

**AVIS SUR LE RAPPORT DU CHANTIER INTERMINISTÉRIEL SUR
LES MESURES DE PAUVRETÉ ET LES INDICATEURS DE RÉSULTATS**

***Camil Bouchard
Marie-France Raynault
Robert Choinière***

Décembre 2001 / Janvier 2002



**Observatoire montréalais des
inégalités sociales et de la santé**

Une initiative de la Direction de la
santé publique de Montréal-Centre

1301, rue Sherbrooke est, Montréal (Québec) H2L 1M3
(Tel) 514-528-2400 (Fax) 514-528-2453

La production de ce rapport a été financée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité du Québec. Les opinions qui pourraient être exprimées par les auteurs n'engagent d'aucune façon le ministère.

Structures de suivi, de délibérations et de diffusion

Les gouvernements contemporains sont de puissants générateurs d'innovations. Leur principal rôle est de tracer les lignes directrices et les grandes orientations de programmes, de politiques et de services répondant aux besoins de la population et d'en soutenir et contrôler la mise en œuvre.

Dans de nombreux pays, les gouvernements se dotent de structures où peuvent prendre place les débats antérieurs à la création d'innovations sociales ou économiques ou postérieurs à leur mise en application. Dans le cas du Québec, comme en a fait foi le Conseil de la science et de la technologie dans des avis remis au MRST, la fonction de veille et de recherche gouvernementale nécessaire au renouvellement des pratiques et des politiques a été très sérieusement laissée en plan durant les deux dernières décades pour des raisons diverses, dont l'impérieuse lutte au déficit.

Durant ce temps, la nouvelle économie s'installait et commandait des actions énergiques de renouvellement des institutions qui ont donné naissance à de nombreuses réformes. Le suivi de ces réformes a été laissé aux soins d'initiatives ponctuelles, spontanées, disparates, très peu visibles, et donc incapables d'alimenter le débat parmi les décideurs et parmi la population par des informations éclairantes sur leurs caractéristiques, leur évolution et leurs impacts. C'est le cas notamment en ce qui a trait à la création, à la mise sur pied, au développement et aux impacts des Centres de la petite enfance au Québec (CPE), une innovation très importante et très prometteuse¹.

La politique de la lutte à la pauvreté, à plusieurs égards, présente les caractéristiques d'une importante innovation.. Elle touche des milliers de personnes, repose sur l'adhésion de millions de citoyennes et de citoyens, commande une approche nouvelle au soutien des plus démunis, met à contribution des structures et des mécanismes

¹ Voir Dagenais, C. (2002). Effets de la politique familiale du Gouvernement du Québec sur la pauvreté des enfants vivant dans des familles à faible revenu. Document de travail remis au Ministre de la solidarité sociale, janvier 2001.

originaux de collaboration intersectorielle et demandera sans doute d'importants investissements de l'État dans de multiples secteurs de ses activités.

Nous suggérons donc que cette politique soit dotée d'une structure de suivi et d'analyse qui à la fois pourra 1) assurer la circulation d'informations d'un secteur à l'autre, 2) soutenir la prise de décision ministérielle et interministérielle et 3) favorisera une délibération et une concertation accrue et soutenue entre les grands partenaires sociaux.

1. Le réseau de chercheurs sectoriels (RCS)

À un premier niveau, le gouvernement entend créer et renforcer un Réseau de chercheurs sectoriels (RCS) constitué des chercheurs attachés à chacun des ministères participants. Ces chercheurs sont chargés d'assurer le suivi des actions de leur secteur d'appartenance, d'en informer leur ministre et d'assurer un relais de cette information auprès du Bureau de suivi de lutte à l'exclusion et à la pauvreté (BSLEP). En collaboration avec le BSLEP, les membres du RCS pourraient aussi être appelés à compléter des études spécifiques émanant de questions extrasectorielles.

2. Le Bureau de suivi de la lutte à la pauvreté (BSLP)

À un second niveau, le gouvernement entend se doter d'un Bureau de suivi de lutte à la pauvreté (BSLP). Ce bureau gouvernemental de recherche est placé sous la responsabilité du Ministre de la solidarité sociale. Il est composé d'une petite équipe de chercheurs dont la fonction est d'alimenter au moyen d'études, d'analyses, d'états de situations, la réflexion et la prise de décision d'un Comité interministériel de lutte à la pauvreté. Ce Bureau est en lien avec le RCS sur des objets définis par le Comité interministériel selon ses besoins et ses priorités. Il peut aussi, sous la responsabilité du Ministre, établir des liens de collaboration avec des ressources de recherche externes sur des objets spécifiques.

3. L'Initiative nationale de lutte contre la pauvreté (INLP)

À un troisième niveau, le gouvernement mettra sur pied et soutiendra une *unité stratégique de suivi et d'analyses prospectives* (R&D) capable d'alimenter une réflexion innovante entre les grands partenaires de la société et de soutenir les délibérations publiques autour d'enjeux cruciaux concernant la lutte à la pauvreté et à l'exclusion : l'Initiative nationale de lutte contre la pauvreté (INLP). Outre ces deux premières fonctions (R&D et soutien à la délibération), l'INLP aurait aussi comme mandat de diffuser aux décideurs et à la population, à des fins d'information, les connaissances nationales et internationales acquises dans le domaine de la lutte à la pauvreté.

L'INLP est composé d'un CA qui a la responsabilité de trois services : R&D, délibérations et diffusion. Les membres du CA sont nommés par le Conseil des ministres. Le CA multisectoriel est présidé par la Ministre de la solidarité sociale. Il est composé de représentants du monde associatif, du monde syndical, du monde patronal, du monde de la finance, des réseaux de services de la santé, de l'éducation, de la famille et de l'enfance, des universités et du parti de l'opposition. On y retrouve aussi le directeur général de l'ISQ. L'INLP a un mandat de 5 ans, renouvelable pour une deuxième période quinquennale.

Le *service R&D* est composé de chercheurs résidents qui peuvent établir des partenariats avec les chercheurs gouvernementaux, non gouvernementaux ou internationaux sur des objets de recherche. Le service R&D est coiffé par un Comité scientifique dont le directeur siège *ex officio* sur le CA. Sa mission est de compléter des études nécessaires, notamment des études de comparaisons internationales, au suivi ou à l'amélioration de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il fait à la fois fonction d'Observatoire de la Politique et aussi de soutien à l'innovation. Il peut, à la demande du CA, écrire des avis concernant des questions relatives à des enjeux fondamentaux ou à des modes d'opération ou d'implantation de la Politique (Ex : établissement d'un niveau de revenu rencontrant les besoins essentiels

ou d'un revenu de participation citoyenne). Il peut également tester aux moyens d'expérimentations sociales évaluées de nouvelles approches et faire part de ses observations auprès du CA. Il peut aussi être appelé à faire état des impacts de la lutte à la pauvreté et du degré d'atteinte de ses objectifs à des moments donnés. Il fait régulièrement le suivi des principaux indicateurs de résultats concernant la lutte à la pauvreté et à l'exclusion. Le service de R&D peut établir, à même ses budgets de recherche, des ententes avec les Fonds de recherche du Québec pour l'établissement de programmes conjoints portant sur les enjeux de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion.

Le *service de délibérations* organise des événements (colloques, conférences, séminaires, sommets) où les enjeux qui se présentent en cours d'implantation de la Politique ou les enjeux de nature plus prospective sont mis au débat sur la place publique. Les thématiques de ces débats sont arrêtées par le CA. Ces débats peuvent être éclairés par les recherches complétées au service de la R&D ou sous sa responsabilité.

Le *service de diffusion* est chargé de disséminer, dans un éventail le plus large possible de milieux, les connaissances issues des travaux du service de la R&D et de toute autre source de recherches ou d'expériences nationales ou internationales. Il produit des outils et propose des stratégies favorisant une délibération la mieux informée possible. Il peut organiser des missions internationales d'information et soutenir des réseaux d'échanges internationaux en la matière. Il soutient le président du CA dans sa capacité de tisser des liens internationaux avec les pays de l'OCDE.

La mesure de la pauvreté

Le premier jet de la Stratégie nationale de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale laisse entendre que la mesure de la pauvreté serait mieux servie par le développement d'une mesure « absolue » type panier de consommation mais qu'une mesure plus relative comme la mesure du faible revenu pourrait aussi présenter quelque intérêt, étant fonction des inégalités dans une société. Ajoutons qu'il n'est question nulle part du seuil de faible revenu de Statistique Canada, mesure utilisée depuis des années, permettant des comparaisons dans le temps et qui correspond à ce que les Canadiens identifient eux-mêmes comme un seuil acceptable (tel que vérifié dans les sondages populationnels depuis 1976).

Un premier commentaire est à l'effet qu'il n'existe pas dans les pays riches de mesure absolue de la pauvreté puisque tout ce qui entre dans la composition du panier de consommation est relatif aux valeurs de la société et aux opportunités qu'elle offre. Dans une société donnée, l'accès à la télévision par exemple peut être considéré essentiel (même Christopher Sarlo dans ses études pour l'Institut Fraser l'inclut) pour de nombreuses raisons. Pensons par exemple à l'exclusion subie par les enfants qui ne participent pas de la culture populaire des jeunes de leur école.

Pour ce qui est de la mesure de faible revenu, elle ne peut aucunement être considérée comme une mesure des inégalités pour laquelle des indicateurs comme le coefficient GINI ou des mesures de distribution des revenus existent. Pensons par exemple à une

société où le revenu médian serait de 45,000\$, où 25% de la population gagnerait 22,000\$ et 50% de la population se situerait dans une échelle allant de 45,000\$ à 60,000\$. Cette société serait-elle inégalitaire ? Certainement moins qu'une autre où 25% de la population gagnerait entre 6,000\$ et 22,500\$ et qui verrait les revenus de ses 50% les plus riches s'étaler de 45,000\$ à 5,000,000\$. La mesure de faible revenu est certes peu utile quand tous les revenus de la population varient en même temps, comme en temps de récession par exemple. Mais elle présente d'autres qualités comme celle de la simplicité de calcul, ce qui permet entre autres les comparaisons internationales qui sont essentielles.

Nous partageons l'opinion des auteurs du document sur le chantier des indicateurs à savoir qu'une panoplie d'indicateurs est nécessaire pour mesurer la pauvreté, chacun présentant ses forces et ses lacunes. Nous vous référons ici à l'excellent document du Conseil canadien de développement social (en annexe) qui les discute.

Le choix d'un niveau de revenu minimum garanti est complexe. Il y aurait avantage à confier cette tâche à un organisme qui cumulerait les fonctions de recherche et développement et celles de consultation et de concertations populaires.

Enfin, d'autres indicateurs sont essentiels puisqu'une action est nécessaire à différents niveaux. Au delà des faibles revenus, il faut connaître l'espérance de vie dans les quartiers pauvres, les taux d'échec scolaire, de grossesses à l'adolescence, de maltraitance, de ménages en besoin impérieux de logement, etc.

Janvier 2002

Commentaires sur le document du Chantier interministériel sur les mesures de pauvreté et les indicateurs de résultats

Il faudrait indiquer dans le texte que le problème avec l'utilisation des SFR à l'échelle du Québec réside dans la prise en considération ou non du coût de la vie plus bas au Québec que dans la plupart des autres provinces. Cette distinction fait que le Québec passe d'une des provinces les plus défavorisées à l'une des plus favorisées.

On devrait également mentionner dans le texte les résultats préliminaires obtenus pour l'ensemble du Québec en ce qui concerne la mesure du panier de consultation. Selon ces résultats, il y aurait au Québec une proportion plus faible de personnes vivant dans la pauvreté que de personnes bénéficiant de l'assistance-emploi.

Page VII, point 2 :

1^{er} paragraphe : Indicateurs de résultats.

Je serais plus prudent et j'utiliserais plutôt les termes : Indicateurs de résultats de besoins ou de couvertures de certains programmes.

Si pour certains, une mesure donnée représente un indicateur de résultats (performance), pour d'autres la même mesure sera interprétée comme un indicateur de besoin.

2^e paragraphe :

Ajouter à la fin les caractéristiques culturelles, population active.

Page 1, point 1.1

1^{er} paragraphe :

remplacer à la deuxième ligne *constitue un indicateur de par peut servir à définir des indicateurs du*

ajouter à la dernière ligne : *et établir des comparaisons géographiques et temporelles*

Page 5, premier paragraphe :

Parler des données sur le supplément de revenu garanti de la DRHC comme mesure complémentaire de l'assistance-emploi pour les 65 ans et plus.

Page 10, 4^e paragraphe, 4^e ligne :

Remplacer *degré de pauvreté* par *degré de défavorisation*

Page 10, 5^e paragraphe :

Si les dimensions retenues pour définir la défavorisation matérielle (scolarité, revenu, emploi) font l'unanimité, ce n'est pas le cas pour la défavorisation sociale (monoparentalité, personnes seules, personnes divorcées, séparées ou veuves).

Page 11, 4^e paragraphe :

Mentionner que l'indice de défavorisation sociale semble surestimer les personnes dans le quintile le plus défavorisé dans les grands centres urbains, particulièrement Montréal.

Page 15, point 1.7.3, 2^e paragraphe :

Il faudrait également mentionner la perception de sa situation financière qui est une variable disponible dans les enquêtes de 1992-1993 et 1998.

À l'annexe 3, dans le portrait régionalisé, il faudrait ajouter les indicateurs suivants :

- % de familles monoparentales
- % de personnes vivant seules
- % de personnes sur l'assistance-emploi ayant cumulé 2 ans et plus
- % de personnes de 65 ans et plus bénéficiant du Supplément de revenu garanti
- % de la population se percevant en moyenne ou mauvaise santé
- % de la population insatisfaite de sa vie sociale
- % de la population se situant dans la catégorie élevée de détresse psychologique
- % de la population ayant des limitations d'activités
- Taux des années potentielles de vie perdues
- Espérance de vie en bonne santé

ANNEXE 1

Définir et redéfinir la pauvreté : Le point de vue du CCDS

Ce document d'orientation présente brièvement le point de vue du Conseil canadien de développement social (CCDS) à propos des seuils de pauvreté tout en proposant certaines recommandations à Statistique Canada, au gouvernement fédéral et aux provinces. Le CCDS est un des principaux organismes de recherche et de défense des droits qui possède notamment une expertise dans l'étude de la pauvreté.

Multiplicité des mesures de faible revenu et de pauvreté

Contrairement aux États-Unis et certains pays, le Canada n'a aucun seuil de pauvreté reconnu par le gouvernement. Statistique Canada met en garde publiquement que son Seuil de faible revenu (SFR) ne doit pas être considéré comme tel. Néanmoins, le CCDS, le Conseil national du bien-être social, la plupart des groupes anti-pauvreté et, dans les faits, les chercheurs de la fonction publique ont utilisé le SFR en tant que mesure semi-officielle de la pauvreté depuis les années 60. Cela peut être attribuable au fait que des estimations fiables des taux de faible revenu basés sur le SFR sont publiées chaque année par Statistique Canada, en parallèle avec la publication de statistiques annuelles sur les revenus des Canadiens.

Mais cela est sur le point de changer. Le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC), par l'intermédiaire d'un groupe de travail fédéral/provincial/territorial, a proposé une Mesure du panier de consommation (MPC) de la pauvreté. Statistique Canada examine actuellement les questions méthodologiques inhérentes pour déterminer ce type de panier. Les gouvernements anticipent que les prochaines estimations du faible revenu basées sur la MPC seront publiées conjointement avec les données annuelles de Statistique Canada sur le revenu, peut-être en 2002, lors de la parution des données sur le revenu pour l'année 2000. Statistique Canada a aussi l'intention de consulter les Canadiens sur la méthodologie de la MPC dans un proche avenir.

Des porte-parole de Statistique Canada ont dit qu'ils allaient continuer à publier les taux de faible revenu basés sur le SFR, et ils pourraient aussi continuer à publier les taux relatifs de faible revenu basés sur la Mesure de faible revenu (MFR), représentant la moitié du revenu médian des ménages. Les MFR sont généralement utilisées comme mesure de base pour les comparaisons internationales, par exemple la pauvreté chez les enfants dans le monde, quoiqu'elles soient moins employées au Canada.

Compte tenu de la multiplication des mesures de pauvreté, il est convenu pour le CCDS de discuter de certaines questions qui s'y rattachent. Ce document d'orientation présente certains avantages et désavantages des différentes mesures et soulève quelques points importants. La plupart des questions sont approfondies dans le livre du CCDS *Données de base sur la pauvreté au Canada - édition 2000* (chapitre 2). Le document *Low-income Trends in the 1990s*, affiché sur le site du CCDS, résume les données les plus récentes.

Que mesurons-nous ?

Si on parle de personnes vivant dans la pauvreté, on doit définir qui est pauvre et qui ne l'est pas. La définition d'un seuil de pauvreté est nécessaire si nous voulons analyser non seulement l'incidence de la pauvreté, mais aussi la profondeur de la pauvreté (à quel point les pauvres sont-ils pauvres ?) et la durée de la pauvreté (pendant combien de temps les pauvres restent-ils pauvres ?). Et bien entendu, l'analyse doit être faite en fonction de diverses structures familiales, de personnes de différents âges et ainsi de suite. Le CCDS a depuis longtemps souligné la profondeur de la pauvreté dans ses recherches, et les nouvelles données fournies par l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) ont rendu possible l'analyse détaillée de la durée de la pauvreté. Déterminer un seuil de pauvreté est un exercice relativement arbitraire, même lorsqu'il existe un accord conceptuel sur ce qu'on entend par pauvreté. Dans le cas actuel, nous ne disposons même pas d'un accord conceptuel. Les opinions populaires et celles des experts apparemment s'opposent à savoir si, et dans quelle mesure, on doit définir la pauvreté en termes absolus – incapacité de subvenir à des besoins essentiels – ou en termes relatifs – écart de la norme dans la communauté. En fait, en y regardant de près,

pratiquement toutes les mesures de faible revenu sont relatives (sauf les plus extrêmes), et elles diffèrent surtout dans la manière latente de juger quel type d'écart est acceptable entre « les pauvres » et leurs concitoyens dans une même société. On peut définir cet écart en fonction du revenu ou en fonction de la consommation.

Un exemple de seuil absolu de pauvreté est le seuil de pauvreté extrême fixé par la Banque mondiale à 1 dollar américain par jour, qui est appliqué aux pays en voie de développement comme équivalent d'un budget de survie minimum. Il n'a pour ainsi dire aucune pertinence pour comprendre la pauvreté dans les pays industrialisés, étant donné que tous leurs citoyens ont en principe un revenu au-dessus de ce niveau minimal. Le seuil officiel de pauvreté aux É-U est un budget de survie un peu plus élevé, basé sur le coût d'un panier de consommation limité aux besoins très essentiels auquel s'ajoute un pourcentage arbitraire, et dont le total s'est éloigné progressivement du niveau de vie moyen aux États-Unis. Le seuil américain est en général considéré comme une très mauvaise mesure par les défenseurs des droits sociaux – qui le jugent bien trop bas par rapport au coût actuel de la vie et aux budgets moyens – et par les experts en raison du manque de résonance avec le coût réel de la vie.

Au Canada, la tradition de définir la pauvreté en fonction des besoins très essentiels est associée de près avec le *Fraser Institute*, qui prétend que les gens ne sont pas pauvres s'ils peuvent subvenir à leurs « besoins essentiels ». Ce seuil s'efforce de calculer le coût d'un panier de consommation comprenant la nourriture, l'habillement, le logement et quelques articles supplémentaires limités. Des articles que la grande majorité des Canadiens prennent pour acquis, comme du café, un journal quotidien et le câble de télévision, sont notoirement absents du panier du *Fraser Institute*. Il ne tient pas non plus compte de l'accès aux activités récréatives ou culturelles. Cette définition de la pauvreté a été largement utilisée pour discréditer les SFR, qui sont basés, en partie, sur les revenus des pauvres par rapport à ceux des autres membres de la société.

Les soi-disant seuils « absolus » de pauvreté englobent en fait les normes et niveaux de vie de la communauté, au moins à un degré limité. Même les seuils de pauvreté

extrêmement restreints du *Fraser Institute* sembleraient «généreux» à nombre de citoyens de pays en voie de développement à revenu très bas, ou au Canadien moyen d'il y a un siècle. En fait, le *Fraser Institute* lui-même reconnaît que «le seuil de pauvreté en fonction des besoins essentiels n'est pas absolu... pour être significatif, un seuil de pauvreté doit être pris dans le cadre de la société où les gens vivent». (*Measuring Poverty in Canada*, 2001)

Les porte-parole de la politique sociale, y compris le CCDS, se sont fortement prononcés en faveur d'une définition relative de la pauvreté, en faisant valoir que d'être pauvre, c'est être à l'écart de l'ensemble de la société et exclu des ressources, chances et des sources de bien-être subjectives et objectives qui sont facilement à la portée des autres. Adam Smith lui-même a endossé de près une définition relative de la pauvreté, en affirmant que d'être pauvre revient à devoir se passer de ce qui est nécessaire pour être un membre «respectable» de la société. Il faisait remarquer que, à son époque, un homme devait avoir une chemise de lin s'il voulait se présenter en public «sans honte». Ce qui définit la pauvreté, ce n'est pas juste d'être sans chemise (quelle que soit la chemise), mais de ne pas avoir les moyens d'être moindrement respecté dans une société donnée à une époque donnée.

De la même façon, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a fait valoir que des seuils absolus de pauvreté ont peu de sens dans des sociétés industrialisées modernes, et qu'il faudrait considérer le concept de la pauvreté non pas comme la privation des besoins absolument essentiels, mais comme l'exclusion du mode de vie auquel les autres ont largement accès dans la même société. Et elle précise «afin de participer pleinement à la vie sociale d'une communauté, les individus peuvent avoir besoin d'un niveau de ressources qui n'est pas trop inférieur à la norme dans cette communauté». Elle ajoute encore que «d'un point de vue normatif, on peut dire que c'est injuste que des membres d'une communauté ne profitent pas équitablement d'une augmentation générale de la prospérité». (OCDE *Les perspectives de l'emploi*, Juin 2001, p. 41)

Il est très difficile d'affirmer que le bien-être relatif ne compte pas pour les gens. Combien d'entre nous préféreraient avoir un revenu de 30 000 \$ dans une société où le revenu moyen serait de 50 000 \$, par rapport à avoir un revenu de 29 000 \$ dans une société où le revenu moyen serait de 25 000 \$? C'est tout simplement faux de dire que les gens sont indifférents à leur place sur l'échelle de répartition des revenus par rapport aux autres, même s'ils peuvent subvenir à leurs besoins essentiels.

La recherche a aussi démontré que plusieurs conditions sociales clé, comme l'état de santé et l'alphabétisation, sont liées de près au revenu relatif des gens, plutôt qu'à l'étendue de leur privation absolue. L'économiste gagnant du prix Nobel, Amartya Sen, se sert à titre d'exemple révélateur du fait que les Noirs aux États-Unis ont une espérance de vie bien plus basse que les habitants de l'état de Kerala en Inde, bien qu'ils aient un revenu absolu bien plus élevé. Dans les pays industrialisés modernes, le lien entre les conditions de santé et le PIB moyen par habitant se dégrade au-delà d'un certain seuil et est lié de très près aux écarts de revenu.

On prétend souvent – à tort – qu'on ne peut rien faire ou presque pour diminuer la pauvreté relative. En fait, les taux de pauvreté relative diffèrent énormément selon les pays. En utilisant la MFR (un seuil de pauvreté basé sur la moitié du revenu médian), la pauvreté vers le milieu des années 1990 était presque de 11% au Canada, par rapport à moins de 5% dans les pays scandinaves et à 16% aux États-Unis. On pourrait singulièrement faire baisser la pauvreté relative au Canada par des modifications au régime fiscal et aux transferts, par des augmentations aux bas salaires et par des taux plus élevés d'emploi.

L'argument central est que pratiquement toutes les mesures de pauvreté sont relatives. Que l'on définisse la pauvreté en fonction d'un certain niveau de revenu par rapport à la moyenne (un seuil de revenu) ou en fonction du coût d'un panier de consommation et de services par rapport à la moyenne, nous devons toujours décider quel écart est acceptable entre «les pauvres» et les autres qui vivent dans la même société. Cette

décision est explicite dans les seuils de revenu relatif comme la MFR, mais plus implicite dans l'approche basée sur la consommation.

Toutes les mesures de pauvreté, qu'elles soient basées sur le revenu ou sur un panier de consommation et de services, sont aussi arbitraires, au moins à un certain degré. C'est vraiment une question de valeurs de décider quel écart nous sommes prêts à accepter entre «les pauvres» et le reste de la société. Le CCDS et la plupart des porte-parole du bien-être social favorisent un seuil de pauvreté relativement généreux, étant donné que nous jugeons que les besoins sont autant sociaux que physiques. Être pauvre, c'est vivre dans un degré considérable d'exclusion du reste de la société, et non d'être simplement démuné des besoins les plus essentiels.

Le pour et le contre de trois seuils de pauvreté

Les SFR

Statistique Canada publie régulièrement des données statistiques sur la proportion de Canadiens qui vivent sous les Seuils de faible revenu (SFR) avant et après impôt. Ces seuils définissent comme ménages à faible revenu ceux qui dépensent un pourcentage beaucoup plus élevé de leur revenu qu'un ménage moyen de taille équivalente pour les besoins essentiels – nourriture, logement et vêtements. Par conséquent, il reste aux ménages pauvres, un revenu «discrétionnaire», absolu et relatif, bien inférieur à la moyenne.

La démarcation du SFR est calculée en ajoutant 20 points au pourcentage du revenu dépensé par un ménage moyen équivalent en frais de nourriture, de logement et de vêtements. Les SFR sont calculés pour différentes tailles de familles et de communautés, et sont réajustés périodiquement pour tenir compte des changements dans les caractéristiques de dépenses des ménages. Actuellement, le ménage moyen dépense environ 35% de son revenu avant impôt pour ces trois nécessités, et donc on considère qu'un ménage est à faible revenu quand il dépense plus de 55% de son revenu avant impôt dans ces nécessités.

Les SFR après impôt sur lesquels Statistique Canada porte maintenant l'attention, sont basés sur les dépenses en besoins essentiels relativement au revenu après impôt, plutôt qu'avant impôt. En 1998, le SFR avant impôt pour une famille de quatre dans une grande ville était de 31 107 \$ (27 890 \$ après impôt), et pour une famille de deux, il était de 20 603 \$ (17 705 \$ après impôt). Alors que la tendance des deux mesures de SFR au fil des ans est pour ainsi dire la même, la proportion de ménages à faible revenu est plus basse d'environ quatre points de pourcentage, selon la mesure après impôt. Ceci est dû au fait que l'écart entre le revenu avant et après impôt s'accroît à mesure qu'on monte sur l'échelle des revenus, en raison de la nature progressive du régime fiscal sur le revenu. Le CCDS a exprimé son inquiétude que ce passage à des SFR après impôt risque d'être à tort interprété comme une baisse de la pauvreté. Dans son état actuel, le SFR après impôt n'est pas ajusté aux impôts sur le revenu, mais cela est remis en question par Statistique Canada et a été recommandé par le CCDS.

Le CCDS a beaucoup utilisé les SFR avant impôt en tant que seuil de pauvreté dans des ouvrages analytiques tels *Données de base sur la pauvreté au Canada* en raison de leur grande accessibilité et parce qu'ils représentent une mesure significative des tendances de l'incidence, de la profondeur et de la durée du faible revenu, par type de famille et autres caractéristiques. Cependant, le CCDS n'a jamais considéré les SFR comme l'unique seuil de pauvreté qui soit valide. En fait, le Conseil a utilisé la MFR, attiré l'attention sur les estimations du budget du coût de la vie des conseils de planification sociale, et en 1973, a même développé son propre seuil de pauvreté (proche de la MFR).

Avantages :

- Les SFR fournissent une série chronologique uniforme et sont bien connus de nombreux groupes.
- Les SFR sont effectivement à la fois une mesure en fonction des besoins (revenu par rapport aux besoins essentiels) et une mesure relative du revenu (étant donné que les SFR reflètent les différences relatives aux dépenses du ménage moyen et qu'ils sont

périodiquement ajustés pour tenir compte des caractéristiques de dépenses de la famille moyenne).

- Des résultats d'enquête basés sur des sondages Gallup indiquent que pour la période de 1976 à 1997, les SFR avant impôt ont régulièrement été proches de ce que le public lui-même considère un revenu suffisant. Huit enquêtes au cours de cette période ne montrent pratiquement aucune différence entre la démarcation du SFR et ce que les répondants jugent «être le montant minimum d'argent dont une famille de quatre a besoin chaque semaine pour se débrouiller dans cette communauté». Les sondages d'opinion montrent que le public a tendance à fortement favoriser une approche d'inclusion sociale dans la définition de la pauvreté. (*Données de base sur la pauvreté au Canada*, p.31).
- Il y a quelques indications, comme le CCDS l'a décrit dans sa publication *Le bien-être de l'enfant et le revenu familial*, que le SFR fournit un point repère déterminant approximatif en ce qui a trait aux résultats chez les enfants, puisque les enfants vivant sous le SFR s'en tirent nettement moins bien que ceux qui sont au-dessus. (Ceci dit, cette étude confirme l'existence d'un gradient des résultats chez les enfants selon le revenu familial, montrant que les enfants bien au-dessus du SFR s'en sortent mieux que ceux qui sont proches mais à peine au-dessus du SFR).

Désavantages :

- La base conceptuelle des SFR est un mélange, et par conséquent compliquée à expliquer.
- Les trois domaines de dépenses sur lesquels se basent les SFR sont les plus élémentaires, mais loin d'être exhaustifs.
- Les SFR sont valables en principe, mais ils ont été sapés par le *Fraser Institute* et autres, qui veulent abolir la pauvreté par définition, plutôt qu'en augmentant le revenu des pauvres. Les médias remettent souvent en question le discours sur la pauvreté selon la mesure des SFR, et ce faisant détournent l'attention de ce qui compte vraiment, comme les tendances de la pauvreté pour subvenir aux besoins et les tendances de l'inégalité du revenu.

- Les SFR ne sont pas établis au niveau provincial ou municipal. Alors que les différences géographiques des dépenses des ménages étaient limitées dans le passé, les SFR ont récemment été critiqués de ne pas tenir compte des différences marquées dans le coût du logement entre les grandes agglomérations urbaines. Étant donné que le loyer constitue une proportion importante du coût de la vie, les SFR sont susceptibles de minimiser la pauvreté dans des villes à loyer élevé comme Toronto et Vancouver.

Recommandation :

Les SFR sont connus, largement utilisés et fournissent une série chronologique uniforme et détaillée. Le CCDS est d'avis que Statistique Canada devrait continuer à calculer et à publier l'incidence du faible revenu, à la fois avant impôt et après impôt, sur la base des SFR et l'agence devrait continuer à réajuster périodiquement les SFR d'après les changements de caractéristiques dans les dépenses des ménages. Il faudrait ajuster les SFR après impôt pour tenir compte des impôts sur le revenu.

La Mesure de faible revenu (MFR)

La MFR est une mesure purement relative de la pauvreté qui est utilisée dans de nombreuses comparaisons internationales. Elle définit explicitement le faible revenu comme un revenu très inférieur à la moyenne, fixé à la moitié du revenu médian d'un ménage équivalent.

Le CCDS a fait quelques travaux analytiques en se servant des MFR et dans le passé, a proposé une définition de la pauvreté basée sur une mesure MFR légèrement différente de celle calculée par Statistique Canada.

Avantages :

- La MFR est simple à comprendre et reflète bien l'importante dimension d'inégalité du faible revenu.
- La MFR facilite les comparaisons internationales et montre clairement comment le Canada s'en sort par rapport aux autres pays.

- La MFR ne nous indique pas directement si les pauvres ont un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins essentiels – peu importe comment ils sont définis – mais elle nous indique qu'ils sont considérablement à l'écart des normes sociales en ce qui a trait au revenu disponible pour acheter des biens et des services dans une économie de marché.

Désavantages :

- Il n'est pas clair quel genre de différences régionales doivent être appliquées dans les MFR. Quand une famille est pauvre à Terre-Neuve, cela veut-il dire qu'elle a moins de la moitié du revenu médian d'un ménage équivalent à Terre-Neuve, ou dans tout le Canada ?
- La MFR ne nous indique rien sur ce qu'un ménage à faible revenu peut acheter.
- La MFR ne varie pas en fonction des cycles économiques comme le font les SFR. En utilisant la MFR, la pauvreté a tendance à ne pas augmenter en temps de récessions, même si le revenu baisse pour les travailleurs pauvres. Cela est dû au fait que le chômage réduit les revenus médians et pas seulement les revenus des ménages à faible revenu.

Recommandation :

Statistique Canada devrait publier des mesures du faible revenu basées sur la MFR pour apporter un complément aux autres mesures.

La Mesure du panier de consommation (MPC)

À partir de 2002, Statistique Canada pourrait fournir des statistiques selon un nouveau seuil commandé par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires – la Mesure de panier de consommation de la pauvreté (MPC). Cette mesure s'efforce de calculer le montant de revenu nécessaire à un ménage pour subvenir à ses besoins, défini non pas seulement en fonction de subsistance vitale, mais aussi en fonction de ce qui est en principe nécessaire pour s'approcher des normes «respectables» de la communauté.

Développement des ressources humaines Canada considère que la MPC se situe quelque part entre un mode de vie de pure subsistance et un panier plus généreux d'inclusion sociale. On y fait remarquer que «l'approche de la MPC se base sur le manque de biens essentiels, avec comme point clé l'interprétation du mot «respectable» dans le contexte présent... elle ne suppose pas un mode de vie aussi confortable que celui du concept d'inclusion sociale». (Développement des ressources humaines Canada, *Bulletin de la recherche appliquée*, Été-automne, 1998).

La MPC sera calculée pour une famille de quatre personnes, puis ajustée à d'autres tailles de famille. Elle comprendra directement : les coûts de loyer d'après une moyenne des loyers pour des appartements de deux et trois chambres; les coûts de nourriture suffisants pour assurer une alimentation nutritive; les coûts de vêtements et chaussures; et les frais de transports, calculés selon le coût d'une carte de transports en commun dans une grande agglomération urbaine ou les frais automobiles pour ceux qui vivent ailleurs. Elle comprendra aussi d'autres articles, comme des frais d'activités récréatives et loisirs, basés sur les dépenses des familles à faible revenu – définies en tant que celles jusqu'au 2e décile, c'est-à-dire les 20% des familles qui ont le moins de revenus. Le seuil de la MPC correspondra à un revenu disponible de MPC défini comme un revenu après impôt, moins les paiements de pension alimentaire, les frais de services de garde, les déductions salariales et les frais de soins de santé.

Un document d'orientation de Statistique Canada sur la méthodologie concernant la MPC est prévu pour l'automne 2001. Jusqu'à ce qu'il soit publié, la nature exacte de la MPC n'est pas claire. L'intention actuelle est de fournir des estimations de faible revenu d'après la MPC au niveau provincial et selon la taille de la municipalité, si possible. Par conséquent, il y aura en fait des seuils de pauvreté pour des grandes agglomérations urbaines déterminées. (Des mesures basées sur les SFR pour des grandes agglomérations urbaines déterminées pourront aussi être publiées par la suite).

La MPC est controversée car elle s'appuie sur des opinions subjectives – surtout de la part des fonctionnaires du Développement des ressources humaines Canada jusqu'à

présent – sur ce que le panier doit inclure, et c'est une mesure moins généreuse que d'autres alternatives de paniers en fonction des besoins, comme ceux développés par les conseils de planification sociale. Des estimations préliminaires montrent que la MPC va réduire de manière significative le taux de faible revenu par rapport à la mesure traditionnelle du SFR avant impôt.

Il ne faut pas rejeter complètement la MPC, simplement parce qu'elle est basée sur les coûts d'un panier de biens et services. Plusieurs groupes anti-pauvreté, comme les *Social Planning Councils* de Toronto et de Winnipeg et le *Social Planning and Research Council of BC*, ont suivi la même approche en essayant de calculer des budgets en fonction des besoins. Ces tentatives de mesurer les besoins du budget d'un ménage ont fait ressortir le niveau profondément insuffisant des prestations d'assistance sociale et des salaires minimum par rapport au coût des loyers, de la nourriture, des vêtements, des transports et ainsi de suite.

La question principale soulevée par la MPC consiste à savoir ce qu'il faut inclure et ne pas inclure dans le panier de consommation. La MPC n'est pas une mesure absolue de la pauvreté, étant donné qu'elle est explicitement destinée à fournir un niveau de vie «respectable» et non des moyens de subsistance essentiels. En même temps, la MPC est conçue pour être inférieure à un panier suffisant pour l'inclusion sociale, comme ceux proposés par les conseils de planification sociale.

D'autres questions importantes concernent le processus de mise à jour et de révision du panier afin de tenir compte des changements dans les caractéristiques de dépenses. Si le panier dans la MPC n'est pas révisé périodiquement, il aura tendance à s'éloigner de plus en plus des caractéristiques de consommation de l'ensemble de la société. Il faudra aussi résoudre des questions techniques comme l'échelle d'équivalence, c'est-à-dire comment ajuster le panier pour différentes tailles de famille.

Avantages :

- La MPC pourrait être bien reçue du public et des fonctionnaires, attirant ainsi une attention renouvelée sur les problèmes de la pauvreté.
- Un budget «suffisant» en fonction des besoins soulignerait le niveau tout à fait insuffisant des prestations d'assistance sociale et des salaires minimum.
- La MPC pourrait faire remarquer davantage l'énorme écart de mode de vie entre les pauvres et le reste de la société.

Désavantages :

- La MPC n'est pas basée sur un point de départ conceptuel adéquat d'inclusion sociale.
- La MPC pourrait détourner l'attention de la pauvreté relative et de l'inégalité des revenus.
- En abaissant artificiellement le taux de pauvreté par rapport aux SFR avant impôt, le passage à la MPC pourrait suggérer à tort que la pauvreté est en baisse.
- Si la MPC n'est pas périodiquement réajustée pour tenir compte des changements dans les caractéristiques de consommation des plus riches, elle pourrait très vite devenir périmée et très inférieure au revenu médian, comme cela s'est passé avec la mesure de la pauvreté aux États-Unis.
- Jusqu'à présent, la MPC a été développée par des fonctionnaires, pratiquement sans aucune intervention des gens pauvres ou des organismes communautaires sur ce qui devrait y être inclus.

Recommandation :

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient entreprendre des consultations étendues sur le type d'articles qui devraient être inclus dans la MPC, sur l'écart permis entre le niveau de vie des familles à faible revenu et les normes communautaires, et sur la façon de remettre à jour le panier. Les organismes communautaires et les personnes qui vivent dans la pauvreté devraient aussi participer à

définir le contenu de la MPC et les seuils de la MPC au sein de certaines communautés précises. Il faudrait que le processus servant à déterminer la MPC soit beaucoup plus participatoire et transparent. Il faudrait aussi envisager une base beaucoup plus étendue qui aurait l'autorité de définir la mesure de la MPC. Finalement, la MPC devrait explicitement inclure des articles qui sont essentiels à l'inclusion sociale, comme la participation aux activités récréatives et culturelles.