

Mémoire

Commission des affaires sociales Assemblée Nationale Québec

Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi no 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

À l'attention de
madame Denise Lamontagne, secrétaire de la Commission des affaires sociales

septembre 2004

Préparé par:
Peter Nareset
Jennifer Robson-Haddow
SEDI
(Social and Enterprise Development
Innovations)
1110 ave. Finch ouest,
pièce 406
Toronto (Ontario), M3J 2T2
Téléphone: 416.665.2828
Télécopieur: 416.665.1661
Courriel: info@sedi.org
Internet: www.sedi.org



Sommaire

La présente soumission a été préparée par SEDI (Social and Enterprise Development Innovations) à l'intention de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de la Consultation générale sur le Projet de loi n° 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. SEDI est un organisme de bienfaisance national dont le mandat est de venir en aide aux pauvres, aux sans-emplois et aux sous-employés afin qu'ils puissent devenir auto-suffisants. En effet, SEDI est l'organisme canadien de premier rang dans le domaine de l'accumulation d'actifs à l'échelle internationale. La présente soumission vise les amendements prévus dans le Projet de loi en matière des limites d'actifs reliées à l'assistance sociale et la possibilité qu'ont les Québécois à faible revenu d'accumuler, de développer ou de conserver des biens personnels.

La soumission comprend un bref aperçu de la position du SEDI en matière de l'épargne et de l'accumulation d'actifs par les citoyens à faible revenu, y compris les bénéficiaires d'aide sociale. Notre position est fondée sur des recherches, des expériences communautaires et des précédents politiques et programmatiques en provenance du Canada et de l'étranger. Notre soumission comprend également des recommandations précises reliées aux limites d'actifs et aux mesures visant l'accumulation de biens productifs et les possibilités d'auto-suffisance.

Introduction

SEDI (Social and Enterprise Development Innovations) est un organisme de bienfaisance national dévoué à venir en aide aux pauvres, aux sans-emplois et aux sous-employés pour veiller à ce que ceux-ci deviennent auto-suffisants. Nous préconisons une variété d'approches socio-économiques de pointe pour mener notre objectif à bonne fin. Nous travaillons entre autres à l'élaboration de politiques, la gestion de projets, l'échange d'informations, le renforcement des capacités, l'éducation publique et la recherche. SEDI travaille de pair avec divers partenaires communautaires en vue d'élaborer et mettre à l'essai de nouveaux concepts et initiatives de politiques conçues pour réduire le taux de pauvreté au Canada. En effectuant des recherches et en fournissant un lien critique entre l'expérience communautaire et le gouvernement, nous sommes en mesure de contribuer au développement de politiques publiques plus efficaces. Nous sommes uniquement bien placés pour tisser des liens plus étroits entre la prestation de services sociaux et les politiques publiques.

Au moment de sa création en 1986, SEDI était un petit organisme de formation de travail autonome à l'intention de personnes à faible revenu. Aujourd'hui, SEDI travaille de concert avec un réseau de 100 partenaires au sein de plus de 40 communautés dans chaque région du Canada. Sa mission est d'accroître le niveau d'auto-suffisance parmi les Canadiens défavorisés en les aidant à travailler à leur propre compte et à accumuler des biens, et en offrant des initiatives aux jeunes en détresse et aux personnes ayant des besoins spéciaux. Nous aspirons à une société où aucun obstacle n'empêche les Canadiens de réaliser leur plein potentiel humain et économique. Nous désirons établir des appuis sociaux, culturels et économiques qui puissent permettre aux gens d'apprendre, de prendre des risques, d'investir sagement et de s'intégrer à l'économie courante. Nous comptons parmi nos partenaires certaines des plus importantes entreprises du secteur privé, des fondations, des organismes communautaires et des organismes de recherche en matière de politiques au Canada et à l'étranger. L'expertise de SEDI a été reconnue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et par le World Economic Forum.

SEDI a préparé la présente soumission pour la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec avant les audiences publiques de la Commission sur le Projet de loi n° 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Cette soumission vise les amendements du Projet de loi en matière des limites d'actifs reliées à l'aide sociale et à la possibilité qu'ont les Québécois à faible revenu d'accumuler, de développer ou de conserver des biens personnels.

L'accumulation d'actifs

Depuis 1996, SEDI est chef de file dans le domaine du développement de l'accumulation d'actifs au Canada. Le principe d'accumulation d'actifs prend de plus en plus d'ampleur dans le domaine des pratiques et politiques sociales courantes. Celui-ci s'appuie sur la prémisse que pour surmonter la pauvreté, les occasions d'épargner et d'investir dans un avenir plus prometteur sont tout aussi critiques que le revenu même. Les épargnes et les biens peuvent avoir un effet multiplicateur sur un nouveau revenu, servent à créer de nouvelles occasions d'apprentissage et de développement, et permettent de prendre des risques productifs et de développer le capital social en favorisant l'inclusion et la participation. L'épargne peut aussi agir en tant que filet de sécurité, en servant par exemple de marge de sécurité pour ceux qui tentent de se sortir de la pauvreté ou pour éviter la privation occasionnée par une perte de revenu. Lorsque les personnes ont accès à l'accumulation de biens et aux services de soutien s'y rattachant, ils sont mieux équipés pour manœuvrer les diverses étapes de transition dans leur vie et pour établir et maintenir leur niveau d'auto-suffisance.

Divers gouvernements et organismes internationaux reconnaissent le mérite de l'accumulation d'actifs. Des représentants de l'OCDE ont récemment participé à une conférence internationale co-parrainée par SEDI et ont publié des rapports pour encourager plus de dialogue entre les membres de l'OCDE sur le sujet d'épargnes et d'accumulation d'actifs. Le World Economic Forum a mené trois ateliers sur l'accumulation d'actifs lors de son assemblée d'automne 2003 à Genève et son assemblée annuelle de 2004 à Davos. Celui-ci prévoit offrir prochainement une session additionnelle en la matière à son assemblée annuelle de 2005. En outre, les lois fédérales et d'états aux États-Unis appuient présentement des centaines de projets d'accumulation d'actifs locaux, et les programmes axés sur l'accumulation et la conservation d'actifs représentent actuellement la dépense sociale domestique à croissance la plus rapide aux États-Unis. Le gouvernement britannique a aussi agi rapidement et résolument pour faire de l'accumulation d'actifs le « troisième pilier » du système du bien-être social en Grande Bretagne. On note également des initiatives d'accumulation d'actifs en cours et en voie d'élaboration en Australie, au Taiwan, à Singapour, en Irlande et en Afrique du Sud. SEDI est d'avis que l'accumulation d'actifs offre un débouché novateur et nécessaire à une inclusion sociale accrue et au partage de la sécurité économique au Canada.

Depuis 1970, le Canada affiche un écart énorme et persistant entre ceux qui bénéficient d'épargnes et d'actifs et ceux qui en sont dépourvus. Le 50 % le plus pauvre des ménages canadiens possèdent moins de 6 % de l'ensemble des actifs financiers personnels (Statistiques Canada, 2001). Entre 1984 et 1999, la valeur nette médiane du 20 % des Canadiens les plus riches a augmenté de 39 % tandis que la richesse nette du 20 % des Canadiens les plus pauvres a en effet diminué.

Comparativement aux autres provinces, le Québec connaît un écart encore plus important entre les citoyens les plus riches et ceux les plus pauvres. Le 50 % le plus pauvre des Québécois démunis ne possède que 5,4 % de l'ensemble de la richesse, tandis que le 50 % le plus riche des Québécois riches possède près de 95 % de toute la richesse de la province (Kerstetter, 2002). Seule la province de la Colombie-Britannique affiche un écart plus prononcé. Parallèlement, le taux moyen d'épargnes et d'actifs des Québécois est plus bas que celui des Canadiens habitants ailleurs au pays, à l'exception des provinces atlantiques. Comparé aux autres régions, le Québec a bénéficié d'une croissance de richesse la plus élevée au cours des trente dernières années. Toutefois, comme dans d'autres régions, les données semblent indiquer que cette hausse a peu profité les familles québécoises les plus pauvres.

Mais qu'est-ce que ceci signifie en terme de véritable sécurité financière pour les familles canadiennes? En cas de situations difficiles imprévues tel qu'une perte d'emploi, une rupture de mariage ou une infirmité, les épargnes et actifs peuvent remplacer le revenu et ce faisant, permettre à une famille de maintenir son niveau de vie actuel. Par ailleurs, le 20 % le plus pauvre des familles canadiennes n'a assez d'actifs que pour remplacer environ 5 semaines de perte de revenu à leur niveau actuel. Il n'est donc pas surprenant que le tiers de ces familles indiquent qu'elles accusent un retard de 2 mois ou plus dans le paiement de facture, d'hypothèque, de loyer ou de prêt. En guise de comparaison, le 20% des familles canadiennes les plus riches ont suffisamment de biens financiers pour remplacer l'équivalent de 218 semaines de revenu à leur taux de revenu courant. Compte tenu du fait que le taux de revenu annuel moyen net de ce groupe se chiffre à 62 518\$, cette concentration de richesse et la sécurité financière s'y rattachant est étonnante.

En dépit du fait que l'impôt fédéral sur le revenu et les dépenses de programmes fédéraux sont en partie responsables de cette distribution de richesse fautive, les programmes provinciaux de soutien du revenu qui imposent des restrictions sur les actifs jouent eux aussi un rôle important. Le Québec figure parmi les trois seules provinces au Canada qui ont introduit une hausse nominale des limites d'actifs pour les bénéficiaires du bien-être social avec dépendants entre 1985 et 2002 (SEDI, 2004). Cependant, après la prise en compte de l'inflation, le résultat réel indique une baisse de 723 \$. Les recherches indiquent que les limites d'actifs du bien-être social entraînent aussi une réduction d'épargnes personnelles (Orzag, 2001) et que l'accès aux épargnes et actifs occasionne une meilleure perspective d'avenir (Bynner & Despotidou, 2001) tout en aidant les récipiendaires à rompre leur dépendance du bien-être social (Stapleton, 2003).

L'accumulation d'actifs et l'aide sociale

Les plafonds d'actifs actuels limitent la quantité et le type de biens qu'un individu ou une famille peut posséder afin d'être et de rester admissibles aux bénéfices d'aide sociale tels que les crédits d'impôt et les prestations-maladie. Les actifs liquides et fixes (y compris les véhicules et les propriétés) sont tous les deux compris dans l'évaluation. Malgré le fait que le but réel des limites d'actifs est d'assurer que les demandes d'aide sociale soient légitimes et qu'elles ne sont qu'un dernier recours, elles sont aussi contraire à l'épreuve dans le sens que, premièrement, elles entraînent la dépense rapide et parfois improductive des actifs liquides, et deuxièmement, elles prolongent la dépendance sur le bien-être social.

Parmi son réseau d'agences communautaires de première ligne, SEDI a souvent entendu dire que les familles à faible revenu qui ont recours au bien-être social se heurtent contre un mur, non seulement du point de vue de leur libération du programme de bien-être social mais aussi en terme de leur admissibilité. Dans plusieurs cas, les familles et les individus sont tenus de vendre, de dépenser ou de liquider une partie des épargnes et des biens qui, autrement, auraient pu leur permettre de devenir auto-suffisants ou d'éviter que leurs enfants à charge répètent le même cycle de pauvreté et de dépendance sur le bien-être social.

Il semblerait que les directives restrictives qui gouvernent l'accumulation d'actifs chez les récipiendaires d'aide sociale sont fondées sur la présomption que les familles et les individus à faible revenu n'accumulent pas d'actifs et ne sont pas en mesure d'en accumuler. Or, il s'agit d'une fausse présomption pour deux raisons. Premièrement, même parmi les citoyens les plus pauvres, plusieurs reçoivent des sommes forfaitaires ou inattendues provenant par exemple de petites successions ou de règlements judiciaires. Les récipiendaires d'aide sociale pourraient très bien garder ces actifs en réserve et établir leur auto-suffisance, mais ils sont généralement obligés de liquider ces sommes rapidement de peur qu'ils ne perdent leur droit aux prestations. Deuxièmement, les recherches sur les crédits IDA (Individual Development Accounts) et des programmes semblables aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada démontrent que même les individus à revenu très faible peuvent épargner de l'argent, et le font effectivement, lorsqu'ils ont les incitations et les appuis nécessaires.

La plus grande démonstration d'IDA axée sur l'éducation pour adultes est un projet appelé *learn\$ave*. Il s'agit d'un projet national réalisé et géré par SEDI en partenariat avec la Social Research and Demonstration Corporation, RBC Banque Royale, la Caisse d'économie Desjardins et un réseau d'organismes à base communautaire, avec l'appui financier du ministère fédéral des Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Learn\$ave* offre à des Canadiens adultes à faible revenu aux sites sélectionnés du projet, l'occasion d'épargner de l'argent et d'investir dans leur propre éducation et apprentissage. Les participants ouvrent un compte d'épargne *learn\$ave* et peuvent recevoir un crédit de contrepartie de 2 \$ à 5 \$ pour chaque 1 \$ qu'ils épargnent et qu'ils investissent en éducation, au développement de compétences ou à la création d'une micro-entreprise. De plus, les participants au programme peuvent recevoir des services de soutien y compris de l'apprentissage financier et un programme de réadaptation pour les aider à démarrer leur plan d'épargne.

À Montréal, 150 habitants à faible revenu participent présentement au projet, y compris 25 récipiendaires d'aide sociale. La plupart d'entre eux (85 %) ont un revenu ménager de moins de 20 000 \$ et avant de s'être inscrit au programme,

possédaient très peu ou pas de biens; 82 % d'entre eux possédaient des biens financiers d'une valeur de 250 \$ ou moins et seulement 2 des 150 participants étaient propriétaires d'une maison. Depuis leur inscription au projet, les participants du site de Montréal avaient épargné un total de 91 296 \$, soit une moyenne de 634 \$ par participant et de 26,68 \$ par mois. Une fois ajouté aux crédits en contrepartie, le résultat total est de 488 544 \$ en investissement vers de l'éducation pour adultes. 53 participants ont déjà retiré leur argent avec des objectifs *learn\$ave* éligibles en vue.

Recommandations à la Commission

Selon SEDI, les objectifs de l'accumulation d'actifs sont compatibles avec ceux de politiques d'aide sociale progressives, et leur sont un bon accompagnement. Nous croyons que l'accumulation d'actifs, complétée des services sociaux et un revenu adéquat, est l'élément clé de toute stratégie efficace visant à assurer l'inclusion sociale et économique. La déclaration récente du gouvernement du Québec concernant sa Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soulignait l'engagement du gouvernement à adopter une approche approfondie, à prendre des mesures de prévention, à investir dans des approches novatrices et à encourager la participation du secteur communautaire. Le Projet de loi n° 57 souligne également que le gouvernement a l'intention d'inclure dans son nouveau Programme d'aide sociale une disposition selon laquelle un individu ou une famille peut posséder certains biens ou avoirs liquides, afin de les aider à retrouver leur auto-suffisance économique. La Colombie-Britannique a apporté des amendements semblables à ses règlements sur les limites d'actifs, de façon à ce que les règlements exonèrent maintenant les comptes d'accumulation d'actifs.

SEDI appuie l'engagement du Gouvernement du Québec à offrir plus de flexibilité pour les limites d'actifs dans le cadre du nouveau Programme d'aide sociale, tel qu'énoncé dans le Projet de loi n° 57. Nous croyons que cet énoncé signale une approche très positive et progressive qui tient compte du rôle critique que viennent jouer les épargnes et actifs dans l'inclusion sociale et économique. Alors que le gouvernement et ses conseils contemplent leurs options pour l'élaboration de règlements sous le Projet de Loi et la réalisation de nouveaux changements programmatiques, SEDI les encourage fortement à entretenir la proposition suivante :

Nous encourageons le gouvernement d'être aussi flexible que possible lorsqu'il impose des limites sur les biens des candidats et des bénéficiaires d'aide sociale. Il ne suffit pas simplement d'augmenter les limites d'actifs énoncées dans les règlements, mais bien de prêter une attention particulière aux types et à la nature des biens inclus dans le test. Nous encourageons fortement le gouvernement à établir une exemption aussi large que possible pour les actifs financiers et les actifs fixes qui pourraient mener à plus d'auto-suffisance parmi les bénéficiaires du bien-être social et leurs enfants à charge.

En outre, nous encourageons le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour adresser les interactions non intentionnelles qui pourraient avoir lieu entre les limites d'actifs de l'aide sociale et autres programmes et politiques visant à augmenter l'accumulation d'épargnes et de biens personnels, tel que les obligations d'études canadiennes nouvellement proposées.

Nous croyons également qu'une fois qu'il aura pris conscience du rôle primordial des épargnes et actifs, le gouvernement voudra prendre certaines mesures pour encourager le développement de nouveaux actifs parmi les Québécois à faible revenu, y compris les bénéficiaires d'aide sociale. Un pas dans la bonne voie serait d'éliminer les obstacles à l'épargne retrouvés dans les règlements. Par contre, le développement et la sauvegarde d'actifs parmi les citoyens à faible revenu exige au moins trois mesures additionnelles :

- Des incitatifs financiers offrant des avantages réels pour les familles et individus à faible revenu. De fait, la plupart des incitatifs à l'épargne sont offerts par l'entremise de crédits d'impôt qui offrent peu ou pas d'avantages à ceux qui ont très peu ou pas d'impôt sur les bénéfices à payer. C'est la raison pour laquelle SEDI favorise des mesures qui offrent un avantage direct aux familles et individus à faible revenu, y compris mais aucunement limité aux IDAs et aux dotations tels que les obligations d'études canadiennes.

- Des mesures pour combattre l'exclusion des services financiers sont nécessaires pour assurer à tous les citoyens l'accès et l'occasion de participer à des services financiers courants, abordables et appropriés. Ces services deviennent de plus en plus complexes mais aussi de plus en plus vitaux maintenant que les gouvernements adoptent de plus en plus de systèmes de dépôt direct et de systèmes basés sur les comptes pour allouer leurs indemnités financières.
- L'apprentissage en matière de capacité financière est un élément essentiel de toute stratégie efficace visant une augmentation d'épargne et d'actifs. Un tel apprentissage fournit aux citoyens les connaissances et la confiance dont ils ont besoin pour diriger et gérer leur vie financière, et les prépare à devenir des membres responsables et bien informés de la société. Les individus compétents en finances ont également l'information, les habiletés et la confiance qu'il leur faut pour déchiffrer les documents et les processus de demande qui peuvent s'avérer embêtant ou intimidant. L'apprentissage en matière de capacité financière joue aussi un rôle direct dans l'accumulation d'actifs en permettant aux citoyens de composer avec l'infrastructure des services financiers qui est à la base de pratiquement tous les programmes d'épargne et d'actifs. Ils peuvent ainsi surmonter les obstacles qui les empêchent d'épargner (tels que les dettes personnelles) puis établir et atteindre ensuite leurs objectifs d'épargne et d'actifs. Les travailleurs à moyen et à haut revenu qui n'ont pas ce genre de compétences peuvent se les acheter parmi l'industrie des conseillers financiers, et le font. Les gouvernements ont donc un rôle à jouer pour permettre à tous les citoyens de parfaire leurs connaissances dans le domaine des capacités financières, notamment les citoyens défavorisés tels que les personnes à faible revenu et les bénéficiaires de bien-être social.

Nous incitons le gouvernement à inclure des projets pilotes parmi les innovations qui seront financées en vertu de cette nouvelle loi, afin de mettre à l'essai diverses formes de soutiens financiers pour l'accumulation d'actifs par les Québécois à faible revenu et des mesures pour enrichir leurs capacités financières.

Il nous ferait grand plaisir de discuter des présentes recommandations plus en détails avec les membres de la Commission et nous vous prions de communiquer avec nous si vous désirez de plus amples renseignements.

Références

- Bynner, J. et S. Despotidou (2001). « Effects of Assets on Life Chances ». Londres, Center for Longitudinal Studies, Université de Londres
- Kerstetter, Steve (2002). « Rags and Riches: Wealth inequality in Canada », Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives. En ligne à l'adresse <http://www.policyalternatives.ca>
- Orszag, P. (2001). « Asset Tests and Low Savings Rates Among Lower-Income Families ». Washington, Center on Budget and Policy Priorities
- SEDI (2004). « Changes in Nominal and Inflation-adjusted Asset Limits for Persons with At Least One Dependent Children on Social Assistance, 1985-2002 ». Analyse interne des données publiques.
- Statistiques Canada, (2001). « The Assets and Debts of Canadians: An Overview of the Survey of Financial Security. » Catalogue n° 13-595-XIE, <http://www.statcan.ca/english/freepub/13-595-XIE/free.htm>.

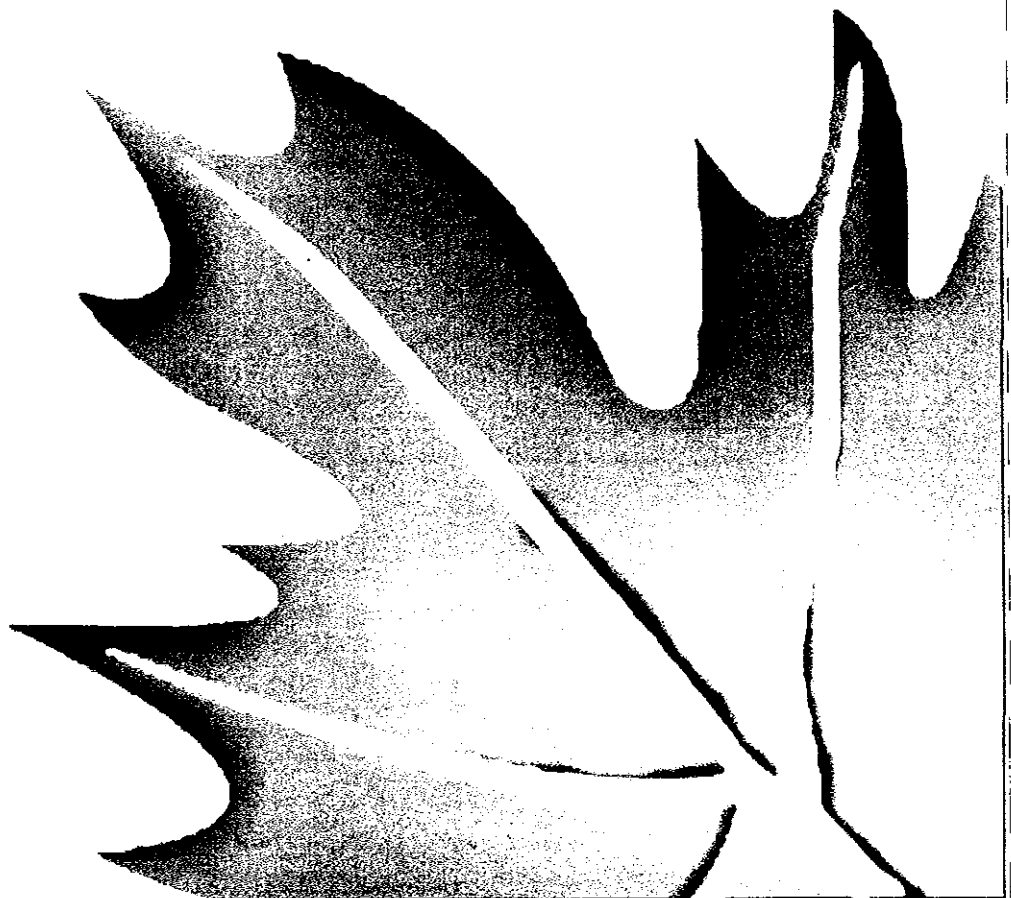
Submission to the Committee on Social Affairs National Assembly of Quebec

In pursuance of the General Consultation on Bill 57 *The Individual and Family Assistance Act*

To the attention of:
Mrs. Denise Lamontagne, Clerk of the Committee on Social Affairs

September 2004

Submitted by:
Peter Nares and
Jennifer Robson-Haddow
SEDI
(Social and Enterprise
Development Innovations)
1110 Finch Avenue West,
Suite 406
Toronto, Ontario M3J2T2
Phone: 416.665.2828
Fax: 416.665.1661
Email: info@sedi.org
Website: www.sedi.org



Summary

The following submission has been prepared by SEDI (Social and Enterprise Development Innovations) for the Committee on Social Affairs of the National Assembly of Quebec as part of the General Consultation on Bill 57, the *Individual and Family Assistance Act*.

SEDI is a national charitable organization dedicated to enabling poor, unemployed and under-employed people to become self-sufficient. SEDI is also the leading Canadian organization in the international asset-building field. The focus of SEDI's submission is on the Bill's amendments to asset-limits under social assistance and the ability of low-income Quebecers to save, build or preserve personal assets.

The submission briefly presents the organization's position on saving and asset-building among low-income citizens, including those on social assistance. This position is informed by research, community experience, and policy and programmatic precedent in Canada and abroad. Specific recommendations related to asset limits and to measures to build productive assets and enhance self-sufficiency are provided for consideration.

Introduction

SEDI (Social and Enterprise Development Innovations) is a national charitable organization dedicated to enabling poor, unemployed and under-employed people to become self-sufficient. We take a variety of leading-edge social and economic approaches to this goal in areas such as policy development, project management, information exchange, capacity building, public education and research. SEDI works with community partners to develop and test new policy ideas designed to alleviate poverty in Canada. We contribute to more effective public policy through research and by providing a vital link between community experience and government and as such are a uniquely placed organization, bridging the worlds of social services delivery and public policy.

SEDI was formed in 1986 as a small provider of self-employment training for low-income people. Today SEDI works with a network of 100 partners in more than 40 communities in every region in Canada to increase self-sufficiency for disadvantaged Canadians through self-employment, asset-building and initiatives for youth with barriers and persons with disabilities. We envision a society where there are no barriers to prevent Canadians from realizing their full economic and human potential. We want to see social, cultural and economic supports that enable people to learn, take risks, invest wisely and participate in the economic mainstream. Our partners include leading private sector corporations, foundations, community-based organizations and policy research organizations in Canada and abroad. SEDI's expertise has been recognized by the Organization for Economic Cooperation and Development and by the World Economic Forum.

SEDI has prepared this submission to the Committee on Social Affairs of the National Assembly of Quebec in advance of the Committee's public hearings on Bill 57, the *Individual and Family Assistance Act*. The focus of SEDI's submission is on the Bill's amendments to asset-limits under social assistance and the ability of low-income Quebecers to save, build or preserve personal assets.

Asset-Building

Since 1996, SEDI has led the development of the asset-building field in Canada. Asset-building is an emerging area of social policy and practice. Its core idea is that to overcome poverty, opportunities to save and invest in a better future are as critical as income. Savings and assets can leverage new income, open new opportunities for education and development, enable productive risk-taking and can build social capital by enhancing inclusion and participation.

Savings can also provide a safety net, for example to cushion the climb out of poverty or to prevent deprivation in case of income losses. When individuals have access to assets and to supportive services they are better equipped to manage life transitions and to build and maintain self-sufficiency.

International governments and bodies have acknowledged the value of asset-building. Representatives from the OECD have participated in an international conference, co-hosted by SEDI and have published reports to encourage further dialogue among OECD members on savings and asset-building. The World Economic Forum held sessions on asset-building during its Fall 2003 meeting in Geneva and its 2004 annual meeting in Davos. They are now planning a further session for the 2005 annual meeting. Federal and state legislation in the US now supports hundreds of local asset-building projects and asset-based programs are now the fastest growing domestic social expenditure in the US. The UK government has moved quickly and decisively to establish asset-building as the "third pillar" of the social welfare system in Britain. Asset-building initiatives are also underway or planned in Australia, Taiwan, Singapore, Ireland and South Africa. SEDI believes that asset-building offers a new and much-needed avenue toward increased social inclusion and shared economic security in Canada.

Canada has a gross and persistent gap dating as far back as 1970 between those with savings and assets and those without. The poorer 50% of Canadian households own less than 6% of all personal financial assets (Statistics Canada, 2001). Between 1984 and 1999, the median net worth of the wealthiest 20 percent of Canadians increased 39% while the net wealth of the poorest 20% of Canadians actually fell.

When compared with its provincial counterparts, Quebec has a somewhat larger gap between the very wealthiest and the very poorest of its citizens – the poorer 50% of Quebecers own only 5.4% of all wealth whereas the wealthier 50% of Quebecers own nearly 95% of all wealth in the province (Kerstetter, 2002). The gap is larger only in BC. At the same time, after the Atlantic provinces, Quebecers have lower average savings and assets than Canadians living in other regions of the country. Compared to other regions, Quebec has enjoyed the largest increase in wealth in the past 30 years, however as in other regions, the data also suggest that little of this increase has gone to the poorest of Quebec's families.

But what does this mean in terms of real financial security for Canadian families. In cases of unexpected hardship like losing employment, marital break-up or disability, savings and assets can maintain a family at their current standard of living by replacing income. However the poorest 20% of Canadian families have only enough assets to replace about 5 weeks of lost income at their current level. Not surprisingly, one third of these families report falling 2 months or more behind on a bill, mortgage, rent or loan payment. By comparison, the wealthiest 20% of Canadian families have sufficient financial assets to replace 218 weeks of income at their current level. Considering that the average after-tax income of this group is only \$62,518, this concentration of wealth and the financial security that goes with it is astounding.

While at least some portion of this maldistribution of wealth must be attributed to federal income tax and program expenditures, provincial income support programs that impose restrictions on assets also play a role. Quebec is one of only three provinces in Canada that has made nominal increases to asset limits for welfare recipients with dependants between 1985 and 2002 (SEDI, 2004). However, when adjusted for inflation, the result is an effective decline of \$723. Research does suggest that welfare asset limits reduce personal savings (Orzag, 2001) and that access to savings and assets both leads to better life outcomes (Bynner & Despotidou 2001) but also facilitates the transition off welfare and may protect against a return to welfare dependency (Stapleton, 2003).

Asset-Building and Social Assistance

Current asset limits restrict the amount and type of assets that an individual or family may hold to become eligible or to maintain eligibility for social assistance income benefits and related benefits such as drug benefits. Both liquid financial and personal fixed assets (including vehicles and property) are included in the assessment. Although the

purpose of asset limits is legitimately to ensure that need for income assistance is real and the course of last resort, they have the perverse effect of first encouraging the rapid and perhaps unproductive spending of liquid assets and, second of maintaining welfare dependency.

Among our network of frontline community agencies, SEDI has frequently heard that low-income families are facing a welfare wall, not only in terms of the transition out of welfare, but also in terms of the eligibility for welfare. In many cases, families and individuals have been forced to sell, spend or otherwise liquidate some of the very same savings and assets that may otherwise have enabled them to become self-sufficient or have protected their dependent children from repeating the cycle of poverty and welfare dependence. Restrictive guidelines governing asset holding among social assistance recipients appear to be based on the assumption that low-income families and individuals do not and cannot acquire assets. However this is a seriously flawed assumption for two reasons. First, even among the poorest citizens, many receive certain lump sums or minor windfalls, for example from small inheritances or legal settlements. Whereas these assets could be protected and put to uses to enhance self-sufficiency, social assistance recipients are usually forced to quickly liquidate these sums or risk losing their income assistance entitlements. Second, research on Individual Development Accounts (IDAs) and similar programs in the US, the UK and Canada has demonstrated that individuals with even very low income can and do save when provided with the right incentives and supports.

The largest demonstration of IDAs for adult learning is *learn\$ave*, a national project developed and managed by SEDI in partnership with the Social Research and Demonstration Corporation, RBC Royal Bank, the Caisse d'economie Desjardins, a network of community-based organizations and with funding from the federal department of Human Resources and Skills Development Canada. *Learn\$ave* offers eligible low-income adult Canadians in selected project sites, the opportunity to save and invest in their own education and learning. Participants open a *learn\$ave* savings account and are eligible to receive a matching savings credit worth \$2 to \$5 for each \$1 they save and invest in education, skills training or microenterprise development. In addition, program participants may receive supportive services including financial education and case management to enable them to develop a savings plan.

In Montreal, 150 low-income residents are taking part in the project, among them 25 social assistance recipients. Most (85%) have a household income of less than \$20,000 and prior to enrolling in the program owned few if any assets; 82% had financial assets worth \$250 or less and only 2 participants of 150 owned their homes. Since enrolling in the project, participants in the Montreal site have saved a total of \$91,296, an average of \$634 per participant and \$26.68 per month. When combined with the matching credits, this equals a total of \$488,544 available to be invested in adult learning. Fifty-three participants have already withdrawn funds to be invested in eligible *learn\$ave* goals.

Recommendations to the Committee

The goals of asset-building are, in SEDI's view, not only consistent with but also in fact supportive of the goals of progressive social assistance policy. We believe that alongside adequate income and social services, asset-building is a key component of any effective strategy to ensure social and economic inclusion. The government of Quebec's recent statement outlining its National Strategy to Combat Poverty and Social Exclusion, noted the government's commitment to take a comprehensive approach, to take preventative action, to invest in innovative approaches and to support the involvement of the community-based sector. Bill 57 further notes the government's intention to include in the new Social Assistance Program a provision allowing a person or a family to own certain property or liquid assets in order to facilitate actions enabling them to regain economic self-sufficiency. Similar changes to regulations governing asset limits have been made in British Columbia and provincial welfare regulations now specifically exempt "asset development" accounts.

SEDI supports the government of Quebec's stated intention in Bill 57 to provide greater flexibility in asset limits under the new Social Assistance Program. We believe this signals a very positive and progressive approach that

recognizes the *critical role that savings and assets play in social and economic inclusion*. In considering its options for developing regulations under the Bill and implementing the new programmatic changes, SEDI strongly encourages the government and this Committee to consider the following:

In setting the limits on assets that may be held by applicants to and recipients of social assistance, we encourage the government to take the most flexible position possible. This does not simply mean increasing the asset limits in the guidelines, but also giving careful consideration to the types and nature of the assets included in the test. We strongly encourage the government to create the broadest exemption possible for those financial and fixed assets that will encourage greater self-sufficiency among welfare recipients and their dependent children.

In addition, we encourage the government to carefully consider and take steps to address possible unintended interactions between social assistance asset limits and other programs and policies designed to increase personal savings and asset-holding, such as the newly proposed Canada Learning Bond.

We also believe that the government, recognizing the critical role of savings and assets, will want to take measures to encourage the development of new assets among low-income Quebecers, including social assistance recipients. While removing barriers to saving in social assistance regulations is a first step, building and preserving assets among low-income citizens requires at least three additional measures:

- Financial incentives that offer real value to low-income families and individuals. Most existing incentives to save are delivered through income tax credits that offer little or no benefit to those with little or no income tax liability. For this reason, SEDI favours measures that provide direct benefit to low-income families and individuals, including but not limited to IDAs and endowments such as the Canada Learning Bond.
- Measures to tackle financial services exclusion are needed to ensure that all citizens have access to and can participate in affordable and appropriate mainstream financial services. These services are increasingly complex but also increasingly crucial as governments move to direct deposit and account-based systems for delivering financial entitlements.
- Financial capability education is a necessary component of any effective strategy to increase savings and assets. Such education provides citizens with the knowledge and confidence required to effectively navigate and manage their financial lives, as well as equipping them to be responsible and informed members of society. Financially capable individuals are equipped to understand both the benefits they are entitled to as well as their role and responsibility in accessing them. Financially capable individuals also have the necessary information, skills and confidence to negotiate the often confusing or intimidating application processes and documents. Financial capability education also plays a direct role in asset-building by enabling citizens to interact with the financial services infrastructure underlying virtually all savings and asset-building programs, enabling them to address barriers to saving (such as personal debt) and to set and reach saving and asset goals. Middle and upper income earners who lack such capability can and do purchase it from an industry of financial advisors. Governments have a role to play in ensuring access to financial capability education for all citizens and particularly disadvantaged citizens such as those with low-income and on social assistance.

We encourage the government to include, among the innovations to be funded under this legislation, pilot projects to test various forms of financial supports for asset-building among low-income Quebecers and measures to enhance financial capability.

We look forward to an opportunity to discuss these recommendations with Members of the Committee and welcome any requests for additional information.

References

- Bynner, J. and S. Despotidou (2001). Effects of Assets on Life Chances. London, Center for Longitudinal Studies, University of London
- Kerstetter, Steve (2002). "Rags and Riches: Wealth inequality in Canada", Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives. Available on-line at <http://www.policyalternatives.ca>
- Orszag, P. (2001). Asset Tests and Low Savings Rates Among Lower-Income Families. Washington, Center on Budget and Policy Priorities
- SEDI (2004). Changes in Nominal and Inflation-adjusted Asset Limits for Persons with At Least One Dependent Children on Social Assistance, 1985-2002. Internal analysis of public data.
- Statistics Canada, (2001). "The Assets and Debts of Canadians: An Overview of the Survey of Financial Security." Catalogue no. 13-595-XIE, <<http://www.statcan.ca/english/freepub/13-595-XIE/free.htm>>.