

# COMBATTRE LA PAUVRETÉ, LES INÉGALITÉS ET L'EXCLUSION SOCIALE



Par Alain Noël

Rapport de conférence

Ce rapport résume et commente les principales leçons tirées de recherches récentes menées au Québec, au Canada et à l'étranger sur les défis de mesurer la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale, d'en comprendre les causes et d'adopter des politiques publiques visant à les éliminer.

## Combattre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale

RAPPORT DE CONFÉRENCE

## RÉSUMÉ

Ce rapport résume et commente les principales conclusions découlant des présentations données à la conférence internationale « Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales » organisée à Montréal à l'automne 2011 par le Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales (CIQSS) et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS). Cette conférence visait à faire le point sur l'état des connaissances et à identifier les lacunes à combler dans ce domaine de recherche.

Le rapport rappelle d'abord que la mesure des phénomènes sociaux n'est jamais simple et rarement exempte de considérations normatives ou politiques. Même si le Canada n'a jamais fait le choix d'une mesure officielle de la pauvreté, trois mesures de faible revenu sont produites par Statistique Canada et utilisées dans le débat public. Chaque mesure a ses forces et faiblesses. Il convient donc de les utiliser avec prudence. Comme aucune mesure n'est parfaite, le rapport suggère d'utiliser un éventail de mesures de manière à avoir un portrait plus complet et multidimensionnel de la situation, comme on le fait en Europe par exemple, où les autorités tiennent maintenant compte de trois mesures complémentaires, la première concernant le revenu, la deuxième, la privation matérielle, et la troisième, l'emploi.

Il n'y a pas de raison technologique ou économique simple qui permette d'expliquer pourquoi les inégalités et la pauvreté varient tant d'une société à l'autre. Les recherches tendent à montrer que le niveau d'emploi et la distribution des revenus de marché jouent un rôle prépondérant dans l'évolution des taux de pauvreté et d'inégalité et que l'éducation a toujours un effet positif, mais certains groupes ne semblent pas profiter autant de ces opportunités. Les avantages et désavantages, en effet, ne sont pas distribués également dans la population, même parmi les groupes jouissant d'un niveau d'éducation semblable. Au Canada, par exemple, les femmes, les jeunes, les personnes avec des limitations, les Premières nations et les immigrants récents sont plus susceptibles de connaître des épisodes de pauvreté. Et les enfants qui grandissent en situation de pauvreté sont plus susceptibles d'en vivre aussi, une fois devenus adultes.

Une grande partie de la recherche portant sur l'inégalité et la pauvreté s'intéresse aux déterminants individuels du faible revenu, comme la trajectoire familiale, le niveau d'éducation et la participation au marché du travail. Aussi pertinents soient-ils, ces déterminants n'expliquent pas pourquoi, à richesse à peu près égale, certaines sociétés sont caractérisées par de plus grandes inégalités que d'autres. L'accent sur les facteurs individuels tend en effet à masquer le rôle joué par les institutions et les politiques publiques. Or celles-ci jouent un rôle crucial pour corriger les inégalités découlant du fonctionnement du marché. Les résultats variables des familles dans les différentes provinces canadiennes présentés dans plusieurs communications sont d'ailleurs une conséquence directe de choix de politiques publiques distincts. L'analyse comparative permet d'établir les conséquences de ces choix différents.

Pour lutter contre la pauvreté, le rapport recommande que les gouvernements adoptent des plans d'action comportant des objectifs publics précis et mesurables. De tels objectifs ont l'immense avantage d'indiquer une direction et de favoriser la mobilisation de tous les acteurs sociaux. En énonçant des objectifs tangibles, les gouvernements se donnent un défi et s'obligent à changer leurs façons de faire habituelles. Ces plans d'action devraient également identifier les changements politiques et institutionnels qui contribueront à la réalisation des priorités établies et instaurer des mécanismes de diffusion de l'information et de reddition de comptes. Comme il marque de loin le moment le plus important dans l'univers des politiques publiques, on suggère d'utiliser le discours sur le budget pour faire le point sur la pauvreté et les inégalités à chaque année.

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
À PROPOS...	4
INTRODUCTION	5
MESURER	6
COMPRENDRE	11
COMPARER	12
SE DONNER DES OBJECTIFS	14
CONCLUSION	16
RÉFÉRENCES	18

## À PROPOS...

### ... de l'auteur

Alain Noël est professeur de science politique à l'Université de Montréal. Ses recherches portent sur les politiques sociales, le fédéralisme en perspective comparée et, plus largement, la politique au Canada et au Québec. Son dernier livre, *La gauche et la droite : un débat sans frontières*, co-écrit avec Jean-Philippe Thérien, est paru en 2010 aux Presses de l'Université de Montréal. La version anglaise, publiée chez Cambridge University Press, a reçu le prix du meilleur livre en relations internationales de l'Association canadienne de science politique (ACSP) en 2009. Depuis 2006, M. Noël préside le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) du gouvernement du Québec. Auparavant, il a aussi été vice-président du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) et membre de la Commission sur le déséquilibre fiscal. En juin 2012, il est devenu président élu de l'ACSP.

### ... de ce document

Ce rapport découle de la conférence internationale « Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale : Perspectives québécoises, canadiennes et internationales » organisée par le Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales (CIQSS) et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) à Montréal, du 30 novembre au 2 décembre 2011.

Il peut être téléchargé sans frais à [www.rdc-cdr.ca/fr](http://www.rdc-cdr.ca/fr). Il peut être cité avec attribution. Pour citer ce document : Alain Noël, « Combattre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale : rapport de conférence », Montréal : CIQSS et RCCDR, 2012. Il peut être reproduit avec permission. Pour ce faire, contactez Sarah Fortin à [sarah.fortin@crdcn.org](mailto:sarah.fortin@crdcn.org).

Il été préparé sous la direction de Sarah Fortin, coordonnatrice, transfert des connaissances, au Réseau canadien des Centres de données de recherche (RCCDR). La mise en pages a été réalisée par Sarah Fortin et la lecture d'épreuves par Félice Schaepli. Le dessin original de la page couverture est l'œuvre de Gaston Rivard.

Nous remercions Ressources humaines et Développement des compétences Canada pour son soutien financier dans la préparation de ce rapport.

### ... du CIQSS et du RCCDR

Créé en 2001, le Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales (CIQSS) est une installation majeure qui vise à promouvoir le développement de la recherche dans le domaine des statistiques sociales au Québec. Fruit d'un partenariat unique rassemblant les universités québécoises avec Statistique Canada et l'Institut de la statistique du Québec, le CIQSS poursuit trois objectifs : le soutien et le développement de la recherche de pointe ; la formation de la relève et l'élargissement du bassin de chercheurs ; le rayonnement et la valorisation des résultats de la recherche. Pour en savoir plus, visitez [www.ciqss.umontreal.ca](http://www.ciqss.umontreal.ca)

Le Réseau canadien des Centres de données recherche (RCCDR) a été créé au tournant des années 2000 pour améliorer l'accès aux données confidentielles de Statistique Canada, pour augmenter le nombre de chercheurs formés en analyse quantitative et pour améliorer la communication entre les chercheurs et les utilisateurs de la recherche. Pour en savoir plus, visitez [www.rdc-cdr.ca](http://www.rdc-cdr.ca)

## INTRODUCTION

Les inégalités sociales sont à l'ordre du jour. Le 28 novembre 2011, à la veille de la conférence internationale sur les Statistiques sociales, la pauvreté et l'exclusion sociale organisée par le Centre interuniversitaire québécois de statistiques sociales (CIQSS) et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), la Direction de santé publique de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal rendait public un rapport montrant que, malgré un système de soins de santé universel et en dépit des progrès accomplis depuis vingt ans, la santé demeurait encore une question d'argent à Montréal (Direction de santé publique, 2011). Une semaine plus tard, et à une tout autre échelle, un nouveau rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques dénonçait le « fossé record » qui séparait maintenant les revenus des plus riches et des plus pauvres dans les pays membres, fossé qui risquait encore de s'aggraver et menaçait à terme le « contrat social » de chacun de ces pays (OCDE, 2012). Les manifestants qui occupaient alors différentes villes du monde n'étaient pas les seuls à s'inquiéter de la croissance des inégalités.

Mais la question est loin d'être simple. Comment, en effet, doit-on mesurer les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale ? Quels sont, plus précisément, les meilleurs indicateurs pour rendre compte de la situation, ceux qui permettent le mieux de prendre la mesure des avancées et des reculs de chaque société et de comparer les différents pays entre eux ? Faut-il accorder la priorité aux inégalités ou à la pauvreté ? Faut-il se limiter au revenu, comme c'est habituellement le cas, ou considérer d'autres dimensions des inégalités et de la pauvreté, comme les actifs, la consommation ou l'accès à certains biens et services ? Et si l'on retient le revenu, où tracer la ligne entre les personnes en situation de pauvreté et les autres ? Et puis, comment évaluer les effets de l'action gouvernementale ?

Les chercheurs qui participaient à la conférence du CIQSS et du MESS tentaient de répondre à ces interrogations en faisant le bilan des connaissances et en proposant de nouvelles avenues pour la réflexion et l'analyse. Les thèmes, les objets d'étude et les sociétés considérées variaient beaucoup mais, au total, les discussions s'organisaient autour de trois grandes questions :

- Comment devrait-on mesurer les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale ?
- Comment peut-on le mieux appréhender les causes et les conséquences des inégalités, de la pauvreté et de l'exclusion sociale ?
- Comment devrait-on comparer les sociétés entre elles et dans le temps afin d'évaluer les politiques et stratégies gouvernementales de lutte contre les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale ?

Il s'agissait, en d'autres mots, d'identifier les meilleurs outils pour mesurer, comprendre et comparer les inégalités, la pauvreté, l'exclusion sociale et les politiques qui visent à les réduire.

Ce rapport résume cette conférence pour en faire ressortir quelques-uns des principaux enseignements<sup>1</sup>. Il s'agit, en somme, de faire le point sur ce que proposent les chercheurs lorsqu'il s'agit de mesurer les disparités sociales, de les comprendre et de comparer les sociétés. Au terme de ce bilan, une quatrième question sera abordée brièvement, qui est en quelque sorte sous-jacente à toute la discussion : les gouvernements doivent-ils et peuvent-ils se donner des objectifs quantifiés pour réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Mais commençons d'abord par la mesure.

<sup>1</sup> Plusieurs communications présentées lors de cette conférence ont été publiées dans la langue dans laquelle elles ont été prononcées dans Guy Fréchet, Danielle Gauvreau et Jean Poirier (dir.). 2011. *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale : Publication en hommage à Paul Bernard*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

## MESURER

**E**n France, soulignait Didier Gelot, secrétaire général de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), la détermination d'un indicateur central et d'un tableau de bord plus exhaustif pour mesurer la pauvreté a donné lieu à un vaste débat national. Le choix final des indicateurs, en effet, « a nécessité une série de compromis entre des positions parfois fortement divergentes qui ont pu voir se confronter le gouvernement français et les acteurs de la société civile » (Gelot, 2011 : 21). Encore aujourd'hui, la principale mesure retenue, le taux de pauvreté monétaire relative ancré dans le temps, demeure fortement contestée. Elle ne reçoit pas, d'ailleurs, l'approbation de l'ONPES.

C'est que la mesure des phénomènes sociaux n'est jamais simple, et rarement exempte de considérations normatives ou politiques. Pour mesurer les inégalités, par exemple, on peut tracer un portrait de la répartition des revenus dans l'ensemble de la société, avec le coefficient de Gini notamment, ou observer les écarts entre des parties spécifiques de la population, qu'il s'agisse de quintiles, de déciles ou même de pourcentages (on pense, bien sûr, au fameux un pourcent le plus riche de la population). Mais on pourrait aussi considérer la répartition des actifs, les comportements de consommation ou les inégalités sociales de santé.

**Le Canada n'a jamais fait le choix d'une mesure officielle de la pauvreté. Mais Statistique Canada produit tout de même trois mesures distinctes de faible revenu : le seuil de faible revenu (SFR), la mesure de faible revenu (MFR) et la mesure du panier de consommation (MPC). Suivant en cela les recommandations du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, l'économiste Jean-Yves Duclos suggérait d'écarter le SFR, une mesure désuète à plus d'un titre, et de retenir la MFR pour les comparaisons internationales et la MPC pour les comparaisons interprovinciales.**

Il faut donc d'abord, comme l'a expliqué l'économiste Jean-Yves Duclos au début de la conférence, se demander ce que l'on souhaite véritablement mesurer (2011). Le bien-être, en effet, s'évalue de plusieurs façons, en fonction de l'approche théorique retenue. On pourrait, par exemple, mettre l'accent sur la satisfaction des besoins essentiels, sur la réalisation par chacun de ses capacités ou sur la distribution des revenus. En général, ce sont surtout les revenus qui sont privilégiés parce qu'ils nous donnent une bonne idée des niveaux de vie et demeurent relativement simples à mesurer, à comprendre et à comparer. Mais là encore, plusieurs choix doivent être faits, entre le revenu de marché (revenu tiré, par exemple, d'un travail salarié) et le revenu disponible notamment (après transferts et impôts), mais aussi entre les revenus des individus et ceux des ménages, qui peuvent être ramenés sur une base individuelle à l'aide d'échelles d'équivalence.

Le Canada, notait Duclos, n'a jamais fait le choix d'une mesure officielle de la pauvreté. Mais Statistique Canada produit tout de même trois mesures distinctes de faible revenu : le seuil de faible revenu (SFR), la mesure de faible revenu (MFR) et la mesure du panier de consommation (MPC). Suivant en cela les recommandations du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE, 2009), Duclos suggérait d'écarter le SFR, une mesure désuète à plus d'un titre, et de retenir la MFR pour les comparaisons internationales et la MPC pour les comparaisons interprovinciales.

Sans se prononcer directement sur cette question, Xuelin Zhang, Brian Murphy et Sylvie Michaud, de Statistique Canada, ont bien montré, dans leur présentation, la complexité des choix sous-jacents à chacune de ces mesures (2011). Développé par Statistique Canada à la fin des années 1960, et longtemps la référence principale dans nos débats publics, le SFR considère comme étant à faible revenu

les familles qui consacrent au logement, à l'alimentation et à l'habillement 20 points de pourcentage de leur revenu de plus que la moyenne des familles canadiennes.

Comme le reconnaissent Zhang et ses coauteurs, le choix du logement, de l'alimentation et de l'habillement, et non du transport par exemple, demeure largement arbitraire, tout comme l'est la décision de considérer un écart de 20 points de pourcentage par rapport à la moyenne. Par ailleurs, cette mesure de faible revenu ne tient pas compte des différences de coûts de la vie entre les régions, ce qui la rend peu utile pour les comparaisons entre les provinces. Son caractère uniquement canadien empêche également toute comparaison internationale.

À cet égard, la MFR semble beaucoup plus transparente et solide, puisqu'elle établit simplement le seuil de faible revenu à la moitié du revenu médian du pays. Son caractère purement relatif pourrait toutefois faire apparaître plus éloigné l'objectif de réduire la pauvreté puisque le SFR monte constamment, en tandem avec la progression du revenu médian. C'est pourquoi l'Ontario, comme la France, utilise une MFR ancrée dans le temps, avec 2008 comme année de référence (Ontario, 2012 : 21). Par ailleurs, la MFR ne fait pas non plus un lien direct avec ce qui est nécessaire à la couverture des besoins essentiels, car elle réfère strictement au revenu monétaire.

Sur ce plan, la mesure du panier de consommation développée par Ressources humaines et Développement social Canada apporte un complément d'information très significatif. Comme l'expliquaient Zhang et ses collègues, la MPC établit le seuil de faible revenu au niveau où, dans une région donnée, le revenu disponible à la consommation ne suffit pas pour procurer à une famille représentative un panier de consommation comportant les biens jugés essentiels. Évidemment, pour construire un tel panier, il faut faire un ensemble de choix plus ou moins arbitraires, et la confection de la MPC prête nécessairement le flanc aux questionnements et aux remises en question (voir, par exemple, Goldberg et al., 2012). En même temps, la MPC a pour effet d'introduire une référence aux besoins de base dans la mesure du faible revenu, ce qui comporte des avantages indéniables pour les débats publics puisqu'il est alors possible d'associer les seuils retenus à des conditions de vie réelles et, en quelque sorte, à ce qui est nécessaire pour vivre décemment dans une société donnée. Les États-Unis sont d'ailleurs en voie de se donner une mesure assez semblable, la *Supplemental Poverty Measure*, afin de compléter, sinon de remplacer, la mesure officielle de la pauvreté, utilisée depuis le début des années 1960 et devenue de plus en plus déficiente (Short, 2011).

**La mesure du panier de consommation (MPC) établit le seuil de faible revenu au niveau où, dans une région donnée, le revenu disponible à la consommation ne suffit pas pour procurer à une famille représentative un panier de consommation comportant les biens jugés essentiels. Évidemment, pour construire un tel panier, il faut faire un ensemble de choix plus ou moins arbitraires, et la confection de la MPC prête nécessairement le flanc aux questionnements et aux remises en question. En même temps, la MPC a pour effet d'introduire une référence aux besoins de base dans la mesure du faible revenu, ce qui comporte des avantages indéniables pour les débats publics puisqu'il est alors possible d'associer les seuils retenus à des conditions de vie réelles et, en quelque sorte, à ce qui est nécessaire pour vivre décemment dans une société donnée.**

Mais il faut surtout retenir, avec Zhang et ses coauteurs, qu'aucune mesure n'est parfaite, et que toutes ces constructions ne constituent jamais que des indicateurs pour guider le débat public et les politiques gouvernementales, et non pas des façons de décider si un ménage donné est pauvre ou pas. En

définitive, les auteurs favorisent plutôt l'utilisation d'une pluralité de mesures, chacune comportant certains avantages.

Il faut aussi bien comprendre que pour certaines fins, comme les comparaisons interprovinciales avec le SFR, une mesure peut être carrément trompeuse. La prudence et la vigilance demeurent donc nécessaires, et il n'est pas acceptable d'ignorer, comme le font souvent les gouvernements, les médias et parfois même certaines organismes de lutte contre la pauvreté, les limites inhérentes à une mesure qui ne permet pas de comparer adéquatement les provinces entre elles (voir, par exemple, le dernier rapport de Campagne 2000, qui continue d'utiliser le SFR de cette façon : Campagne 2000, 2011).

Ceci étant dit, on peut voir aux tableaux 1 et 2, qui reprennent les données présentées dans le dernier état de situation du CEPE (2011), que, même si elles reposent sur des bases distinctes, les différentes mesures de faible revenu ne donnent pas des seuils et des taux radicalement éloignés les uns des autres.

Depuis plusieurs décennies, Gallup sonde les Américains pour savoir ce qui, selon eux, constitue le revenu nécessaire à une famille de quatre, pour « joindre les deux bouts dans votre communauté ». Les réponses varient un peu d'une année à l'autre, mais pas beaucoup. En moyenne, les répondants situent le seuil pour « arriver » quelque part entre 50 p. 100 et 60 p. 100 du revenu médian, et en général plus près de 60 p. 100 — la norme souvent retenue en Europe (Fremstad, 2008 : 30-31). De la même façon, dans un sondage Ipsos réalisé en France en 2010, les répondants à qui on demandait à partir de quel revenu net par mois une personne seule devait être considérée comme pauvre retenaient en moyenne 1 003 euros, soit presque exactement le seuil officiel à 60 p. 100 du revenu médian (environ 970 euros en 2010) (Gadrey, 2011).

**Tableau 1 : Seuils de faible revenu d'après diverses mesures de faible revenu, Québec, 2008-2009 (dollars courants)**

	SFR, 2009	MFR, 2008	MPC 2009 (RMR de Montréal)	MPC 2009 (RMR de Montréal revenu estimé)
Personnes seules	18 421	14 734	15 028	16 561
Familles biparentales. 2 enfants)	34 829	29 468	30 055	33 123

Note : Comme le seuil de la MPC est un seuil de revenu disponible à la consommation avant impôts (après avoir soustrait certaines dépenses non discrétionnaires comme les frais de garde), un seuil après impôts, davantage comparable aux autres seuils, est estimé (4<sup>e</sup> colonne).

Source : CEPE, 2011 : 7 et 14

**Tableau 2 : Taux de faible revenu d'après diverses mesures de faible revenu, ensemble de la population, Québec, 2008-2009 (en pourcentage)**

	SFR, 2009	MFR, 2008	MPC, 2009
Ensemble de la population	9,4	9,6	9,5

Source : CEPE, 2011 : 7 et 14



Ainsi, même si les choix liés à la mesure sont toujours difficiles et souvent complexes, ils répondent probablement, plus ou moins directement, à une norme sociale implicite mais très répandue dans les pays industrialisés. D'ailleurs, il est intéressant de noter que dès 1897, Herbert Brown Ames, qui cherchait à mesurer la pauvreté dans un quartier de Montréal, situait également le seuil de la pauvreté à la moitié du revenu industriel familial moyen (Ames, 1897 : 24 et 49).

C'est en gardant cette norme à l'esprit que les pays membres de l'Union européenne ont délibéré et négocié en 2010, dans le but de se donner des objectifs communs pour leur nouvelle stratégie Europe 2020. Comme l'ont expliqué Pascal Wolff et Fabienne Montaigne, les Européens partaient d'un indicateur accepté depuis plusieurs années, qui situait la pauvreté à 60 p. 100 du revenu médian national. Mais dans

**La privation matérielle révèle une dimension de la réalité qui est liée mais ne se réduit pas au faible revenu. La mesure de la privation matérielle, cependant, rend les comparaisons difficiles, non seulement parce que les questions et les critères diffèrent d'un pays à l'autre, mais aussi et surtout, comme l'ont expliqué Andrew Heisz et Manon Langevin lors de la conférence, parce que toute mesure de la privation matérielle doit tenir compte du contexte culturel ; des éléments jugés importants dans un pays peuvent le devenir beaucoup moins dans un autre.**

une entité aussi vaste et aussi diversifiée que l'Union européenne, cette mesure unique de faible revenu laissait plusieurs questions en plan. Dans un pays ayant un revenu médian relativement faible, par exemple, la pauvreté réelle risquait d'être sous-estimée. De même, sur un continent où les politiques sociales jouent un rôle important et où la population bénéficie directement de plusieurs services et avantages, une simple mesure du revenu pouvait masquer des écarts importants entre les différents pays, ne tenant pas compte des services qui peuvent être gratuits dans un pays mais coûteux dans un autre (Wolff et Montaigne, 2011 : 49). Plus important encore, dans un ensemble regroupant des pays de richesse très différente, il semblait nécessaire de prendre en considération des écarts réels dans les niveaux de vie et d'introduire une mesure un peu plus absolue de la pauvreté. Les Européens ont donc retenu trois mesures complémentaires de la pauvreté et de l'exclusion sociale, la première concernant le revenu, la deuxième, la privation matérielle, la troisième, l'emploi.

Un ménage européen est ainsi considéré pauvre si l'une des trois conditions suivantes s'applique à sa situation : 1) son revenu est faible, c'est-à-dire inférieur à 60 p. 100 du revenu médian national ; 2) il souffre de « privation matérielle sévère », éprouvant des difficultés sur au moins quatre dimensions de la vie courante sur une liste de neuf (être capable de payer le loyer et les services publics, de se chauffer adéquatement, de faire face à des dépenses imprévues, de manger de la viande, du poisson ou un équivalent de protéines au moins tous les deux jours ; pouvoir prendre une semaine de vacances ailleurs qu'à la maison ; posséder une voiture, un lave-linge, un téléviseur couleur et un téléphone) ; et 3) ses membres en âge de travailler n'ont pas d'emploi ou une très faible présence sur le marché du travail (ayant travaillé moins de 20 p. 100 au cours de la dernière année). Au total, en 2010, près de 120 millions d'Européens connaissaient l'une ou l'autre situation, ou une combinaison de ces trois conditions. Le Conseil européen de juin 2010, à Luxembourg, a convenu de réduire ce nombre de 20 millions d'ici 2020.

En ajoutant la privation matérielle et le sous-emploi au faible revenu, les Européens se sont rapprochés d'une compréhension plus complète et multidimensionnelle de la pauvreté. La privation matérielle, en effet, ne correspond pas exactement au faible revenu. Certaines personnes, des retraités possédant leur logement par exemple, peuvent avoir des revenus courants relativement faibles sans connaître la privation matérielle. À l'inverse, des citoyens d'un pays plus pauvre pourraient disposer de

plus de 60 p. 100 du revenu médian de leur pays et néanmoins être en situation de privation matérielle. Ainsi, parmi les 80 millions d'Européens qui ont un faible revenu, plus de la moitié ne souffrent pas de privation matérielle ; à l'inverse, moins de la moitié de ceux qui connaissent la privation matérielle ont un revenu inférieur à 60 p. 100 du revenu médian de leur pays (Wolff et Montaigne, 2011 : 52).

Comme le montrent les premiers tests de validité faits avec l'indice de privation matérielle mis au point en Ontario, la privation matérielle révèle une dimension de la réalité qui est reliée mais ne se réduit pas au faible revenu (Matern, Mendelson et Oliphant, 2009). La mesure de la privation matérielle, cependant, rend les comparaisons difficiles, non seulement parce que les questions et les critères diffèrent d'un pays à l'autre, mais aussi et surtout, comme l'ont expliqué Andrew Heisz et Manon Langevin lors de la conférence, parce que toute mesure de la privation matérielle doit tenir compte du contexte culturel ; des éléments jugés importants dans un pays peuvent le devenir beaucoup moins dans un autre (Heisz et Langevin, 2011 : 276).

**Même si elles reposent sur des bases distinctes, les différentes mesures de faible revenu ne donnent pas des seuils et des taux radicalement éloignés les uns des autres. Ainsi, même si les choix liés à la mesure sont toujours difficiles et souvent complexes, ils répondent probablement, plus ou moins directement, à une norme sociale implicite mais très répandue dans les pays industrialisés.**

Il n'est pas plus facile de mesurer l'exclusion sociale, un concept, notaient Myriam Fortin et Joël Gauthier, qui n'a jamais fait consensus et pour lequel il n'existe pas de définition partagée, ni au Canada ni ailleurs (2011 : 125). Fortin et Gauthier proposaient de comprendre l'exclusion comme un cumul de désavantages, un peu comme on le fait pour la privation matérielle, afin de voir quelles populations sont les plus susceptibles d'être exclues. Les familles monoparentales, par exemple, et celles vivant à l'est du Manitoba seraient, selon les résultats qu'ils ont présentés, plus susceptibles d'être défavorisées. Mais il faut garder à l'esprit que les dimensions de l'exclusion comprennent ici le faible revenu mesuré à partir des SFR, ce qui pose un problème pour la comparaison interprovinciale à cause des différences des coûts de la vie, en plus de « contaminer » la mesure de l'exclusion, qui n'est alors plus tout à fait un indicateur distinct de la mesure du faible revenu puisqu'elle inclut cette dimension dans sa définition. Ilene Hyman et ses coauteurs suggéraient plutôt de repenser le concept d'exclusion sociale en considérant tant les processus d'inclusion, les politiques qui produisent de l'équité, que les résultats de l'exclusion, et cela non seulement sur le plan économique mais aussi en ce qui concerne l'éducation, la santé, la participation civique, la vie culturelle et les transports (2011). Mais l'exercice est ici surtout théorique, et on voit mal comment on pourrait opérationnaliser l'inclusion, sauf en adoptant une perspective sociologique large, comme le proposait Bill Reimer en analysant les différentes sources de soutien social dans les communautés rurales du Canada (2011).

Ultimement, comme le montrent les récentes décisions des États membres de l'Union européenne, les décideurs doivent ramener la pauvreté et l'exclusion sociale à quelques dimensions mesurables et susceptibles d'éclairer le débat public. Il en va d'ailleurs de même pour les inégalités, comme le notait Thomas Lemieux dans sa présentation, qui soulignait l'importance dans les débats publics des données très ciblées récemment mises à jour par Atkinson, Piketty et Saez, qui établissent l'évolution de la part des revenus du un pour cent de la population la plus riche dans plusieurs pays depuis presque un siècle (2011). Mais les chercheurs nous rappellent, à juste titre, qu'au-delà des indicateurs les plus utilisés, la réalité demeure complexe et multidimensionnelle.

## COMPRENDRE

Les inégalités ont augmenté depuis une vingtaine d'années. Mais, comme le remarquait Lemieux, elles n'ont pas évolué de la même façon dans tous les pays, et il n'existe pas d'explication technologique ou économique simple pour rendre compte de ces évolutions différenciées, même si les facteurs économiques jouent nécessairement un rôle. (Lemieux, 2011 ; voir aussi Cousineau et Merizzi, 2011). En toute probabilité, ce sont surtout des facteurs institutionnels et politiques qui déterminent les écarts séparant les différents pays. La force des syndicats, par exemple, explique une partie de la différence, comme le montrait David Brady dans sa présentation (2011). Même à l'intérieur des États-Unis, où les syndicats sont particulièrement faibles, la présence syndicale dans un état contribue à réduire la pauvreté.

Au départ, le niveau d'emploi et la distribution des revenus de marché jouent certainement un rôle prépondérant. Les cycles économiques, observaient Jean-Michel Cousineau et Bruno Merizzi, ont eu un impact réel sur la distribution des revenus (2011). Et, comme l'a souligné Stéphane Crespo dans sa présentation, pour une personne à faible revenu, l'obtention d'un emploi demeure de loin la meilleure façon de sortir de la pauvreté (2011). C'est aussi ce qu'ont trouvé Hicham Raïq, Charles Plante et Axel van den Berg, en notant cependant que la qualité de l'emploi importe beaucoup dans la trajectoire des personnes. L'emploi à temps partiel ou précaire peut souvent, en effet, les maintenir en situation de vulnérabilité et de pauvreté (Raïq et al., 2011b : 200). A contrario, l'éducation a toujours un effet positif, et elle constitue un investissement rentable pour tous et tout au long de l'échelle des revenus (voir les présentations de Lemieux et de Cousineau et Merizzi ; voir également Parent, 2012).

Mais d'autres facteurs entrent aussi en jeu. Les possibilités ne sont pas les mêmes, en effet, pour les différentes catégories de la population. La conférence comptait peu d'exposés sur les écarts entre les hommes et les femmes ou sur les désavantages liés à un handicap, mais on sait que ces écarts et ces désavantages demeurent significatifs. Il en va de même pour la distance importante qui sépare toujours les peuples autochtones du Canada et du Québec du reste de la population (voir à ce sujet la présentation de Perreault et Duhaime). Partout au Canada, les immigrants récents sont également plus susceptibles de connaître des difficultés (Statistique Canada, 2008 : 21 et 49).

**Pour une personne à faible revenu, l'obtention d'un emploi demeure de loin la meilleure façon de sortir de la pauvreté. Cependant, la qualité de l'emploi importe beaucoup dans la trajectoire des personnes. L'emploi à temps partiel ou précaire peut souvent, en effet, les maintenir en situation de vulnérabilité et de pauvreté. A contrario, l'éducation a toujours un effet positif, et elle constitue un investissement rentable pour tous et tout au long de l'échelle des revenus.**

Les résultats de Nong Zhu et Cécile Batisse (2011) et ceux d'Aline Lechaume et Frédéric Savard (2011) viennent confirmer et préciser ces tendances. Les deux analyses montrent que le faible revenu chez les immigrants découle en grande partie de difficultés d'intégration au marché du travail, même pour ceux qui sont fortement scolarisés, difficultés qui touchent particulièrement les immigrants récents provenant de nouveaux bassins d'immigration. Ces difficultés, suggéraient Lechaume et Savard, pourraient peut-être s'estomper au fil du temps grâce à un effet d'adaptation mutuel qui rendrait plus aisé l'intégration de vagues ultérieures d'immigrants en provenance d'une région dorénavant plus familière (2011 : 241). Mais la transition pourrait aussi être difficile. Dans les années récentes, en effet, les immigrants, même qualifiés, sortent plus difficilement de l'aide sociale. Parmi ceux qui ont été admis à l'aide en 2008, par exemple, presque la moitié y étaient toujours deux ans plus tard (Benzakour et Lechaume, 2011 : 212-13). Dans cette perspective, on peut d'ailleurs se demander si l'aide sociale constitue vraiment, comme ces chercheurs le suggéraient, un « dispositif parmi d'autres pour faciliter l'intégration » (217). Pour le savoir, il faudrait

comparer les taux de sortie et d'accès à l'emploi des personnes recevant de l'aide sociale à ceux des bénéficiaires d'autres dispositifs, les programmes de francisation, par exemple.

Pour les familles et les enfants, les signaux sont également préoccupants mais en partie contradictoires. Si on se situe à l'échelle canadienne, en effet, les progrès semblent minces, en dépit de l'engagement d'éliminer la pauvreté infantile avant l'an 2000 adopté à l'unanimité par la Chambre des communes en 1989 (Curtis, 2011 : 89).

Dans sa présentation, Annie McEwen suggérait de dépasser la seule pauvreté et d'adopter une perspective multidimensionnelle qui prendrait en considération l'ensemble des facteurs qui défavorisent les enfants (2011). C'est un peu ce que faisaient Lisa Serbin et ses coauteurs, en explorant le cumul des désavantages qui frappent les enfants grandissant dans des familles pauvres (2011). En ce sens, l'idée de politiques visant la famille, plutôt que les enfants, apparaît porteuse, car elle embrasse l'ensemble des facteurs affectant la vie et le développement des enfants. Mais l'analyse des effets de chacune de ces politiques n'est pas simple puisque les bons programmes viennent souvent ensemble, comme c'est le cas au Québec avec le soutien aux enfants, les congés parentaux et les services de garde.

Les résultats obtenus par Hicham Raiq et ses coauteurs pour le Québec, comme pour d'autres provinces ou d'autres pays sont par contre très révélateurs (Raiq et al., 2011a et 2011b). Même à l'intérieur du Canada, un pays qui affiche de mauvais résultats en ce qui concerne la pauvreté des enfants, le Québec réussit à améliorer la situation des familles à faible revenu, au point de se situer favorablement à l'échelle internationale. C'est ici que la comparaison prend tout son sens.

## COMPARER

Ce n'est qu'en comparant les sociétés que l'on peut mettre au jour les facteurs qui font qu'à richesse à peu près égale, certaines sont plus égalitaires que d'autres, ou moins touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Une grande partie de la recherche sur les inégalités et la pauvreté met l'accent sur les déterminants individuels du faible revenu, tels que les antécédents familiaux, l'éducation ou l'accès au marché du travail. Aussi pertinents soient-ils, de tels déterminants ne permettent toutefois pas d'expliquer qu'à richesse égale, certaines sociétés connaissent plus d'inégalités et de pauvreté que d'autres (Wilkinson et Pickett, 2009). Les explications basées sur ces déterminants négligent, notamment, le rôle joué par les acteurs politiques et par les politiques publiques qu'ils mettent en place (Brady, 2009 : 5-6).

Dans sa présentation à la conférence, David Brady faisait ressortir l'importance de la présence syndicale pour atténuer les disparités de revenu, même dans le contexte américain où les syndicats sont faibles et pratiquement absents des secteurs à bas salaires (2011). Dans une étude qui malheureusement n'inclut pas le Canada, Raquel Fonseca et ses coauteurs constataient aussi qu'aux États-Unis le risque de pauvreté augmente après l'âge de la retraite alors même qu'il diminue en Europe, sans toutefois souligner le rôle des politiques publiques à cet égard (2011 : 65). Il s'agit là, pourtant, du résultat direct de choix publics différents.

De tels choix publics ont d'ailleurs des incidences évidentes à l'intérieur du Canada. Comme le montraient Raiq, Bernard et van den Berg pour les familles biparentales, le Québec avait en 2004 un taux de pauvreté presque trois fois inférieur à celui de l'Ontario (2,4 p. 100 comparativement à 6,9 p. 100), pratiquement à égalité avec la Suède (2,3 p. 100 en 2005) (2011a : 38). Le Québec protégeait moins bien les familles monoparentales que la Suède (affichant un taux de pauvreté de 24,6 p. 100 comparativement à 9,1 p. 100 en Suède), mais sur ce plan, il se démarquait encore par rapport aux autres provinces canadiennes (le taux ontarien, par exemple, était de 39 p. 100). La différence était particulièrement remarquable en ce qui concerne la pauvreté aiguë, que les auteurs situent à un seuil de revenu égal ou inférieur à 30 p. 100 du revenu médian. Une telle pauvreté, que l'on peut certainement considérer préoccupante, est rare chez les familles biparentales, mais elle ne l'est pas dans les ménages

comptant un seul parent. En Ontario, par exemple, le taux de pauvreté aiguë de ces ménages était en 2004 de 12,8 p. 100. Au Québec, en comparaison, ce taux n'était que de 1,5 p. 100, soit la moitié du taux suédois (2011a : 41). Comme le notaient les auteurs, ce résultat est à la fois récent et unique, puisque le Québec avait encore un taux comparable à celui du Canada en 1990 (au-dessus de 7 p. 100) et qu'il a réduit radicalement ce taux en moins de quinze ans, alors même qu'ailleurs au Canada la situation des familles monoparentales les plus pauvres se détériorait.

Parmi les ménages québécois qui ont ainsi échappé à la pauvreté aiguë et à la pauvreté, certains se sont retrouvés dans une zone de revenu modeste — entre 50 p. 100 et 75 p. 100 du revenu médian — mais d'autres ont carrément échappé au faible revenu. En 2004, en effet, environ la moitié des familles monoparentales du Québec avait un revenu supérieur à 75 p. 100 du revenu médian, le taux de sortie du faible revenu le plus élevé parmi les sociétés étudiées par ces chercheurs. Ces résultats, concluaient Raiq, Bernard et van den Berg, suggèrent que, pour les familles à tout le moins, les politiques québécoises de lutte contre la pauvreté se sont avérées fructueuses (2011a : 44).

**Ce n'est qu'en comparant les sociétés que l'on peut mettre au jour les facteurs qui font qu'à richesse à peu près égale, certaines sont plus égalitaires que d'autres, ou moins touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Une grande partie de la recherche sur les inégalités et la pauvreté met l'accent sur les déterminants individuels du faible revenu, tels que les antécédents familiaux, l'éducation ou l'accès au marché du travail. Aussi pertinents soient-ils, de tels déterminants ne permettent toutefois pas d'expliquer qu'à richesse égale, certaines sociétés connaissent plus d'inégalités et de pauvreté que d'autres. Les explications basées sur ces déterminants négligent, notamment, le rôle joué par les acteurs politiques et par les politiques publiques qu'ils mettent en place.**

C'est d'ailleurs ce que tend à confirmer l'analyse de Charles Plante et Axel van den Berg, qui utilisent une technique de décomposition permettant de voir quelle serait la situation dans quatre provinces du Canada — l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec — si elles avaient le même profil démographique (2011). Les résultats sont frappants. Avant la correction tenant compte des différents profils démographiques, le Québec obtient des taux de pauvreté moindres que les trois autres provinces, mais les écarts avec celles-ci demeurent relativement modestes. Il se pourrait cependant que les résultats du Québec soient affectés par le fait que la province compte relativement moins de familles biparentales. De fait, si l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique avaient la même composition démographique que le Québec, leurs taux de pauvreté seraient encore plus importants. Inversement, si le Québec avait les caractéristiques démographiques de l'Ontario, son taux de pauvreté serait encore plus bas. En d'autres termes, les bons résultats obtenus par le Québec le sont en dépit d'une situation au départ moins favorable.

Et ces résultats semblent largement attribuables aux politiques publiques puisqu'ils concernent principalement les ménages avec enfants et que, en proportion de son PIB, le Québec dépense beaucoup plus à cet égard que les autres provinces, en favorisant en particulier les familles les moins riches (Proulx et al., 2011 : 180-82). Le Québec dépense également beaucoup plus pour les politiques actives du marché du travail et les politiques de conciliation famille-travail, en particulier à cause des congés parentaux et des services de garde, avec pour résultat une nette augmentation de la participation au marché du travail des femmes ayant des enfants de moins de six ans (182-86). Les bons résultats du Québec sont donc largement la conséquence de ses choix politiques.

## SE DONNER DES OBJECTIFS

**B**ien que l'exercice soit difficile et condamné à toujours demeurer imparfait, il est donc possible, et nécessaire, de mesurer les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale, d'en comprendre mieux les effets et les conséquences, et de les comparer pour faire ressortir l'impact des dynamiques politiques et des choix publics. Mais est-il souhaitable d'aller encore plus loin et de formuler des objectifs chiffrés afin de guider l'action publique ?

Tout au long de la conférence, les participants se sont interrogés, directement ou indirectement, à ce propos. Les organisateurs, en effet, avaient souhaité que les travaux de cette conférence servent la réflexion sur les façons de répondre à l'article 4 de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, article qui engage le gouvernement « à amener progressivement le Québec d'ici 2013 au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales ». Tel qu'énoncé dans la loi, cet objectif demeure relativement ouvert, mais il fixe néanmoins un horizon, assujéti à l'utilisation de méthodes de comparaison « reconnues ». La même chose est vraie pour la nouvelle stratégie Europe 2020, qui vise à sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici 2020 (Frazer et al., 2010 : 21).

L'idée de tels plans d'action dotés d'objectifs explicites et mesurables s'est répandue dans plusieurs domaines depuis quelques années, en lien avec la volonté de repenser la gestion publique afin de privilégier les résultats autant que les processus, de lier les politiques à des faits avérés et mesurables, et de coordonner l'action entre les acteurs sociaux et politiques à différentes échelles d'intervention. La construction de l'Union européenne, et notamment l'introduction de la méthode ouverte de coordination, ont été marquantes à cet égard (Gelot, 2011 : 22 ; Wolff et Montaigne, 2011 : 57).

Sur le plan politique, des objectifs publics et quantifiés ont l'immense avantage d'indiquer une direction et de favoriser la mobilisation de tous les acteurs. En énonçant des objectifs tangibles, en effet, les gouvernements se donnent un défi et s'obligent à changer leurs façons de faire habituelles (Walker, 2010 : 221). En ce sens, la présentation d'objectifs quantifiés constitue bel et bien « une démarche politique » (Gelot, 2011 : 25-26). De la même façon, à l'échelle fédérale au Canada, l'absence d'objectifs gouvernementaux récents traduit un manque évident de volonté politique en ce qui concerne la réduction des inégalités et de la pauvreté. En comparaison, plusieurs provinces ont adopté des stratégies explicites de lutte contre la pauvreté (Mendell, 2009 ; Caledon Institute of Social Policy, 2012).

Mais ce type de démarche n'est pas sans difficultés. D'abord, les objectifs, même quantifiés, ne créent pas des obligations juridiques. Pour les gouvernements, l'échec ne comporte aucune conséquence juridique et, au surplus, il risque de n'être constaté que quelques années après l'échéance (Damon, 2010 : 237 ; Gelot, 2011 : 25). Pensons par exemple à l'incapacité du gouvernement canadien de respecter, même douze ans plus tard, l'engagement de la Chambre des communes à éliminer la pauvreté des enfants avant l'an 2000. Il faut donc toujours compter sur la mobilisation des acteurs pour soutenir la mise en œuvre de politiques conséquentes avec les objectifs annoncés et pour maintenir l'attention sur les résultats, ce qui n'est jamais facile puisque les inégalités et la pauvreté ne sont que rarement à l'avant-plan des préoccupations des citoyens (Walker, 2010 : 207).

Ensuite, les objectifs retenus risquent d'être complexes, malaisés à interpréter, voire trompeurs. Prenons, par exemple, l'objectif européen de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté. Comme l'atteinte de cette cible se mesure en partie par un indice de privation matérielle, qui enregistre l'accès des personnes à certains biens et services essentiels, la simple croissance économique pourrait suffire à faire diminuer le nombre de personnes pauvres en Europe, mécaniquement et sans changements de politiques publiques (Wolff et Montaigne, 2011 : 52). Il en va de même pour la mesure de la pauvreté ancrée dans le temps retenue par la France, qui « suit naturellement une pente descendante » quand l'économie est en croissance (Gelot, 2011 : 24). Il faut donc garder à l'esprit les limites propres à chaque indicateur et, plus

largement, se méfier de la tentation de recourir à une mesure unique du progrès. En ne retenant que le taux des personnes sous un certain seuil de revenu, par exemple, un gouvernement pourrait être amené à faire de « l'écémage » et améliorer surtout la situation des ménages les plus proches du seuil, ignorant ceux qui en sont plus loin (Damon, 2010 : 236).

Plus largement, il importe de toujours lier les indicateurs de résultats aux politiques publiques retenues, afin d'établir un lien causal entre les objectifs et les réformes adoptées pour les atteindre (Walker, 2010 : 221). À cet égard, beaucoup reste à faire au Québec. Comme le relevait le vérificateur général dans son dernier rapport, le gouvernement ne s'est pas vraiment donné un objectif précis et quantifiable pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et il « n'a pas formulé de critères précis afin d'orienter les entités ni exigé la présence de cibles de résultats et d'échéanciers associés aux mesures proposées » (2011 : 2-11). En dépit de succès avérés, un certain flou préside toujours aux actions du gouvernement du Québec en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**Sur le plan politique, des objectifs publics et quantifiés ont l'immense avantage d'indiquer une direction et de favoriser la mobilisation de tous les acteurs. En énonçant des objectifs tangibles, en effet, les gouvernements se donnent un défi et s'obligent à changer leurs façons de faire habituelles. En ce sens, la présentation d'objectifs quantifiés constitue bel et bien « une démarche politique ».**

Il faut bien reconnaître, cependant, qu'il n'est pas simple de déterminer un lien précis entre les politiques suivies et leurs effets, puisqu'une foule de facteurs contribuent à déterminer les résultats, incluant plusieurs, comme la conjoncture économique, qui sont en partie hors de la portée des gouvernements. Et à moyen terme, évidemment, l'exercice ne devient pas plus aisé.

Comment procéder alors si on accepte qu'il demeure politiquement pertinent de fixer des objectifs et de leur donner une certaine précision ? Au minimum, trois balises semblent pertinentes, qui pourraient guider une démarche sérieuse. En bref, les gouvernements devraient 1) énoncer leurs priorités avec une certaine précision ; 2) identifier les changements politiques et institutionnels qui contribueront à la réalisation des priorités établies ; et 3) instaurer des mécanismes de diffusion de l'information et de reddition de comptes qui assureront la transparence et la vigilance nécessaires à l'atteinte des objectifs annoncés.

Énoncer les objectifs avec une certaine clarté implique de dépasser les considérations d'ordre général sur la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale pour préciser exactement ce que l'on entend changer. Il ne s'agit alors pas simplement de vouloir bien se situer par rapport à d'autres mais aussi, et surtout, de viser à s'améliorer par rapport à soi-même. C'est de cette façon que l'Union européenne a convenu de réduire de 20 millions d'ici 2020 le nombre de personnes susceptibles de connaître la pauvreté. On peut être d'accord ou non avec cet objectif ou avec la façon d'en mesurer l'atteinte, mais il a le mérite d'être simple et limpide, et de se penser en référence à un point de départ et à un point d'arrivée. La même chose est vraie pour l'objectif ontarien de réduire la pauvreté des enfants de 25 p. 100 en cinq ans. En comparaison, l'objectif énoncé par la Chambre des communes en 1989 et ceux associés à la Loi québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sont demeurés plus ouverts et moins précis.

Outre le point d'arrivée et le point de départ, il est sans doute souhaitable d'indiquer d'emblée les situations que l'on souhaite corriger en priorité. Les pays membres de l'Union européenne, dont chacun traduit à sa façon les objectifs communs européens, procèdent souvent ainsi. Plusieurs gouvernements ont ainsi ciblé les enfants, pour des raisons évidentes. Mais on pourrait aussi accorder la priorité aux ménages vivant dans une situation de très grande pauvreté. Julien Damon, par exemple, suggère de porter une

attention particulière aux personnes disposant de moins de 40 p. 100 du revenu médian (2010 : 240). Dans leur bilan sur la situation des familles, Raiq, Bernard et van den Berg considéraient plutôt les situations de pauvreté aiguë, soit celles de personnes disposant de moins de 30 p. 100 du revenu médian (Raiq et al., 2011a : 41). Plusieurs choix sont possibles. L'idée principale consiste à mettre au clair les enjeux en précisant les objectifs.

Mais, quels que soient les objectifs, pour changer une situation, il faut forcément changer les pratiques et les politiques en place. Les gouvernements qui s'engagent à réduire la pauvreté, les inégalités ou l'exclusion sociale devraient donc, comme le suggérait le vérificateur général du Québec, expliquer comment ils entendent y arriver (2011). Il devient alors nécessaire d'établir un plan d'action bien calibré, qui identifie les leviers qu'il faudra activer pour atteindre les objectifs. Une part d'incertitude quant aux effets et aux conséquences demeure inévitable, mais sans de nouveaux instruments, un gouvernement n'aura pas beaucoup de chances d'obtenir de nouveaux résultats. Comme le soulignait récemment le comité sur la protection sociale présidé par la secrétaire générale adjointe des Nations Unies, Michelle Bachelet, même les pays peu nantis sont en mesure d'améliorer sensiblement la situation de leurs citoyens les plus pauvres. S'ils ne le font pas, c'est d'abord parce que la volonté politique n'y est pas (Organisation mondiale du travail, 2011 : 42).

**Rien ne consolide la volonté politique comme des obligations de transparence et de reddition de comptes. À cet égard, une suggestion du sociologue français Julien Damon, qui a présidé l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, apparaît particulièrement intéressante. Dans un livre récent, Damon propose en effet d'intégrer dans les documents budgétaires annuels les indicateurs convenus de la pauvreté. On pourrait de fait aller un peu plus loin et suggérer, comme le faisait récemment Vivian Labrie dans une lettre ouverte au ministre des Finances, d'utiliser le budget pour faire chaque année le point sur la pauvreté et les inégalités.**

Et rien ne consolide la volonté politique comme des obligations de transparence et de reddition de comptes. À cet égard, une suggestion du sociologue français Julien Damon, qui a présidé l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, apparaît particulièrement intéressante. Dans un livre récent, Damon propose en effet d'intégrer dans les documents budgétaires annuels les indicateurs convenus de la pauvreté (2010 : 241). On pourrait de fait aller un peu plus loin et suggérer, comme le faisait récemment Vivian Labrie dans une lettre ouverte au ministre des Finances, d'utiliser le budget pour faire chaque année le point sur la pauvreté et les inégalités (Labrie, 2012). Il ne s'agit pas, bien sûr, de mettre au rancart les autres instruments et mécanismes de suivi des politiques, qui ont certainement leur utilité, mais plutôt de prendre acte du fait que dans l'univers des politiques publiques, la présentation du budget constitue un événement unique, de loin le moment le plus important dans l'année, et celui qui, plus que tout autre, porte le regard vers les années qui viennent (Savoie, 1999 : 12). En procédant ainsi, les gouvernements témoigneraient de leur volonté de réaliser les objectifs annoncés et de leur engagement à prendre les moyens nécessaires pour le faire. Bien qu'imparfait, le fascicule sur la lutte contre la pauvreté produit par le gouvernement du Québec pour le budget 2012-2013 constitue à cet égard un pas dans la bonne direction (Gouvernement du Québec, 2012).

## CONCLUSION

Il existe un « lien très fort » entre les statisticiens et le pouvoir politique, observait Pascal Wolff d'Eurostat, lors de la conférence du CIQSS et du MESS. Mesurer les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale n'est jamais simple et force des choix qui, ultimement, sont des choix politiques. Mais la mesure demeure toujours possible et nécessaire. La plupart des mesures, en effet, se recourent ou s'approchent de



normes à peu près communes. Et de toute façon, la pluralité des points de vue et des mesures constitue finalement un atout. C'est d'ailleurs souvent en débattant des différentes façons de prendre en compte les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale que les experts, les acteurs politiques et les mouvements sociaux définissent leurs positions et clarifient leurs priorités.

Il en va de même pour la compréhension plus large des causes et des conséquences des inégalités sociales et de la pauvreté, qui fait aussi l'objet de débats importants. Certains chercheurs insistent sur le contexte macroéconomique, et soulignent notamment le lien très fort qui existe entre l'accès à l'emploi et la sortie de la pauvreté. Même chose pour l'éducation, qui constitue hors de tout doute un investissement rentable pour contrer les inégalités et la pauvreté. Mais d'autres facteurs entrent également en jeu. Les avantages et les désavantages, en effet, ne sont pas répartis uniformément entre les différentes catégories de la population, même à des niveaux équivalents d'éducation. Les femmes, les jeunes, les personnes ayant un handicap, les peuples autochtones et les immigrants récents sont tous plus susceptibles de connaître la pauvreté. Les enfants qui grandissent dans la pauvreté ont également plus de chances de devenir des adultes pauvres. Dans les circonstances, les politiques publiques ont un rôle crucial à jouer puisqu'elles seules peuvent corriger les effets inégalitaires du marché.

Sur ce plan, la comparaison apparaît extrêmement utile puisqu'elle permet d'établir les conséquences de bonnes politiques publiques, en plus de faire ressortir les effets sociaux de la répartition du pouvoir dans une société, comme le montre l'impact de la présence syndicale sur la pauvreté. De ce point de vue, le bilan du Québec apparaît plutôt positif, surtout si l'on tient compte de son insertion dans le cadre canadien, et de ses assises sociales et institutionnelles, qui demeurent dans la mouvance des pays à tradition libérale. En quelques années, en effet, le Québec a réussi à réduire la pauvreté des familles à des niveaux qui se comparent à ceux de la Suède pour les familles biparentales et qui sont beaucoup plus satisfaisants qu'ailleurs au Canada pour les familles monoparentales. Ce résultat découle de politiques distinctes de soutien aux familles, particulièrement favorables pour les ménages à bas revenus.

Pour les personnes seules en âge de travailler, cependant, les efforts ont été moins soutenus et les progrès sont demeurés plus limités (Noël, 2011 ; CEPE, 2011 : 11). On touche ici les limites d'une stratégie qui est demeurée incomplète et n'a pas donné lieu à la formulation d'objectifs suffisamment précis ou opérationnels. Pour avoir un impact, un plan d'action et des objectifs quantifiés doivent être spécifiques et donner lieu à une véritable transformation des politiques et des façons de faire (Walker, 2010 : 221). Ils doivent aussi être soumis à des obligations de diffusion de l'information et de reddition de comptes. Sinon, rien ne se passe. La stratégie et le gouvernement qui la porte finissent alors par devenir moins crédibles (Damon, 2010 : 236-40).

Pour faire des progrès, les groupes sociaux, les acteurs politiques et les experts doivent continuer de travailler ensemble et poursuivre leurs recherches et leurs débats afin de mieux mesurer, comprendre et comparer, et, ultimement, contribuer à construire des stratégies gouvernementales efficaces. Mais pour être crédibles, ces stratégies doivent également être annoncées et formulées de façon précise, liées à de nouvelles pratiques et politiques publiques susceptibles de changer la donne et prises en compte chaque année dans le discours du budget, au moment où les gouvernements font le point sur l'ensemble de leurs actions et tournent le regard vers les années qui viennent.

## RÉFÉRENCES

- Ames, Herbert Brown. 1897. *The City Below the Hill: A Sociological Study of a Portion of the City of Montreal, Canada*, Montréal, Bishop Engraving and Printing.
- Benzakour, Chakib, et Aline Lechaume. 2011. « Transition dans le processus d'intégration au marché du travail : le recours à l'aide sociale des immigrants de la catégorie des travailleurs qualifiés », dans Guy Fréchet, Danielle Gauvreau et Jean Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale : publication en hommage à Paul Bernard*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 205-18.
- Brady, David. 2009. *Rich Democracies, Poor People: How Politics Explain Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- Brady, David. 2011. « Power, Policies and Working Poverty in the U.S. », communication, *Les statistiques sociales, la pauvreté et l'exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales*, Montréal, 30 novembre-2 décembre ([www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/david\\_brady.pdf](http://www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/david_brady.pdf)).
- Campagne 2000. 2011. *Réexaminer la sécurité des familles en cette période d'insécurité : Rapport 2011 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada*, Toronto, Campagne 2000.
- Caledon Institute of Social Policy. 2012. *Provincial/Territorial Policy Monitor*, Mai ([www.caledoninst.org/Policy/Provincial/2012-05.pdf](http://www.caledoninst.org/Policy/Provincial/2012-05.pdf)).
- CEPE. 2009. *Prendre la mesure de la pauvreté : Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec : Avis au ministre*, Québec, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion.
- CEPE. 2011. *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : vers l'horizon 2013*, Québec, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion.
- Cousineau, Jean-Michel, et Bruno Merizzi. 2011. « Les inégalités dans les revenus de marché au Canada et dans les provinces canadiennes : 1981-2008 », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 245-56.
- Crespo, Stéphane. 2011. « Facteurs associés à la vitesse de sortie d'un épisode de faible revenu au Canada », communication, *Les statistiques sociales, la pauvreté et l'exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales*, Montréal, 30 novembre-2 décembre ([www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/ciqss20111202\\_14\\_crespo\\_copyright.pdf](http://www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/ciqss20111202_14_crespo_copyright.pdf)).
- Curtis, Lori J. 2011. « Child Poverty Trends in Canada and the UK », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 89-104.
- Damon, Julien. 2010. *Éliminer la pauvreté*, Paris, PUF.
- Direction de santé publique. 2011. *Rapport du directeur de santé publique 2011. Les inégalités sociales de santé à Montréal : le chemin parcouru*, Montréal, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal ([http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx\\_assmpublications/978-2-89673-123-7.pdf](http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_assmpublications/978-2-89673-123-7.pdf)).
- Duclos, Jean-Yves. 2011. « Les enjeux méthodologiques des comparaisons interrégionales et interprovinciales, et pistes de solution », communication, *Les statistiques sociales, la pauvreté et l'exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales*, Montréal, 30 novembre-2 décembre ([www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/jean-yves\\_duclos.pdf](http://www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/jean-yves_duclos.pdf)).

- Fonseca, Raquel, Jinkook Lee, Gema Zamarró et Julie Zissimopoulos. 2011. « Poverty of the Aging Population : A Cross-Country Analysis », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 60-71.
- Fortin, Myriam, et Joël Gauthier. 2011. « Measuring Social Exclusion in Canada: An Exploratory Study on Cumulative Disadvantage », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 125-138.
- Frazer, Hugh, Éric Marlier, David Natali, Rudi Van Dam et Bart Vanhercke. 2010. « Europe 2020: Towards a More Social EU ? », dans Eric Marlier, David Natali et Rudi Van Dam (dir.), *Europe 2020: Towards a More Social EU ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 15-44.
- Fremstad, Shawn. 2008. *Measuring Poverty and Economic Inclusion: The Current Poverty Measure, the NAS Alternative, and the Case for a Truly New Approach*, Washington, Center for Economic and Policy Research, December.
- Gadrey, Jean. 2011. « Quel est le 'bon' seuil de pauvreté ? », Alternatives économiques ; blog de Jean Gadrey, 11 septembre (<http://alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/2011/09/11/quel-est-le-«-bon-»-seuil-de-pauvrete/#>).
- Gelot, Didier. 2011. « Le tableau de bord de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté en France », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 21-31.
- Goldberg, Michael, Steve Kerstetter et Seth Klein. 2012. « How to Destroy a Good Poverty Line », *Vancouver Sun*, February 14.
- Gouvernement du Québec. 2012. *Budget 2012-2013 : Le Québec et la lutte contre la pauvreté ; pour une société solidaire*, Québec, Ministère des Finances, mars.
- Heisz, Andrew et Manon Langevin. 2011. « Material Deprivation in Household Panel Surveys : International Evidence and Lessons for Canada », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 269-331.
- Hyman, Ilene, Ruben Mercado, Grace-Edward Galabuzi et Dianne Patychuk. 2011. « A Critical Review of Social Exclusion and Inclusion Indicators: Implications for the Development of a Canadian Framework », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 139-151.
- Labrie, Vivian. 2012. « L'absence d'un mot », *Le Devoir*, 2 février.
- Lechaume, Aline et Frédéric Savard. 2011. « Esquisse du faible revenu chez les immigrants au Québec », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 232-242.
- Lemieux, Thomas. 2011. « Éducation et changement dans les inégalités économiques », communication, *Les statistiques sociales, la pauvreté et l'exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales*, Montréal, 30 novembre-2 décembre ([www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/thomas\\_lemieux.pdf](http://www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/thomas_lemieux.pdf)).
- Matern, Richard, Michael Mendelson et Michael Oliphant. 2009. *Testing the Validity of the Ontario Deprivation Index*, Toronto, Daily Bread Food Bank et Caledon Institute of Social Policy, December 2.
- McEwen, Annie. 2011. « Beyond Child Poverty: Following the Evidence to a Multidimensional Approach to Childhood Disadvantage », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 105-112.

- Mendell, Anika. 2009. « Politiques intégrées de lutte contre la pauvreté au Canada selon les provinces », Montréal, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, septembre ([www.ccnpps.ca/docs/PolitiquesIntégrés\\_Fr\\_Sept09.pdf](http://www.ccnpps.ca/docs/PolitiquesIntégrés_Fr_Sept09.pdf)).
- Noël, Alain. 2011. « Une lutte inégale contre la pauvreté et l'exclusion sociale », dans Miriam Fahmy (dir.), *L'état du Québec 2011*, Montréal, Boréal, p. 103-110.
- OCDE. 2012. *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- Ontario. 2012. *Breaking the Cycle: The Third Progress Report; Ontario's Poverty Reduction Strategy 2011 Annual Report*, Toronto, Ministry of Children and Youth Services ([www.children.gov.on.ca/htdocs/English/documents/breakingthecycle/2011AnnualReport.pdf](http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/documents/breakingthecycle/2011AnnualReport.pdf)).
- Organisation mondiale du travail. 2011. *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization ; Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet*, Genève, International Labour Organization.
- Parent, Daniel. 2012. *Inégalités de revenu et inégalités de consommation au Québec et au Canada*, Centre sur la productivité et la prospérité, Montréal, HEC Montréal, février.
- Perrault, Maxime, et Gérard Duhaime. 2011. « Une approche multidimensionnelle de la pauvreté : le cas des Inuits de l'Arctique canadien », communication, *Les statistiques sociales, la pauvreté et l'exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales*, Montréal, 30 novembre-2 décembre ([www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/perreault-duhaime.pdf](http://www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/perreault-duhaime.pdf)).
- Plante, Charles, et Axel van den Berg. 2011. « How Much Can't the Government Be Blamed For ? A Counterfactual Decomposition of Poverty Rates in Canada's Largest Provinces », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 163-175.
- Proulx, Christine, Samuel Faustmann, Hicham Raïq et Axel van den Berg. 2011. « Internal Diversity in Social Policy Regimes : The Case of Canada's Four Major Provinces », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 176-189.
- Raïq, Hicham, Paul Bernard et Axel van den Berg. 2011a. « Family Type and Poverty Under Different Welfare Regimes : A Comparison of Canadian Provinces and Select European Countries », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 32-46.
- Raïq, Hicham, Charles Plante et Axel van den Berg. 2011b. « Les interactions entre la famille et l'emploi : les enjeux et les risques de pauvreté au Québec dans une perspective comparative », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 190-202.
- Reimer, Bill. 2011. « Social Exclusion through Lack of Access to Social Support in Rural Areas », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 152-160.
- Savoie, Donald J. 1999. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press.
- Serbin, Lisa A., Dale M. Stack, Danielle Kingdon, Irene Mantis et Leah N. Enns. 2011. « 'Unpacking' the Effects of Childhood Poverty: A Psychosocial Approach to Intergenerational Risk », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 113-122.
- Short, Kathleen. 2011. « The Research Supplemental Poverty Measure: 2010 », *Current Population Reports; Consumer Income*, P60-241, Washington, D.C., United States Census Bureau, Novembre ([www.census.gov/prod/2011pubs/p60-241.pdf](http://www.census.gov/prod/2011pubs/p60-241.pdf)).

- Statistique Canada. 2008. *Gains et revenus des Canadiens durant le dernier quart de siècle, Recensement de 2006 : résultats*, 97-563-X, Ottawa, Statistique Canada.
- Vérificateur général du Québec. 2011. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 ; Vérification de l'optimisation des ressources*, Québec, Vérificateur général du Québec.
- Walker, Robert. 2010. « The Potential of Euro Targets: Reflecting on the French Experience », dans Marlier, Natali et Van Dam (dir.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, p. 201-223.
- Wolff, Pascal, et Fabienne Montaigne. 2011. « The New Europe 2020 Strategy: Patterns of the Population at Risk of Poverty or Social Exclusion », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 47-59.
- Wilkinson, Richard, et Kate Pickett. 2009. *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*, New York, Bloomsbury Press.
- Zhang, Xuelin, Brian Murphy et Sylvie Michaud. 2011. « Les diverses mesures du faible revenu au Canada : forces, faiblesses, incidences », communication, *Les statistiques sociales, la pauvreté et l'exclusion sociale : perspectives québécoises, canadiennes et internationales*, Montréal, 30 novembre-2 décembre ([www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/zhang\\_et\\_al\\_franco.pdf](http://www.rdc-cdr.ca/sites/default/files/zhang_et_al_franco.pdf)).
- Zhu, Nong, et Cécile Batisse. 2011. « L'immigration et le triangle 'croissance, inégalités et pauvreté' : une analyse du revenu du ménage », dans Fréchet, Gauvreau et Poirier (dir.), *Statistiques sociales, pauvreté et exclusion sociale*, p. 219-231.