees are working longer hours now because it is cheaper for employers to increase the working time of existing staff than to hire new workers. Supporting the core is a flexible (depending on the employer's labour needs) non-standard workforce of part-time, part-year or contract workers. Although the ranks of

President, Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, Ontario

nonstandard workers also include well-paid self-employed professionals, as a group nonstandard workers earn less each year than core full-time employees, work fewer hours and experience more job insecurity. Women and younger workers are over-represented in the nonstandard workforce.

Another major cause of the growing gap is unemployment which, though easing in the past few years, still has averaged close to 10% in the 1990s and has hit men harder than women. The trend to increasing earnings inequality among male (though not female) workers (the result of rising inequality in both wages and hours worked) has played a significant part in widening family market income disparities, since men still earn more than women on average and most one-earner families are headed by men.

Changes in family composition also are fuelling unequal family income. There has been an increase in single-parent families, which have low and declining average earnings. On the other hand, there also has been growth of increasingly better-off couples in the 45-54 age group. The result is increased inequality of family income, with more families at the lower and upper ends of the income spectrum.

Where the growing gap thesis does not ring true is the income that Canadians actually live on (i.e., their after-tax income, which takes into account the increase in income from social programs as well as the reduction in income from paying federal and provincial income taxes). Income programs and the income tax system significantly narrow the gap between affluent and poor. In 1997, the lowest-income families had 7% of after-tax income (as opposed to 2% of market income) while the highest-income group had 37% of after-tax income (as opposed to 44% of market income). The gap falls from 22 times for market income to 5 times for after-tax income. Moreover, the after-tax income gap has remained remarkably consistent over the years, indicating that government transfers and taxes have managed to almost completely offset increasing inequality of market income.¹

There are two broad approaches to combatting the extreme inequality of market income. One is after-the-fact corrective measures – chiefly progressive social pro-

grams and income taxation (that redistribute income from have-a-lots to have-nots so that there is less inequality in after-tax income). The other is through preventive measures – such as medicare, education and a wide range of pro-employment programs – that attempt to tackle market income inequalities at their source by improving equality of opportunity and by providing certain goods (notably essential health care and public education) considered too important to be left to the market.

Social programs and the income tax system are the chief defensive weapons in Canada's undeclared war against market income inequality. However, several important social benefits have been weakened by cuts imposed during the anti-deficit campaign, while the income tax system is less redistributive than it could be and is clearly due for a diet. Both require reform, though not simply by returning to the past. A good example is the new National Child Benefit which, by reducing obstacles to families' moving from welfare to the workforce, takes the first big step forward to replacing our inadequate welfare and Employment Insurance programs with a humane system that offers both decent income support and measures to help people get and keep jobs.

Canada has much farther to go on the preventive front, which is broader but less developed and in some cases more controversial. Potential and practicable areas for

action range far and wide, including: monetary policy (avoid unnecessarily high interest rates that worsen unemployment); comprehensive family policy (only Quebec is building one); redistributing working time; community economic development; innovative training and job creation through business-community partnerships; wage subsidies for low-wage workers; pay equity; indexed minimum wages; geared-to-income loans for postsecondary students; supplementary health and dental care for all lower-income Canadians; implementing the original vision of medicare by expanding the range of essential services to include prevention and home care; and socially responsible investment by corporations.

Health is an instructive example. The coming of medicare was one of the rare triumphs of societal action against inequality because it most improved access to health care for the poor, who face the highest health risks. But the income-based health gap remains because the health system can only do so much to tackle the deep social and economic roots of health inequalities. A broad and complex range of both corrective and preventive measures are required that go well beyond the health system.

REFERENCE

1. Statistics Canada. Income after tax, distributions by size in Canada 1997. Ottawa: Minister of Industry, 1999.

Le revenu et ses résultats

Ken Battle

« Le fossé se creuse entre les riches et les pauvres » : c'est là une image choc, qui rappelle aux Canadiens la face cachée de la vie dans un pays qui se situe, bon an, mal an, au sommet de l'indice du développement humain des Nations Unies. La notion de « spirale des inégalités » n'est que trop plausible aux yeux de ceux qui sont confrontés tous les jours à la pauvreté au beau milieu de l'abondance et du confort :

Président, The Caledon Institute of Social Policy, Ottawa (Ontario)

Les jeunes *squeepees* qui essuient les pare-brise de luxueuses voitures de 100 000 \$ et plus au volant desquelles crânent des directeurs généraux, nouvellement multimillionnaires grâce à leurs options d'achat d'actions, à peine plus vieux que ces jeunes incommodes... Les guenilles entassées au dessus des grilles des trottoirs de la ville, qui signalent les sans abri comme la terre retournée signale les morts que l'on vient d'enterrer... Les banques alimentaires qui manquent parfois de nourriture, mal aimées, mais devenues des

institutions nécessaires au Canada, au même titre que les banques ordinaires... Une mère glacée de froid qui tire son tout-petit, emmitouflé dans ses vêtements d'hiver, par un froid matin de novembre pour aller distribuer des prospectus, tandis que les autres enfants de l'âge du sien, dans ce quartier de la classe moyenne, chantent, dessinent, jouent et apprennent au jardin d'enfants...

Mais lorsqu'on passe des impressions aux données, de l'émotion à l'analyse, la situation est loin d'être aussi tranchée. Les tendances en matière d'inégalités sont complexes : leurs causes et leurs conséquences sont multiples, leurs solutions sont diverses et souvent difficiles à trouver.

Une chose est sûre : les inégalités flagrantes imposent des coûts économiques autant que sociaux et individuels.

Les pays où le nombre de pauvres ne cesse d'augmenter en payent le prix en ne tirant pas parti de ce qui constitue la forme la plus importante de capital dans l'économie mondiale, à savoir une main-d'œuvre qualifiée, instruite et capable de se recycler. Les travailleurs peu instruits et non qualifiés, parce qu'ils produisent et consomment moins que les autres, contribuent moins à l'économie; de surcroît, ils paient moins d'impôts et coûtent davantage au trésor public en programmes sociaux et en soins de santé.

Des dizaines d'années de recherche au Canada et à l'étranger ont mis en lumière une très forte corrélation entre le revenu et divers indicateurs de santé physique, psychologique et sociale. Les enfants pauvres courent le plus de risques de mourir avant un an ou au cours de l'enfance, d'avoir un poids insuffisant à la naissance ou un régime alimentaire déficient, de souffrir d'une vaste gamme de maladies et d'incapacités physiques et mentales, d'être victimes de mauvais traitements ou d'exploitation sexuelle, d'abandonner l'école, d'obtenir de faibles résultats scolaires et d'avoir des démêlés avec la justice. Toutes ces relations sont clairement linéaires : les gagne-petit sont les plus vulnérables, les moyens salariés le sont moins, et les nantis sont les moins vulnérables de tous.

On utilise communément deux mesures pour évaluer l'écart grandissant entre les riches et les pauvres : la pauvreté et l'iné-

galité du revenu. La première ne convient pas, et la seconde, bien qu'elle soit un instrument valable, ne dit pas les choses telles qu'elles sont.

En théorie, la pauvreté peut augmenter, diminuer ou rester la même; il en va de même pour l'écart entre riches et pauvres. Ce qui importe, lorsqu'on veut tester l'argument du « fossé qui se creuse », ce ne sont pas les tendances en matière de pauvreté, mais l'écart relatif entre le revenu des gens en haut et en bas de l'échelle. Par exemple, même si la pauvreté diminue, le fossé peut se creuser si le revenu des riches croît plus vite que celui des pauvres.

Les mesures de la pauvreté ne sont pas à mettre de côté pour autant, bien au contraire : elles sont essentielles pour schématiser et surveiller l'évolution de la taille et des caractéristiques de la population qui subsiste à des niveaux de revenu jugés faibles, et pour déterminer où cette population se situe en dessous du seuil de pauvreté. Les tendances à long terme montrent une baisse considérable de la pauvreté au Canada au cours des années 1960 et de la première moitié des années 1970, suivie d'une stabilisation générale dans les années 1980 et 1990, puis de hauts et de bas au rythme des récessions et des épisodes de reprise économique, mais sans progrès véritable. Selon les chiffres les plus récents (1997), 5,2 millions de femmes, d'enfants et d'hommes (17,5 % de la population) subsistent avec de faibles revenus. Le « fossé de la pauvreté » (le revenu disponible moyen en dessous du seuil de pauvreté) ne s'est pas comblé au cours des vingt dernières années.

Pour approfondir la thèse du fossé qui se creuse entre les riches et les pauvres, il nous faut étudier les tendances en matière d'inégalité des revenus.

Lorsqu'on observe la principale source de revenu de la plupart des gens (le « revenu marchand », c.-à-d. le revenu d'emploi, d'investissement, de régimes de retraite privés et d'autres sources privées), on constate un écart croissant entre les riches et les pauvres, mais cet écart n'est ni soutenu, ni implacable. L'écart dans le revenu marchand des familles a augmenté parallèlement aux récessions qui ont inauguré les décennies 1980 et 1990, il a brusquement augmenté avec chaque période

de marasme économique sans pour autant retrouver son niveau antérieur après les reprises.

En 1981, les 20 % des familles en haut de l'échelle des revenus disposaient de 41 % du revenu marchand total, ce qui représente douze fois la part de 3 % du revenu dont disposent les 20 % des familles au bas de l'échelle. En 1984, la récession de 1981-1982 avait creusé l'écart qui était désormais de près de 20 pour 1, mais en 1989, cet écart avait été ramené à 14 pour 1. En 1993, suite à la grave récession de 1991-1992, l'écart s'était de nouveau creusé à 22 pour 1, mais en 1997, il avait légèrement fléchi et était repassé à 21 pour 1. Les familles au bas de l'échelle ont vu leur part du revenu marchand régresser de 3 % en 1981 à 2 % à peine en 1997, tandis que celles du haut de l'échelle ont bénéficié d'une augmentation importante de 41 à 44 %.¹

Plusieurs facteurs économiques, sociaux et démographiques semblent accroître les inégalités du revenu marchand, bien que les recherches en ce domaine en soient encore au niveau des conjectures plutôt que des certitudes.

Le principal facteur économique semble être la tendance vers une main-d'œuvre à deux vitesses imposée par les impératifs de la concurrence mondiale. Le noyau de la main-d'œuvre se compose d'employés salariés à plein temps, qui jouissent d'avantages sociaux non négligeables (régimes de retraite de l'employeur, soins de santé complémentaires, etc.) et de possibilités de formation et d'avancement professionnel. Certains d'entre eux travaillent de plus longues heures, à présent, car il est plus rentable pour l'employeur d'allonger la journée de travail du personnel en place plutôt que d'embaucher de nouveaux travailleurs. Les salariés qui forment ce noyau sont appuyés par une main-d'œuvre atypique, polyvalente, composée de travailleurs à temps partiel, saisonniers ou à contrat (selon les besoins de l'employeur). Bien que l'on trouve aussi, dans les rangs des travailleurs atypiques, des spécialistes bien rémunérés qui travaillent à leur propre compte, collectivement, les travailleurs atypiques gagnent moins, chaque année, que le noyau d'employés à plein temps, *voir Revenu, à la page 426*

Revenu, de la page 368

travaillent moins d'heures et ont des emplois plus précaires. Les femmes et les jeunes sont surreprésentés parmi la main-d'œuvre atypique.

Autre cause importante de l'écart croissant entre riches et pauvres : le chômage. Bien qu'il ait reculé ces dernières années, il atteignait encore en moyenne un taux de 10 % au cours des années 1990, et touche les hommes davantage que les femmes. La tendance à l'augmentation des inégalités du revenu entre les travailleurs (ce n'est pas le cas pour les travailleuses), qui résulte des inégalités croissantes dans les salaires et les heures travaillées, a joué un rôle considérable dans l'accroissement des disparités du revenu marchand des familles, car les hommes gagnent toujours plus que les femmes en moyenne, et que la plupart des chefs de familles à revenu unique sont des hommes.

L'évolution de la composition des familles contribue aussi aux inégalités du revenu familial. On a constaté d'une part une augmentation du nombre des familles monoparentales à revenu faible et décroissant. D'autre part, le nombre de couples de 45 à 54 ans de plus en plus à l'aise financièrement a augmenté. Cela a eu pour résultat de creuser davantage l'inégalité du revenu familial en multipliant le nombre de familles aux deux extrêmes de l'échelle des revenus.

Toutefois, la théorie du fossé grandissant entre les riches et les pauvres ne semble pas tenir la route si l'on observe le revenu réel des Canadiens (leur revenu après impôt, qui tient compte des suppléments de revenu créés par les programmes sociaux et, à l'inverse, des baisses du revenu après acquittement des impôts fédéraux et provinciaux). Les programmes de revenu et le système fiscal rétrécissent considérablement l'écart entre les pauvres et les riches. En 1997, les familles dont le revenu était le plus bas avaient 7 % du revenu après impôt (contre 2 % du revenu marchand), tandis que les familles dont le revenu était le plus élevé avaient 37 % du revenu après impôt (contre 44 % du revenu marchand). L'écart entre les revenus des riches et des

pauvres était donc de 22 pour 1 si l'on compte le revenu marchand, mais n'était plus que de 5 pour 1 après impôt. En outre, l'écart dans le revenu après impôt est resté relativement stable au fil des ans, ce qui indique que les transferts publics et les impôts ont presque entièrement réussi à compenser les inégalités croissantes du revenu marchand.¹

Pour combattre les inégalités extrêmes du revenu marchand, il existe deux grandes stratégies. La première est celle des mesures correctives après coup, axée principalement sur les programmes sociaux et la progressivité de l'impôt sur le revenu (qui redistribue le revenu des bien nantis aux démunis pour réduire les inégalités après impôt). L'autre stratégie est celle des mesures préventives, comme le régime d'assurance-maladie, le système de l'enseignement et les multiples programmes de promotion de l'emploi; ces mesures tentent de s'attaquer aux inégalités du revenu marchand à la source en améliorant l'égalité des chances et en offrant certains services (notamment les soins de santé essentiels et l'éducation) jugés trop importants pour être laissés à la merci du marché.

Les programmes sociaux et le régime fiscal sont les grandes armes défensives de la guerre non déclarée du Canada contre les inégalités du revenu marchand. Néanmoins, les compressions imposées durant la campagne anti-déficit ayant affaibli plusieurs acquis sociaux importants, le régime fiscal est moins progressif qu'il ne l'était et mériterait de toute évidence d'être revu. Les programmes sociaux et le régime fiscal ou tous les deux ont besoin d'être réformés, mais pas simplement par un retour en arrière. La Prestation nationale pour enfants offre un bon exemple d'innovation : en réduisant les obstacles qui empêchent les familles de faire le saut de l'aide sociale vers le marché du travail, elle constitue un premier pas important pour remplacer nos programmes d'aide sociale et d'assurance-emploi, aujourd'hui dépassés, par un régime moins cruel qui offre à la fois un soutien correct du revenu et des mesures pour aider les gens à trouver des emplois et à les conserver.

Le Canada a encore beaucoup de chemin à faire sur le front de la prévention; les actions préventives sont plus larges, mais moins développées et, dans certains cas, prêtent davantage à controverse. Les domaines d'intervention possibles et réalisables dans la pratique sont vastes; ils englobent : la politique monétaire (il faut éviter les taux d'intérêt inutilement élevés, qui aggravent le chômage); une politique familiale globale (seul le Québec y travaille); le réaménagement du temps de travail; le développement économique des collectivités; les mesures innovatrices de formation et de création d'emplois par l'entremise de partenariats entre le milieu des affaires et le monde communautaire; les subventions salariales aux petits salariés; la parité salariale; l'indexation du salaire minimum; les prêts couplés au revenu pour les étudiants de niveau postsecondaire; les services de santé et les soins dentaires complémentaires pour l'ensemble de la population canadienne à faible revenu; la mise en œuvre du régime d'assurance-maladie tel qu'on l'envisageait à l'origine, en élargissant l'éventail des services essentiels pour inclure la prévention et les soins à domicile; et l'investissement socialement responsable de la part des entreprises.

La santé présente un exemple instructif : l'avènement du régime d'assurance-maladie a constitué l'un des rares triomphes de l'action sociale contre les inégalités, car il a amélioré l'accès aux soins de santé pour les pauvres, qui sont les plus vulnérables en la matière. Cependant, l'écart lié au revenu dans l'état de santé des riches et des pauvres a persisté, car le système de santé ne peut pas à lui seul s'attaquer aux facteurs socio-économiques profondément enracinés qui sont à l'origine des inégalités. Nous devons nous doter d'une gamme complexe et élargie de mesures correctives et préventives qui dépassent largement le système des soins de santé.

RÉFÉRENCE

1. Statistique Canada. *Revenu après impôt, répartition selon la taille du revenu au Canada, 1997*. Ottawa: ministre de l'Industrie, 1997.