

Madeline Gauthier, dir.,
Les nouveaux visages de la pauvreté,
Coll. "Questions de culture", no 12,
Québec, IQRC, 1987, pp. 199-211.

Les seuils de la pauvreté

Simon Langlois

La détermination d'un seuil de pauvreté repose sur des choix théoriques et opératoires et la multiplicité des seuils paraît parfois déroutante. Deux grandes définitions de la pauvreté guident l'élaboration des seuils, selon qu'elle est considérée comme une affaire de survie ou une affaire d'équité (Ross, 1982), selon qu'elle est définie comme absolue ou relative. Dans le premier cas, le seuil de pauvreté est une mesure normative qui détermine ce qu'il en coûte pour survivre à un moment donné, dans une société donnée; le seuil normatif de pauvreté est établi à partir des dépenses encourues pour l'achat d'un panier de base sans lequel la survie serait difficile sinon impossible. Le second type de seuil est qualifié de relatif parce que la pauvreté est définie par rapport à la situation de l'ensemble des ménages; le seuil relatif tient compte notamment de la distribution des revenus dans la société et il est en fait un point de coupure sur un continuum.

LES SEUILS NORMATIFS DE PAUVRETÉ

L'approche normative de la pauvreté cherche à identifier les besoins fondamentaux des êtres humains définis selon deux perspectives: la subsistance et l'universalité. Dans l'approche définissant les besoins en termes de subsistance, le seuil de pau-

vreté correspond au coût minimum des dépenses requises pour les biens et services de base: logement, alimentation, habillement.

Ce seuil fixe les revenus qui sont nécessaires pour acheter un ensemble de biens et de services assurant la survie physique. Pendant longtemps, surtout au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, on a restreint les besoins fondamentaux aux trois fonctions mentionnées plus haut. Très rapidement, les seuils normatifs ont été modifiés afin d'inclure un éventail plus large de biens et de services susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. Ainsi, le *Bureau of Labor* des États-Unis a-t-il élargi dès 1907 le budget-type servant à calculer le seuil de pauvreté en y incluant des biens et services nécessaires au développement de la personne, tels les loisirs et les assurances afin de tenir compte de la hausse du niveau de vie et des normes de bien-être socialement définies dans l'ensemble de la population (Oster et autres, 1978).

Une autre approche normative, fondée sur l'universalité des besoins, s'est peu à peu imposée afin de tenir compte non seulement du coût des biens et des services nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux, mais aussi des dépenses essentielles au bon fonctionnement en société; le seuil est alors fixé à un niveau plus élevé, compte tenu que les besoins à satisfaire sont plus étendus. Les seuils normatifs de pauvreté seront donc fort différents selon les paramètres d'après lesquels ces derniers seront fixés.

Les seuils de pauvreté sont qualifiés de normatifs parce qu'ils dépendent d'un jugement porté sur les dépenses estimées nécessaires pour satisfaire un niveau donné de besoins. Qui déterminera le contenu des besoins et partant, les dépenses minimales à encourir pour les satisfaire? Les pauvres eux-mêmes? Les experts? Le ménage moyen? Selon quels critères seront fixées les normes à partir desquelles sera définie la pauvreté? Deux méthodes différentes de calcul des seuils normatifs ont été proposées dès le début de ces tentatives de mesure: la construction d'un panier hypothétique et l'enquête budgétaire sur les dépenses des

ménages dans l'ensemble de la population, méthodes qui ont toutes deux cours de nos jours.

La première méthode est l'affaire d'experts qui dressent la liste des biens et des services minima: le coût de ce panier de base fixe le seuil de pauvreté. Deux fonctions de consommation en particulier, l'alimentation et le logement, ont été l'objet de plusieurs tentatives de mesures. On a estimé le nombre de calories, de protéines, etc., nécessaires à une bonne alimentation, afin d'établir des guides alimentaires détaillés; ou encore, on a élaboré des normes en matière de logement et des normes de confort d'après divers indicateurs: accessibilité du logement, nombre de personnes par pièce, équipements de base du foyer, etc.¹. La part d'a priori demeure très grande et les choix qui composent le panier de base restent assez subjectifs, notamment parce que la qualité des biens et des services et les goûts personnels sont presque impossibles à mesurer.

La seconde méthode d'établissement des seuils normatifs consiste à observer les dépenses actuelles de l'ensemble de la population, au moyen d'enquêtes budgétaires. La norme est ici déterminée non par l'expert mais par la population elle-même; on postule alors que ce qui est consommé correspond à ce qui devrait être. Ici encore, l'établissement d'un seuil est affaire de jugement: doit-on considérer la configuration des dépenses de certains types seulement de ménages ayant divers attributs de la pauvreté ou doit-on plutôt estimer la moyenne des dépenses dans l'ensemble des ménages et s'en servir pour élaborer les normes? Auprès de quels groupes doit-on calculer la moyenne? Faut-il exclure les ménages à deux revenus, les ménages formés de retraités, les ménages qui vivent seulement de leurs rentes? On comprendra aisément que le niveau des seuils variera en fonction des réponses apportées à ces questions.

Les seuils normatifs de pauvreté qui ont été proposés montrent entre eux des écarts importants. Le *Dispensaire diététique de Montréal* élabore deux seuils normatifs de pauvreté: un seuil de subsistance et un seuil de confort minimum. Le premier ne cou-

vre que les besoins les plus essentiels: logement (loyer, énergie et taxe d'eau), nourriture, vêtements, soins personnels et entretien ménager. Le second seuil élargit l'éventail des besoins à satisfaire afin de tenir compte de dépenses socialement reconnues nécessaires au bon fonctionnement en société: transport, loisirs, fournitures scolaires, réceptions, pratique religieuse, etc.

L'organisme dresse une liste des biens et services jugés nécessaires de même que leur coût. Ces choix sont effectués par des experts: travailleurs sociaux, nutritionnistes, mais aussi des personnes pauvres. Les deux seuils proposés sont en fait des budgets types élaborés en tenant compte des caractéristiques des ménages: nombre d'enfants et d'adultes, sexe et âge des enfants, activité des époux, et même le fait que la mère soit enceinte. Le *Dispensaire* estime plusieurs budgets types ou seuils de pauvreté susceptibles d'assurer la subsistance ou le confort minimum des familles en fonction de leurs particularités.

Les seuils normatifs reposent sur des définitions fort différentes de la pauvreté. Les seuils les plus bas caractérisent la situation de dénuement, la pauvreté absolue; ils définissent le niveau de revenus qui garantit la survivance. Les seuils normatifs plus élevés cherchent à assurer la participation dans une société ou dans un environnement donné.

Deux critiques ont été adressées à ce type de seuils. On a d'abord pointé le caractère arbitraire ou l'a priori qui préside à la fixation des besoins à couvrir. Mais surtout, on a reproché à ces seuils de ne pas tenir compte de la position relative des ménages.

LES SEUILS RELATIFS DE PAUVRETÉ

Le sociologue allemand Georg Simmel fut probablement le premier à insister longuement sur le caractère relatif de la pauvreté dans son article classique publié en 1908, en critiquant les tentatives de mesurer la pauvreté absolue caractérisée par la non-satisfaction des besoins fondamentaux. Pour Simmel, les besoins

sont propres à chaque milieu social et la pauvreté est l'absence de moyens permettant de satisfaire les besoins jugés nécessaires dans une classe sociale donnée. Certaines familles sont pauvres dans leur classe sociale, alors qu'en réalité elles ne le seraient pas si elles appartenaient à une classe inférieure tout en ayant le même revenu.

This leads us to consider the relative character of the concept of poverty. He is poor whose means are not sufficient to attain his ends. [...] First, the ends which nature impose: food, clothing, shelter. But one cannot determine with certainty the level of these needs, a level that would be valid in all circumstances and everywhere and below which, consequently, poverty exists in an absolute sense. Rather, each milieu, each social class has typical needs: the impossibility of satisfying them means poverty. From this derives the banal fact that in all advanced civilization there are persons who are poor within their class and would not be poor within a lower class, because the means they have would be sufficient to satisfy the typical ends of that class. (Simmel, 1908 (1971), p. 70).

Cette définition sociologique de la pauvreté a été reprise plus tard dans la théorie de la privation relative, formalisée notamment par Runciman (1956).

Les seuils relatifs qui ont été élaborés d'après cette conception de la pauvreté ont en fait réduit la notion de relativité mise de l'avant par Simmel à une dimension strictement monétaire, sans tenir compte de la position sociale des acteurs sociaux. Les seuils relatifs de pauvreté ne sont pas déterminés en fonction d'une finalité donnée, mais ils sont plutôt établis en fonction d'un point de référence: la pauvreté est définie dans cette perspective comme résultant d'une insuffisance de revenus. Les pauvres se situent alors aux palliers inférieurs de l'échelle des revenus, indépendamment de leur appartenance sociale.

Le seuil relatif pur de pauvreté est calculé d'après la distribution des revenus dans l'ensemble de la population. Mais cette approche pose plusieurs problèmes. Doit-on considérer comme

pauvres les ménages qui se situent dans la classe des 10 % au bas de l'échelle des revenus? Dans la classe de 20 %? Où fixer le point de coupure? La détermination d'un seuil uniquement à partir de la distribution des revenus a l'inconvénient de ne pas permettre la comparaison dans le temps ni la comparaison entre différentes sociétés, puisqu'il y a toujours et partout 10 % (ou 20 %, peu importe) des ménages qui se retrouvent aux niveaux inférieurs du continuum des revenus. Il n'est pas possible non plus avec cette mesure d'effectuer une analyse historique de la pauvreté, comme l'a souligné Miller (1971). Mais surtout, le seuil relatif pur confond, sur le plan conceptuel, pauvreté et inégalité, rendant le premier concept inutile en quelque sorte: la mesure relative pure est appropriée pour l'analyse de l'inégalité socio-économique, mais elle paraît peu utile pour étudier la pauvreté elle-même.

Pour contourner cette difficulté, l'économiste américain Fuchs (1967) a proposé une mesure quasi relative de la pauvreté en fixant le seuil de cette dernière à 50 % du revenu familial médian: seront considérés comme pauvres les ménages recevant des revenus moindres que le seuil ainsi obtenu. Ce seuil, simple à calculer, tient compte de la croissance du niveau de vie qu'entraîne sur une longue période la hausse des revenus réels, il est sensible aux changements dans la distribution des revenus dans le temps, il permet la comparaison et, contrairement à la mesure précédente, il admet la possibilité d'un niveau nul de pauvreté, qui sert en quelque sorte de point de référence. Cette mesure n'est pas elle-même exempte de critiques: on a par exemple souligné le caractère arbitraire du point de coupure fixé à 50 %. Pourquoi ce chiffre et non un autre? Pour contourner cette difficulté, Kilpatrick (1973) a proposé de fixer le point de coupure en utilisant plutôt la distribution des réponses aux sondages Gallup sur le revenu minimum jugé nécessaire pour vivre décemment dans la communauté. Mais cette suggestion ne fait que déplacer le problème. Derrière ce débat se trouve en fait la vieille question de la forme idéale ou socialement acceptable de la distribution des revenus.

Le Conseil canadien de développement social (CCDS) a proposé un seuil relatif de pauvreté, qui s'inscrit dans cette perspective d'une définition de la pauvreté comme insuffisance des revenus, estimé à 50 % du revenu moyen mesuré par Statistique Canada; le seuil du CCDS tient compte du nombre de membres dans le ménage, mais non des variations régionales ni du milieu de vie rural ou urbain. La méthode de calcul est la suivante. Depuis 1982, le Conseil détermine le revenu moyen d'une famille de trois personnes, soit la taille de la famille moyenne au Canada². Il établit ensuite un système de pointage, afin d'obtenir un seuil qui varie en fonction du nombre de membres dans le ménage. «Les ajustements selon la taille d'une famille sont quelque peu arbitraires; une famille d'une personne se voit accorder trois unités de revenu; une famille de deux personnes en a cinq; une famille de trois a six unités; une famille de quatre a sept unités, et ainsi de suite.» (David-P. Ross, 1984). Le revenu moyen d'une famille de trois personnes est divisé par six, ce qui donne la quantité de référence qui est ensuite multipliée par le nombre d'unités que chaque ménage a en fonction de sa taille. Les seuils de pauvreté du CCDS pour l'année 1986 apparaissent dans le tableau 1.

Contrairement au seuil proposé par le CCDS, le seuil de pauvreté du Sénat canadien a été élaboré à partir des dépenses des ménages. Ce seuil a été calculé pour la première fois en 1969 par le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté. On a établi ce qu'il en coûtait cette année-là pour satisfaire les besoins vitaux et certains besoins occasionnels d'une famille de deux adultes et deux enfants âgés de 8 et 13 ans, soit 3 500 \$, à partir des budgets types élaborés par le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social et de sources diverses. On a ensuite proposé une pondération afin de déterminer les seuils de pauvreté des ménages de tailles différentes: trois points pour une personne seule, cinq points pour un couple et un point par enfant. Le ménage de référence ayant sept points, chaque point vaut 500 \$. Le seuil de pauvreté des ménages selon la taille a été calculé en multipliant le poids du ménage par 500 \$.

TABLEAU 1

**Seuils de pauvreté du Conseil canadien de développement social
et seuils de faibles revenus de Statistique Canada, 1986**

Nombre de personnes	Seuils du CCDS	Seuils de faibles revenus de Statistique Canada				
		500 000 et plus	100 000 499 999	30 000 99 999	moins de 30 000	milieu rural
1	9 500	10 673	10 108	9 841	8 765	7 870
2	15 833	14 081	13 365	12 469	11 570	10 316
3	19 000	18 836	17 850	16 683	15 519	13 813
4	22 167	21 705	20 628	19 284	17 938	15 967
5	25 333	25 294	23 948	22 334	20 808	18 567
6	28 500	27 626	26 101	24 398	22 692	20 270
7	—	30 407	28 792	26 909	25 024	22 334

Source: Conseil national du bien-être social, *Les Seuils de pauvreté de 1986*, Ottawa, 1986, p. 10 et 14.

Le seuil du Sénat a été ajusté après 1969 selon un calcul complexe pour tenir compte de l'augmentation du «standard de vie moyen», la base de calcul et l'échelle d'équivalence restant les mêmes. D.-P. Ross (1984) estime que le seuil du Sénat équivaut en fait à 56 % du revenu moyen tel qu'établi par Statistique Canada, et il le classe donc parmi les seuils relatifs, même s'il a été élaboré initialement en tenant compte des besoins de base des ménages. En fait, le seuil de pauvreté du Sénat est un seuil mixte: il a été construit à partir d'un panier de base normatif correspondant à un niveau de vie jugé décent et il a été ajusté ensuite d'année en année en fonction du revenu relatif réel après impôts personnels. Ce seuil tient compte des besoins jugés nécessaires et de l'évolution des revenus.

Le seuil du Sénat a été l'objet de plusieurs critiques. On a d'abord souligné la complexité des calculs et les délais qu'il entraîne, car il faut attendre la publication des données sur les revenus après impôts pour l'estimer. La référence à un panier de base établi il y a longtemps pose un problème, car le coût de ce dernier est une constante qui n'a pas été réévaluée depuis 1969³. Le seuil du Sénat est le plus élevé de tous les seuils relatifs de pauvreté au Canada. Il correspond à environ 70 % du revenu net moyen, d'après les calculs de Fugère et Cliche (1979, p. 79) et il risque d'assimiler les ménages pauvres et les ménages ayant un niveau de vie moyen d'après leur consommation réelle: à la limite, seront pauvres tous les ménages qui s'écarteront, vers le bas, de la moyenne.

Les seuils du Sénat ont été modifiés en 1983, à l'initiative du sénateur Croll. Ils sont maintenant «établis à partir d'une proportion de 50 % du revenu familial moyen, ajustés selon la taille de la famille et selon l'augmentation prévue du produit national brut» (D. Fugère et P. Lanctôt, 1985, p. 26). Les nouveaux seuils du Sénat, publiés depuis 1984, ne sont pas comparables aux précédents et il se distinguent à peine des seuils du CCDS.

LE SEUIL DE FAIBLES REVENUS DE STATISTIQUE CANADA

Statistique Canada n'entend pas mesurer la pauvreté; l'organisme fédéral cherche plutôt à déterminer un seuil de faibles revenus selon une approche mixte, basée à la fois sur les besoins fondamentaux et sur les revenus relatifs. Ce seuil de faibles revenus est toutefois considéré par plusieurs auteurs et par nombre d'organismes — tel le Conseil national du bien-être social — comme un seuil de pauvreté.

Statistique Canada établit empiriquement la part du budget moyen (ou taux d'effort) qui est consacrée aux dépenses encourues pour trois fonctions de consommation jugées essentielles (alimentation, logement et habillement) et il estime que les ména-

ges qui consacrent 20 % de plus que ce coefficient budgétaire moyen à la satisfaction de ces dépenses seront considérés comme ayant de faibles revenus. Le taux d'effort moyen pour ces trois postes a été établi empiriquement en 1961 à 50 %, puis il a été abaissé à 42 % en 1969 et à 38,5 % en 1978, d'après les résultats des enquêtes sur les dépenses des familles. Le coefficient est resté inchangé en 1982, et il sera probablement mis à jour à la lumière des résultats de l'enquête sur les dépenses des familles couvrant l'année 1986. La part du budget moyen consacrée aux postes essentiels a diminué en vingt ans de façon marquée à la suite de l'enrichissement collectif; cela signifie que les ménages doivent consacrer une proportion moindre de leurs revenus à satisfaire les besoins fondamentaux identifiés plus haut. Par conséquent, le taux d'effort au-delà duquel on parle de faibles revenus a diminué, passant de 79 % en 1961 à 62 % en 1969 et à 58,5 % en 1978. Cette diminution a entraîné une augmentation des seuils de faibles revenus au cours de cette période, seuils qui tiennent compte de la position relative des personnes à faibles revenus et de leurs dépenses pour les besoins jugés fondamentaux.

Les seuils de faibles revenus de Statistique Canada sont calculés en tenant compte de la composition des ménages (variant de une à sept personnes et plus) et de la taille de la municipalité répartie en cinq grandes catégories. Statistique Canada distingue 35 seuils de faibles revenus, variant de 7 870 \$ pour une personne seule vivant en milieu rural à 30 407 \$ pour une famille de sept personnes ou plus résidant dans une grande ville de plus de 500 000 habitants (tableau 1).

Le seuil de faibles revenus a plusieurs avantages. Il n'est pas basé sur le jugement normatif des experts, mais plutôt sur les comportements économiques de l'ensemble de la population, comportements qui servent de normes pour définir le panier de base; l'estimation de ce dernier tient compte des changements de coûts observés dans le temps et des modifications dans le choix des biens et des services qui le composent sur une longue période, contrairement au seuil du Sénat canadien. Le seuil de fai-

bles revenus est relatif puisqu'il prend en considération l'enrichissement collectif et des variations observées dans les revenus des familles et des personnes seules. Enfin, ce seuil considère les variations importantes du coût de la vie selon les régions et les milieux de vie. Bref, ce seuil est approprié pour l'analyse des changements caractérisant la pauvreté relative dans le temps, à condition de définir la pauvreté comme une insuffisance de revenus.

D. Fugère et P. Lanctôt (1985) ont proposé une excellente analyse critique des seuils de faibles revenus de Statistique Canada. Ils remettent en question la ventilation des seuils selon la taille de la région de résidence⁴, le caractère arbitraire de l'écart de 20 % décrit plus haut, l'inclusion de certaines dépenses (les repas au restaurant, par exemple) dans le panier de base et le choix du revenu brut comme base de calcul. Cette dernière critique est peut-être la plus importante et elle mérite d'être un peu développée, car elle a d'importantes conséquences pour l'analyse de la pauvreté.

Le seuil vise à déterminer le revenu minimum dont devraient disposer les individus et les familles pour vivre décemment, c'est-à-dire pour acheter sur le marché biens et services. Le seuil tient compte de deux aspects également importants: le coût du panier de base — peu importe ici comment on le définit — et les revenus nécessaires à l'achat. Or, le revenu qu'utilise Statistique Canada comprend les paiements de transferts, mais il ne tient pas compte de la seconde mesure de redistribution, l'impôt personnel, dont le caractère progressif est important⁵.

Il s'ensuit une distorsion dans l'interprétation du seuil de faibles revenus en tant que seuil de pauvreté. L'impôt personnel est en fait une fraction du revenu qui est enlevée de force, pour financer des biens et des services collectifs ou pour être redistribuée. Les individus qui paient un impôt personnel ne peuvent pas disposer à leur guise de cette fraction de leurs revenus retenue à la source. Seul le revenu après impôt peut être dépensé ou épargné; seul le revenu après impôt est déterminant pour le niveau de

vie réel des ménages, pour leur accès à l'univers de la consommation marchande. Comme le seuil de pauvreté est calculé pour déterminer les ressources qui iront à l'achat des biens et services jugés nécessaires pour les pauvres, ne faudrait-il pas l'estimer en fonction des revenus disponibles pour la consommation dans l'ensemble des ménages? Pour ce faire, il serait préférable de diviser par le revenu net les dépenses effectuées pour les trois fonctions de consommation jugées fondamentales, afin d'obtenir un taux d'effort qui tient compte des deux mesures de redistribution du revenu. C'est à cette condition que le seuil de faibles revenus de Statistique Canada pourrait être effectivement interprété comme un seuil de pauvreté.

LES SEUILS DE REVENU MINIMUM

L'analyse comparative des seuils de pauvreté les plus connus (ceux du Conseil canadien de développement social et du Sénat) et du seuil de faibles revenus de Statistique Canada donne à penser qu'ils mesurent davantage l'état de la distribution des revenus que la pauvreté au sens où on l'entend couramment, c'est-à-dire la non-satisfaction des besoins fondamentaux ou encore la non-satisfaction des besoins socialement jugés nécessaires à une pleine participation sociale. Avec le temps, ces seuils en sont venus à mesurer en fait l'incapacité à gagner un certain niveau de revenus plutôt que l'incapacité à satisfaire des besoins. Ainsi, à mesure que s'est généralisé le double revenu dans les familles au cours des trente dernières années, un écart grandissant s'est creusé entre ces familles et celles qui ne comptent que sur un seul revenu et surtout celles qui n'en ont aucun, notamment les familles monoparentales ayant pour chef une femme inactive sur le marché du travail.

Un certain nombre de ménages s'inscrivent dans le contingent des pauvres, non pas parce qu'ils sont incapables de satisfaire leurs besoins, mais plutôt parce que leurs revenus relatifs sont trop faibles, ce qui est différent.

En d'autres termes, il paraît nécessaire de distinguer plus finement les notions de pauvreté et d'inégalité de revenus dans la construction d'un seuil de pauvreté. Opératoirement, un tel seuil devrait mesurer la non-satisfaction des besoins fondamentaux ou de confort minimum, compte tenu de la richesse relative des ménages à un moment donné.

Une équipe du ministère québécois de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu a récemment élaboré une telle mesure, le seuil du revenu minimum, qui prend en compte la plupart des critiques que nous avons formulées et qui concilie en fait l'approche normative et l'approche relative (D. Fugère et P. Lanctôt, 1985).

Le seuil du revenu minimum est construit de la façon suivante. Les auteurs établissent d'abord une grille des besoins essentiels, à partir de la liste désagrégée des dépenses des familles utilisée par Statistique Canada dans l'enquête sur les dépenses des familles. «Le concept de besoin essentiel est difficile à cerner puisqu'il varie selon les pays, les époques, les mentalités des divers groupes dans la société. Il n'y a pas de consensus évident sur cette question.» (Fugère et Lanctôt, 1985, p. 96).

Pour contourner ces difficultés bien connues, et surtout pour éviter de tomber dans le piège d'une définition arbitraire ou a priori des besoins et pour éviter une sorte de réification de ces derniers, les deux chercheurs ont d'abord éliminé certaines dépenses affectées à la couverture de besoins spéciaux et celles qui sont reliées à un emploi. Ils ont ensuite proposé trois grilles de dépenses: une grille restreinte correspondant aux cinq besoins de base identifiés dans la loi de l'aide sociale, une grille moyenne élaborée selon les normes du confort minimum et une grille large comprenant un large éventail de dépenses courantes.

Après avoir défini les besoins, ils ont isolé un groupe de référence composé de ménages de travailleurs à revenu faible ou moyen, non bénéficiaires des programmes de revenu minimum existant et qui ne dépendent pas des transferts gouvernementaux.

Trois groupes différents ont été retenus: le premier décile, le premier quintile et le premier groupe médian; «le choix définitif du groupe de référence est une décision à caractère politique» (p. 111).

Enfin, les auteurs ont établi les seuils de revenu minimum à partir des dépenses de consommation des ménages de référence pour les besoins jugés essentiels à l'aide de l'enquête sur les dépenses des familles de Statistique Canada. Neuf seuils sont proposés, correspondant aux trois définitions des besoins pour chacun des trois groupes de références. Les seuils sont ensuite ventilés en fonction de la taille du ménage, mais non en fonction des autres critères (milieu de vie rural-urbain, âge des personnes, handicap, monoparentalité, ou l'aspect court terme — long terme). Nous présentons dans le tableau 2 la distribution de six séries de revenu minimum selon le nombre de personnes dans le ménage.

La construction d'un seuil de revenu minimum est pertinente pour l'établissement de politiques sociales. Il permet, mieux que les autres seuils examinés dans les sections précédentes, de distinguer deux objectifs différents; la lutte à la pauvreté et la réduction des inégalités économiques. Ce seuil établit le revenu minimum octroyé aux ménages les plus démunis en tenant compte «de certaines contraintes dont les plus importantes sont la capacité de payer de la société, le niveau optimum de redistribution des revenus, le maintien de l'incitation au travail et l'harmonisation avec la fiscalité» (p. 151).

Les seuils de revenu minimum élaborés par Fugère et Lantôt sont actuellement les plus fiables qui existent pour mesurer la pauvreté au Québec.

CRITIQUE DES SEUILS DE PAUVRETÉ

La pauvreté est en fait réduite à une seule dimension, soit l'insuffisance de revenus, lorsqu'elle est mesurée à l'aide de seuils: sont pauvres les personnes ou les familles qui ont des reve-

TABLEAU 2
**Seuils de revenu minimum
 du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu,
 Québec, 1985**

Nombre de personnes	Premier décile		Premier quintile		Premier groupe médian	
	Définition restreinte moyenne		Définition restreinte moyenne		Définition restreinte moyenne	
1	5 280	6 300	5 460	6 612	5 976	7 284
2	7 344	8 688	7 644	9 168	8 388	10 116
3	9 000	10 596	9 408	11 196	10 332	12 360
4	10 440	12 228	10 908	12 924	12 024	14 316
5	11 880	13 860	12 408	14 652	13 716	16 272
6	13 320	15 492	13 908	16 380	15 408	18 228
7	14 760	17 124	15 408	18 108	17 100	20 184

Source: Fugère et Lanctôt, 1985, tableaux 5.17, 5.18 et 5.19.

nus trop faibles pour se procurer le minimum vital de biens et de services ou dont les revenus sont inférieurs à une limite fixée par comparaison aux autres. La pauvreté estimée en niveaux et en seuils relatifs donne à penser qu'elle s'évalue d'abord en degrés: un peu moins de revenus donne un peu moins de bien-être, et donc un peu plus de pauvreté. Or, la pauvreté n'est pas une condition discrète, au sens mathématique du terme: on ne devient pas pauvre en franchissant une ligne, un seuil (M. Moore et E. Smolensky, 1977; H. Watt, 1977). Les études empiriques montrent plutôt qu'il existe des seuils de revenus en bas desquels la privation s'accroît plus vite que la baisse des revenus, des seuils en bas desquels le bien-être décroît proportionnellement plus vite

que la baisse des revenus (Townsend, 1970). En d'autres termes, il n'y a pas une relation linéaire entre la pauvreté et le revenu.

La pauvreté est d'abord une condition de vie, comme l'a rappelé Michael Harrington (1962, 1984). À revenus constants, les conditions de vie réelles peuvent être très variables. Des ménages dont les revenus se situent en haut des seuils de pauvreté peuvent avoir en réalité un niveau de vie inférieur, alors que l'inverse peut se produire pour d'autres ménages à bas revenus, comme l'avait bien noté Simmel. En d'autres termes, il n'y a pas une parfaite adéquation entre faiblesse du revenu et pauvreté.

L'organisation de la distribution des biens et des services contribue à générer des inégalités. Certains biens de consommation, les aliments notamment, coûtent plus chers dans les quartiers pauvres; les grands super-marchés sont localisés en banlieues ou proches des quartiers de classes moyennes et leur accès est le plus souvent planifié en fonction de l'automobile. L'inégal accès aux biens et aux services peut en augmenter le coût pour les plus pauvres, ce qui diminue d'autant leur niveau de vie réel. Les pauvres sont souvent conduits à acheter des produits moins chers, mais aussi de moins bonne qualité, qu'ils doivent faire réparer et remplacer plus rapidement, ce qui représente un coût caché important. Dans d'autres cas, la faiblesse du revenu engendre des coûts supplémentaires lorsque certains biens coûteux, tels les appareils ménagers, doivent être achetés à crédit. Plus largement, les pauvres parviennent plus difficilement à tirer un meilleur parti de leurs revenus, contrairement aux classes moyennes, ce qui accentue d'autant les inégalités et la pauvreté relative. Savoir attendre la bonne occasion, la bonne aubaine, être capable de calcul et de réflexion exigent un certain capital culturel, mais aussi des ressources monétaires plus élevées et très souvent la possession d'une auto, moyen privilégié d'accès à la consommation marchande. Les pauvres chroniques n'ont pas la possibilité de développer ces attitudes vis-à-vis la consommation, typiques des classes moyennes, ni les moyens d'obtenir certains avantages, comme le montrent les taux élevés d'endettement de cer-

tains ménages. Bref, la pauvreté n'est pas seulement provoquée par une insuffisance de revenus; divers facteurs amènent les pauvres à obtenir moins de biens et de services, à revenus constants, ce qui accroît davantage les inégalités.

Caractériser la pauvreté en termes de conditions de vie, et non seulement en termes d'insuffisance de revenus, implique aussi la prise en compte des biens et services collectifs auxquels les pauvres peuvent avoir directement accès: logements subventionnés, médicaments gratuits pour les assistés sociaux et les personnes âgées, frais de garderie réduits, etc. L'estimation de ce que représente en argent ces biens et services collectifs est cependant difficile à faire. Certains auteurs ont tenté de calculer la valeur équivalente de ces biens et de ces services collectifs afin de les inclure dans le calcul des seuils de pauvreté. Cette procédure conduit en fait rapidement à un artifice statistique. Ainsi, s'il fallait additionner à leurs revenus le coût moyen des soins médicaux et hospitaliers reçus par les personnes âgées, leur «niveau de vie équivalent» serait probablement aussi élevé que celui des classes moyennes. Or, les conditions de vie réelle des bénéficiaires de tels services collectifs ne sont pas pour autant changées.

Plus largement, la pauvreté est multidimensionnelle. P. Townsend propose de définir la pauvreté comme un manque de ressources nécessaires à la pleine participation sociale aux activités valorisées dans l'ensemble de la société: consommation, bien sûr, mais aussi vie politique, culturelle et artistique, loisirs et travail, etc. Le manque de revenus n'est pas la seule limite à cette participation: l'analphabétisme, la pauvreté de la culture personnelle, l'usure de la force de travail, l'isolement social, la détérioration de l'état de santé, l'endettement chronique sont autant de dimensions qui devraient être prises en compte dans une définition de la pauvreté. Ce sont aussi autant de facteurs qui empêchent les pauvres d'obtenir le maximum de leurs ressources monétaires.

Les seuils de pauvreté sont définis à partir des revenus effectivement gagnés ou des dépenses et non à partir des revenus

minima jugés nécessaires par les individus eux-mêmes pour satisfaire leurs besoins. Or, ces besoins sont toujours définis à des niveaux plus élevés que ceux qui sont observés empiriquement d'après les dépenses effectives. De même, le revenu minimum vital qui serait nécessaire pour vivre décemment est-il établi différemment selon la position socio-économique des acteurs: plus celle-ci est élevée, plus le seuil minimum est fixé à un niveau élevé. La représentation sociale de la pauvreté est en fait relative à la position socio-économique occupée dans la société et les seuils officiels de pauvreté sous-estiment cette dernière telle qu'elle est perçue et vécue par les individus.

Les seuils de pauvreté sont des mesures transversales de la situation relative d'un groupe de personnes ou de familles par rapport aux autres et ils ne tiennent pas compte de la mobilité économique des personnes et des ménages dans le temps. Ainsi, un divorce ou une séparation peut faire basculer dans l'état de pauvreté une personne de classe moyenne en quelques mois, sinon quelques années, situation vécue notamment par de nombreuses femmes chefs de familles monoparentales. De même, un nombre important de diplômés universitaires font un détour dans le contingent des pauvres après leurs études, si l'on se fie seulement à leurs revenus; la plupart, sinon la grande majorité, n'y resteront pas cependant toute leur vie. Il importerait, en d'autres termes, de distinguer le revenu transitoire et le revenu permanent dans l'estimation des seuils de pauvreté (H. Watts, 1977).

Même si la distribution des revenus a peu varié au cours des dernières décennies, cette grande stabilité est compatible avec une assez forte mobilité économique des situations individuelles.

Une récente enquête américaine, le *Panel Study on Income Dynamics*, a analysé l'évolution des revenus d'un même échantillon de ménages entre 1969 et 1978 (Duncan 1984; Lilla 1984). Les résultats de cette recherche montrent qu'environ la moitié des personnes pauvres quittait assez rapidement l'état de pauvreté, et que l'autre moitié apparaissait comme des pauvres chroniques.

Ces observations suggèrent que la pauvreté devrait aussi être mesurée sur le plan longitudinal, et non seulement sur le plan transversal.

* * *

Pas moins de trois approches théoriques différentes orientent la détermination des seuils de pauvreté, selon qu'ils mesurent le coût du panier de base assurant la subsistance ou le confort minimum, la faiblesse du revenu dans un contexte socio-économique donné ou encore le revenu minimum nécessaire à un certain niveau de vie. La grande variance des seuils ne dépend donc pas seulement des techniques de calcul proposées; elle s'explique d'abord par des choix théoriques et politiques sur ce qu'il faut entendre par pauvreté. Qualifier tous les seuils examinés dans les pages précédentes de «seuils de pauvreté» risque donc de prêter à confusion, puisqu'ils ne caractérisent pas le même univers.