

Division de la statistique du revenu

75F0002MIF - 99009

Devrait-on revoir les seuils de faible revenu? Un document de travail

Préparé par :
Cathy Cotton
Maryanne Webber
Yves Saint-Pierre

Décembre 1999



Statistique
Canada

Statistics
Canada

Canada

Des données sous plusieurs formes

Statistique Canada diffuse les données sous formes diverses. Outre les publications, des totalisations habituelles et spéciales sont offertes. Les données sont disponibles sur Internet, disque compact, disquette, imprimé d'ordinateur, microfiche et microfilm, et bande magnétique. Des cartes et d'autres documents de référence géographiques sont disponibles pour certaines sortes de données. L'accès direct à des données agrégées est possible par le truchement de CANSIM, la base de données ordiolinguistique et le système d'extraction de Statistique Canada.

Comment obtenir d'autres renseignements

Toute demande de renseignements au sujet du présent produit ou au sujet de statistiques ou de services connexes doit être adressée à : Services aux clients, Division de la statistique du revenu, Statistique Canada, Ottawa, Ontario, K1A 0T6 ((613) 951-7355; (888) 297-7355; revenu@statcan.ca) ou à l'un des centres de consultation régionaux de Statistique Canada :

Halifax	(902) 426-5331	Regina	(306) 780-5405
Montréal	(514) 283-5725	Edmonton	(403) 495-3027
Ottawa	(613) 951-8116	Calgary	(403) 292-6717
Toronto	(416) 973-6586	Vancouver	(604) 666-3691
Winnipeg	(204) 983-4020		

Vous pouvez également visiter notre site sur le Web : <http://www.statcan.ca>

Un service d'appel interurbain sans frais est offert à **tous les utilisateurs qui habitent à l'extérieur des zones de communication locale** des centres de consultation régionaux.

Service national de renseignements	1 800 263-1136
Service national d'appareils de télécommunications pour les malentendants	1 800 363-7629
Numéro pour commander seulement (Canada et États-Unis)	1 800 267-6677

Renseignements sur les commandes et les abonnements

Les prix ne comprennent pas les taxes de vente

On peut se procurer ce produit n° 75F0002MIF-99009 au catalogue sur internet. Un numéro coûte 0 \$CAN. Pour obtenir un numéro de ce produit, les utilisateurs sont priés de se rendre à http://www.statcan.ca/cgi-bin/downpub/freepub_f.cgi.

Normes de service à la clientèle

Statistique Canada s'engage à fournir à ses clients des services rapides, fiables et courtois et dans la langue officielle de leur choix. À cet égard, notre organisme s'est doté de normes de service à la clientèle qui doivent être observées par les employés lorsqu'ils offrent des services à la clientèle. Pour obtenir une copie de ces normes de service, veuillez communiquer avec le centre de consultation régional de Statistique Canada le plus près de chez vous.



Statistique Canada
Division de la statistique du revenu

Devrait-on revoir les seuils de faible revenu? Un document de travail

Publication autorisée par le ministre responsable de Statistique Canada

© Ministre de l'Industrie, 1999

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire ou de transmettre le contenu de la présente publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, enregistrement sur support magnétique, reproduction électronique, mécanique, photographique, ou autre, ou de l'emmagasiner dans un système de recouvrement, sans l'autorisation écrite préalable des Services de concession des droits de licence, Division du marketing, Statistique Canada, Ottawa, Ontario, Canada K1A 0T6.

Décembre 1999

N° 75F0002MPF - 99009 au catalogue
ISSN 0000-0000

N° 75F0002MIF - 99009 au catalogue
ISSN 0000-0000

Périodicité : Irr.

Ottawa

This publication is available in English upon request.

Note de reconnaissance

Le succès du système statistique du Canada repose sur un partenariat bien établi entre Statistique Canada et la population, les entreprises, les administrations canadiennes et les autres organismes. Sans cette collaboration et cette bonne volonté, il serait impossible de produire des statistiques précises et actuelles.

Table des matières

I. CONTEXTE	7
II. SEUILS DE FAIBLE REVENU : MÉTHODE	7
COMMENT CALCULE-T-ON LES SEUILS DE FAIBLE REVENU?.....	7
NOUVELLE ANNÉE DE BASE POUR LES SEUILS DE FAIBLE REVENU.....	10
DES SFR AUX TAUX DE FAIBLE REVENU	18
III. PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DANS L'HISTOIRE DE LA MESURE DE FAIBLE REVENU.....	25
QUATRE RÉVISIONS EN 30 ANS.....	25
VASTE CONSULTATION PUBLIQUE EN 1989	26
MESURE DE LA PAUVRETÉ DANS L'OPTIQUE DU PANIER	27
ENQUÊTE SUR LES DÉPENSES DES MÉNAGES	28
IV. OPTIONS POUR L'AVENIR.....	29
OPTION 1 : STATU QUO.....	29
OPTION 2 : PASSAGE À LA BASE DE 1997.....	30
OPTION 3 : STATU QUO, PLUS HABITUDES ACTUELLES DE DÉPENSE.....	35
APPROCHE RECOMMANDÉE À PARTIR DE 1998	36
V. PASSAGE DE L'EFC À L'EDTR, ET AUTRES CHANGEMENTS.....	36
VI. CE QU'IL FAUDRAIT SOULIGNER LE «JOUR DE LA DIFFUSION»	38
VII. PROJETS DE RECHERCHE ULTÉRIEURS.....	38
VIII. POUR COMMUNIQUER AVEC NOUS.....	40
ANNEXE.....	41
BIBLIOGRAPHIE.....	43

I. Contexte

Statistique Canada produit des données sur le faible revenu depuis les années 60 à partir des seuils de faible revenu ou SFR. On se sert des SFR pour calculer les taux et les estimations de faible revenu dont le public entend parler continuellement. Ces dernières années, la méthode des SFR a fréquemment été mise en cause dans les médias; elle a assurément ses détracteurs. Pourtant, on recommande souvent avec insistance à Statistique Canada de continuer à produire ces données pour deux raisons : elles permettent de sensibiliser le public aux groupes les plus démunis dans la société et de suivre de près les tendances, car il s'agit d'une série chronologique de longue date.

En gros, les SFR sont établis selon la proportion du revenu annuel que les familles consacrent à l'alimentation, au logement et à l'habillement. Périodiquement on adopte une nouvelle année de base pour les SFR, autrement dit, ils sont mis à jour de manière à correspondre aux derniers renseignements sur les dépenses des familles. Autrefois, les données sur les dépenses étaient tirées de l'Enquête sur les dépenses des familles (EDF), qui était menée habituellement tous les quatre ans. La dernière EDF a été menée en 1996. En 1997, Statistique Canada a commencé à recueillir des données sur les dépenses annuelles dans le cadre de l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM). Bien que les deux enquêtes englobent toutes les dépenses, elles diffèrent à certains égards. D'abord, le nombre de catégories de dépenses dans l'EDM a été réduit d'environ un tiers pour alléger le fardeau des répondants. Puis, l'échantillon de l'EDM est environ 75 % plus grand que celui de l'EDF. Enfin, l'EDM produit des données tous les ans, plutôt que tous les quatre ans.

À l'heure actuelle, Statistique Canada se sert des SFR établis en fonction des données sur les dépenses des familles de 1992. Chaque année, les SFR sont mis à jour compte tenu de l'inflation à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC). Les nouvelles habitudes de dépense depuis 1992 ne sont toutefois pas reflétées dans les SFR ni dans les taux de faible revenu connexes. (Même si cela n'est pas souligné dans les diffusions de données, mentionnons que les SFR et les taux de faible revenu sont également publiés en fonction des données de l'EDF de 1986.)

Statistique Canada a étudié des options en ce qui concerne la mise à jour des SFR. Nous faisons état ici des questions et des constatations, et nous proposons un plan d'action. Les utilisateurs des données intéressés à la mesure de faible revenu sont invités à communiquer leurs points de vue à Statistique Canada, comme il est mentionné à la fin du rapport.

II. Seuils de faible revenu : méthode

Dans cette section, il est question de la méthode de calcul des SFR et des fluctuations des taux du faible revenu. Il ne s'agit pas seulement ici de fournir une explication technique, mais aussi de jeter de la lumière sur les causes des fluctuations à la baisse ou à la hausse.

Comment calcule-t-on les seuils de faible revenu?

Un seuil de faible revenu est un seuil de revenu en deçà duquel une famille est susceptible de consacrer une part plus importante de son revenu à l'alimentation, au logement et à l'habillement qu'une famille moyenne. Quand on a établi cette mesure la première fois à partir des données de l'Enquête sur les dépenses des familles de 1959, la famille moyenne consacrait 50 % de son revenu avant impôt à l'alimentation, au logement et à l'habillement. On a ajouté vingt points à ce pourcentage en prétendant qu'une famille qui consacrait 70 % de son revenu à l'alimentation, au logement et à l'habillement serait dans une «situation

difficile». Ce seuil de 70 % a été par la suite converti en un ensemble de seuils de faible revenu variant selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence.

Depuis l'introduction des SFR, le revenu familial moyen a augmenté, et la proportion du revenu consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement a diminué. Comme par définition les seuils sont établis en fonction des dépenses d'une famille moyenne, on a dû les remettre à jour périodiquement, autrement dit, les recalculer pour qu'ils correspondent davantage aux habitudes actuelles de dépense. La dernière année de base pour les SFR correspond à l'Enquête sur les dépenses des familles de 1992. Selon les résultats de l'EDF de 1992, la famille moyenne consacre 35 % de son revenu avant impôt à l'alimentation, au logement et à l'habillement.

Le graphique 1 illustre la façon dont est calculé un SFR à partir de l'exemple d'une famille de quatre membres qui vit dans une zone urbaine de 30 000 à 99 000 habitants. La droite de 55 % représente la proportion moyenne du revenu avant impôt que toutes les familles (indépendamment de la taille) consacrent à l'alimentation, au logement et à l'habillement en 1992, en plus de la marge de 20 points de pourcentage. Les points sur le diagramme montrent la proportion réelle observée du revenu que les familles de quatre dans les villes intermédiaires consacrent aux nécessités, selon l'EDF de 1992. Une droite de régression est ajoutée à la répartition; le SFR se trouve à l'intersection de la courbe et de la droite de 55 %. Dans ce cas, il s'agit d'environ 25 000 \$. Ce montant a augmenté quelque peu depuis 1992 en raison de l'ajustement de l'IPC.

Les seuils de faible revenu pour 1997 sont présentés au tableau 1.

Graphique 1 Calcul d'un seuil de faible revenu

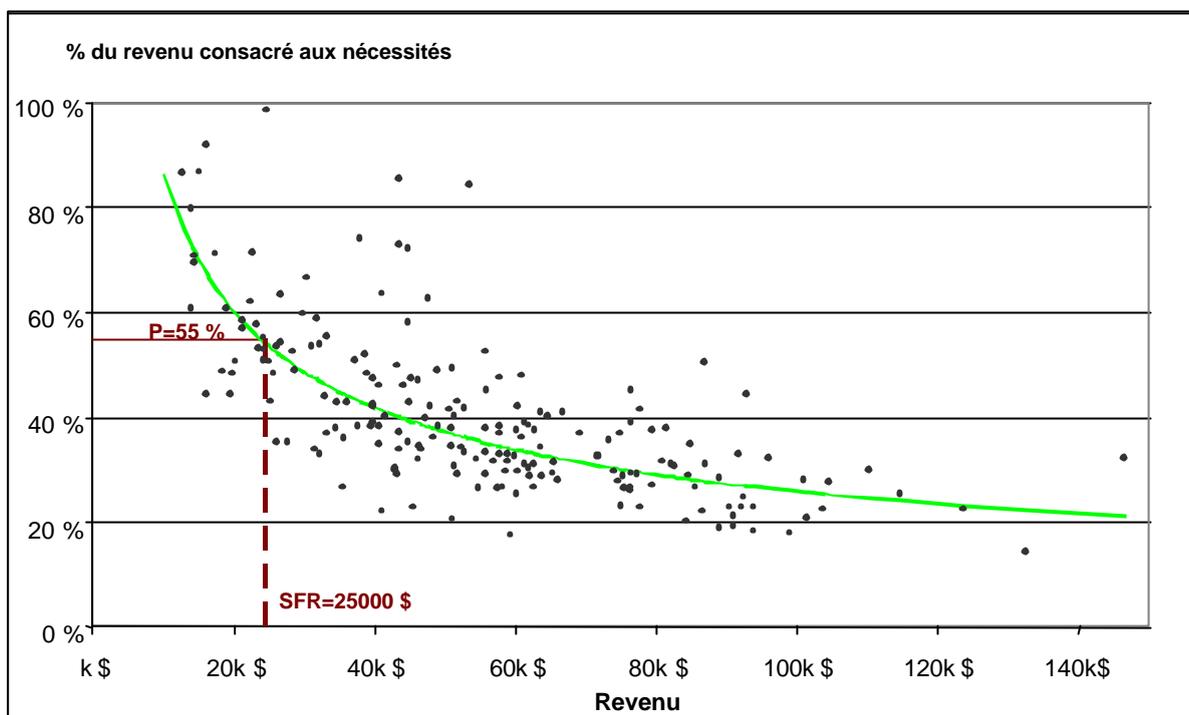


Tableau 1
Seuils de faible revenu avant impôt pour 1997 (base de 1992)

Taille de la famille	Zones rurales	Moins de 30 000	30 000 à 99 999	100 000 à 499 999	500 000 et plus
1 personne	12 030	13 796	14 827	14 931	17 409
2 personnes	15 038	17 245	18 534	18 664	21 760
3 personnes	18 703	21 448	23 050	23 213	27 063
4 personnes	22 639	25 964	27 903	28 098	32 759
5 personnes	25 307	29 023	31 191	31 409	36 618
6 personnes	27 975	32 081	34 478	34 720	40 479
7 personnes et plus	30 643	35 140	37 766	38 032	44 339

Les SFR sont calculés selon le revenu avant impôt et le revenu après impôt¹. Le calcul des SFR après impôt se fait d'abord à partir des dépenses d'une famille moyenne à l'égard de

¹ Le revenu avant impôt renvoie au revenu du marché – autrement dit, les gains et le revenu de placement – plus les transferts publics, comme les prestations de Sécurité de la vieillesse, d'assurance-emploi et d'aide sociale. Le revenu après impôt est égal au revenu avant impôt (ou le revenu total) moins l'impôt sur le revenu.

l'alimentation, du logement et de l'habillement en tant que proportion du revenu après impôt. Le revenu moyen après impôt est inférieur au revenu avant impôt. Il en résulte que les SFR après impôt sont inférieurs aux SFR avant impôt. Par exemple, les SFR avant impôt pour 1997 (établis selon les résultats de l'EDF de 1992 et mis à jour au moyen de l'IPC) variaient d'environ 12 000 \$ dans le cas d'une personne seule vivant dans une zone rurale à 44 300 \$ pour une famille d'au moins sept vivant dans une ville de 500 000 habitants et plus. Quant aux SFR après impôt, la fourchette était de 9 400 \$ à 37 400 \$. Le tableau 2 montre les SFR après impôt de 1997 qui s'appliquent aux familles et aux régions de résidence de toutes tailles.

Tableau 2

Seuils de faible revenu après impôt pour 1997 (base de 1992)

Taille de la famille	Zones rurales	Moins de 30 000	30 000 à 99 999	100 000 à 499 999	500 000 et plus
1 personne	9 426	10 894	11 923	12 110	14 376
2 personnes	11 501	13 294	14 547	14 776	17 542
3 personnes	14 546	16 814	18 400	18 689	22 186
4 personnes	18 117	20 941	22 916	23 277	27 633
5 personnes	20 250	23 405	25 613	26 016	30 885
6 personnes	22 382	25 870	28 310	28 755	34 137
7 personnes et plus	24 516	28 333	31 006	31 494	37 388

On dispose de renseignements sur les taux de faible revenu avant impôt depuis le début des années 90 et ils ont été calculés rétroactivement jusqu'à l'année 1980. On ne s'y est pas autant intéressé qu'aux taux avant impôt parce qu'ils ont été publiés après ces derniers. Comme l'explique plus tard le présent rapport, les renseignements après impôt seront à l'avenir disponibles en même temps que les résultats avant impôt. Ainsi, on pourrait s'intéresser davantage aux taux de faible revenu après impôt. Ceux-ci sont plus significatifs parce que le revenu après impôt constitue une meilleure approximation du revenu disponible.

Nouvelle année de base pour les seuils de faible revenu

Périodiquement, on adopte une nouvelle année de base pour les SFR pour qu'ils reflètent les habitudes de dépense des familles moyennes pour s'alimenter, se loger et se vêtir. Avant l'Enquête sur les dépenses des familles de 1992, les SFR se fondaient sur l'EDF de 1986. Avant cela, on s'appuyait sur les habitudes de dépense de 1978. Depuis l'établissement des SFR, la proportion moyenne du revenu avant impôt consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement a chuté considérablement (graphique 2).

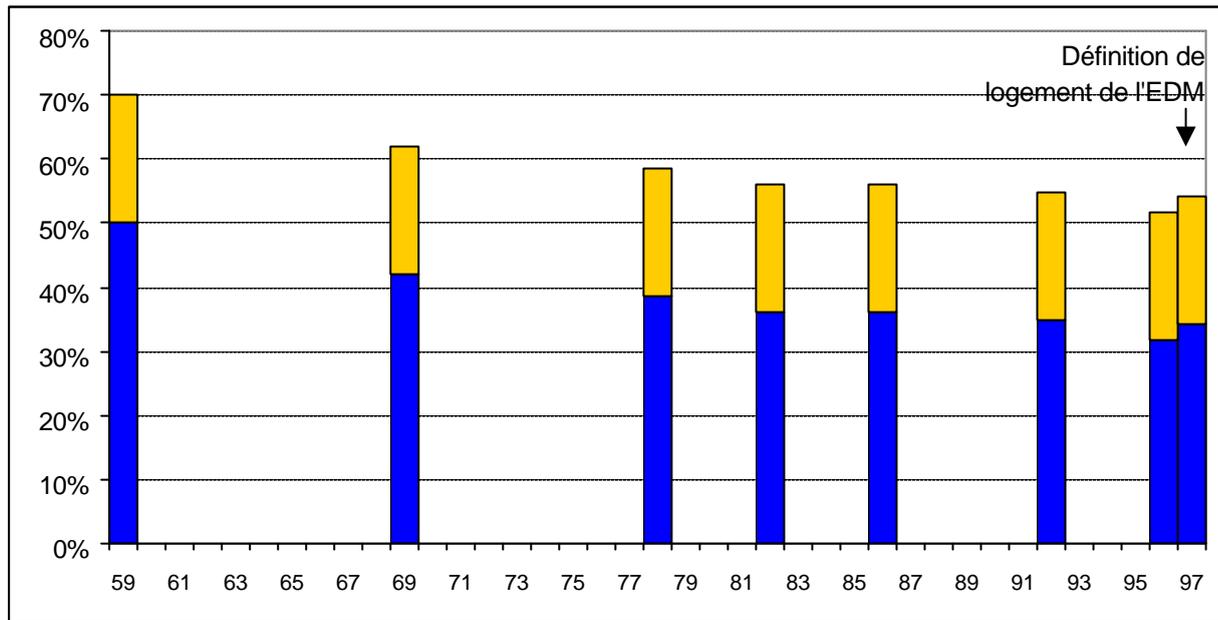
Le graphique 2 illustre l'augmentation des dépenses moyennes à l'égard des nécessités de 1996 à 1997, hausse qui est toutefois attribuable à la nouvelle définition des frais de logement. Spécifiquement, dans le cas des propriétaires au chapitre des frais de logement, l'EDM ne sépare pas les versements d'hypothèque selon le principal et les intérêts : les deux éléments sont plutôt réunis en un paiement forfaitaire. Dans le cadre de l'EDF, les données sur le principal et les intérêts sont recueillies de manière distincte, et les frais de logement ne visent que les intérêts de l'hypothèque, à l'exclusion du principal. L'EDM a adopté cette

nouvelle méthode parce qu'il était difficile pour les répondants de séparer leurs versements d'hypothèque selon l'intérêt et le principal.

Graphique 2

Proportion moyenne du revenu avant impôt consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement, plus 20 points de pourcentage, 1959-1997

Au tableau 3, on montre que la proportion moyenne du revenu avant impôt consacré aux



nécessités a en fait baissé de 1996 à 1997 quand on applique la définition de l'EDM aux données antérieures. Autrement dit, l'augmentation de 1997 illustrée au graphique 2 n'est due qu'à la nouvelle définition des frais de logement.

Tableau 3

Dépenses moyennes avant impôt pour l'alimentation, le logement et l'habillement, selon la définition de l'EDF et la définition de l'EDM

	Définition de l'EDF	Définition de l'EDM
1982	36,0 %	38,1 %
1986	36,2 %	36,5 %
1992	34,7 %	35,1 %
1996	31,9 %	34,4 %
1997	non disponible	34,3 %

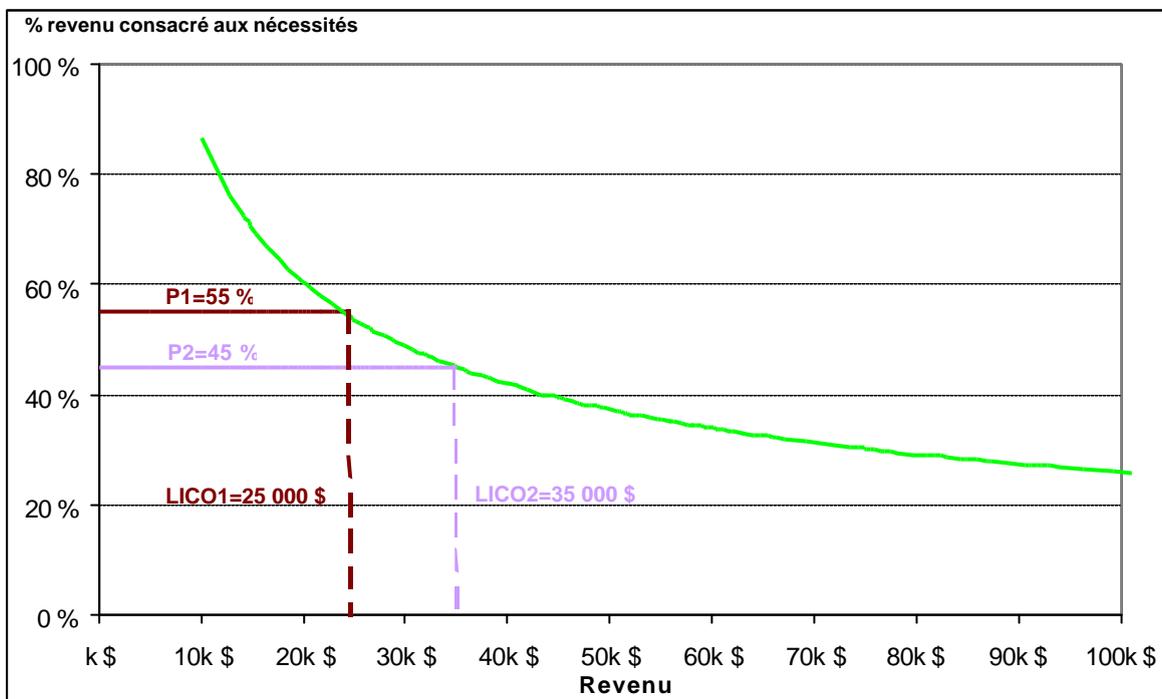
Même si la définition des frais de logement a changé, il est clair que la proportion du revenu consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement a considérablement diminué au fil du temps. Toutes choses étant égales par ailleurs, lorsque le revenu moyen augmente et que la proportion du revenu consacré aux nécessités diminue, les seuils de faible revenu sont à la hausse. Ce lien, qui souligne le fait que les SFR constituent une mesure *relative* du manque de revenu, est illustré au graphique 3.

On peut interpréter le graphique comme suit. Supposons que la proportion du revenu consacré aux nécessités est fixée à 35 %. Selon la méthode du SFR, 20 points de pourcentage sont ajoutés au chiffre de manière à ce que P1 égale 55 %. On obtient le SFR dans le graphique 3 en suivant la droite du P1= 55 % jusqu'à la droite de régression tirée à travers les proportions réelles observées du revenu familial consacré aux nécessités (dans ce cas, les familles de quatre dans les villes intermédiaires). Le SFR se situe autour de 25 000 \$.

Supposons maintenant que le revenu moyen augmente et que la proportion du revenu consacré aux nécessités baisse à 25 %. (Un changement d'une telle ampleur devrait normalement se manifester graduellement au cours d'une longue période; on l'utilise ici seulement à des fins d'illustration.) Comme auparavant, on ajoute 20 points de pourcentage et on obtient 45 %. Le SFR qui correspond à cette nouvelle proportion est d'environ 35 000 \$. Le SFR augmente parce que la proportion du revenu consacré aux nécessités diminue. (En réalité, la situation est plus complexe parce que l'ensemble de la courbe est aussi susceptible de se déplacer. Mais, dans cet exemple, on s'en tient au principe.)

Graphique 3

Incidence sur le SFR d'une réduction dans la proportion du revenu consacré aux nécessités



Il n'est pas étonnant de constater qu'en regard de cette toile de fond, les SFR ont augmenté avec le temps. Cependant, lors du changement de l'année de base de 1986 à 1992, l'incidence sur les seuils est relativement faible. Au tableau 4, on compare les SFR établis en fonction de la base de 1992 à ceux établis selon la base de 1986. Dans les deux cas, les SFR s'appliquent à l'année de référence 1997 et ont été mis à jour au moyen de l'IPC.

Tableau 4 Comparaison des SFR de 1997, base de 1992 vs base de 1986 (avant impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine<30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base de 1992 (\$)					
1	12 030	13 796	14 827	14 931	17 409
2	15 038	17 245	18 534	18 664	21 760
3	18 703	21 448	23 050	23 213	27 063
4	22 639	25 964	27 903	28 098	32 759
5	25 307	29 023	31 191	31 409	36 618
6	27 975	32 081	34 478	34 720	40 479
7 et plus	30 643	35 140	37 766	38 032	44 339
SFR de 1997, base de 1986 (\$)					
1	11 110	12 766	14 004	14 335	16 320
2	15 062	17 302	18 982	19 432	22 121
3	19 143	21 994	24 128	24 700	28 119
4	22 040	25 325	27 780	28 434	32 377
5	24 082	27 668	30 351	31 068	35 373
6	26 140	30 031	32 944	33 721	38 397
7 et plus	28 115	32 303	35 435	36 273	41 297
Ratio des SFR entre base de 1992 et base de 1986 (pour année de référence 1997)					
1	1,08	1,08	1,06	1,04	1,07
2	1,00	1,00	0,98	0,96	0,98
3	0,98	0,98	0,96	0,94	0,96
4	1,03	1,03	1,00	0,99	1,01
5	1,05	1,05	1,03	1,01	1,04
6	1,07	1,07	1,05	1,03	1,05
7 et plus	1,09	1,09	1,07	1,05	1,07

De façon générale, le changement de l'année de base a un effet plus voilé sur les SFR après impôt, parce que le revenu après impôt est plus stable au fil du temps. La proportion du revenu après impôt consacré aux nécessités a connu une baisse, passant de 50 % en 1959 à 34 % en 1997. La baisse correspondante en fonction du revenu après impôt a été de 9 %, passant de 52 % à 43 % (voir le graphique 4).

Comme il est décrit au graphique 3, les dépenses à l'égard des nécessités sont établies en fonction de la définition de logement de l'EDF jusqu'à 1996, puis selon la définition de l'EDM pour 1997. Au tableau 5, on montre les dépenses moyennes pour se nourrir, se loger et se vêtir selon la définition de l'EDM appliquée aux données à partir de 1982. Quand on applique la nouvelle définition aux données de 1996 à 1997, il n'y a plus d'augmentation.

À titre indicatif, le tableau 6 illustre le changement des SFR après impôt de 1997, à partir de la base de 1992 et de la base de 1986 – il s'agit de l'équivalent après impôt du tableau 4. En fonction du revenu après impôt, bon nombre des SFR ont en fait baissé par suite de l'adoption d'une nouvelle année de base.

Graphique 4

Proportion moyenne du revenu après impôt consacré à l'alimentation, au logement et à l'habillement, plus 20 points de pourcentage, 1959-1997

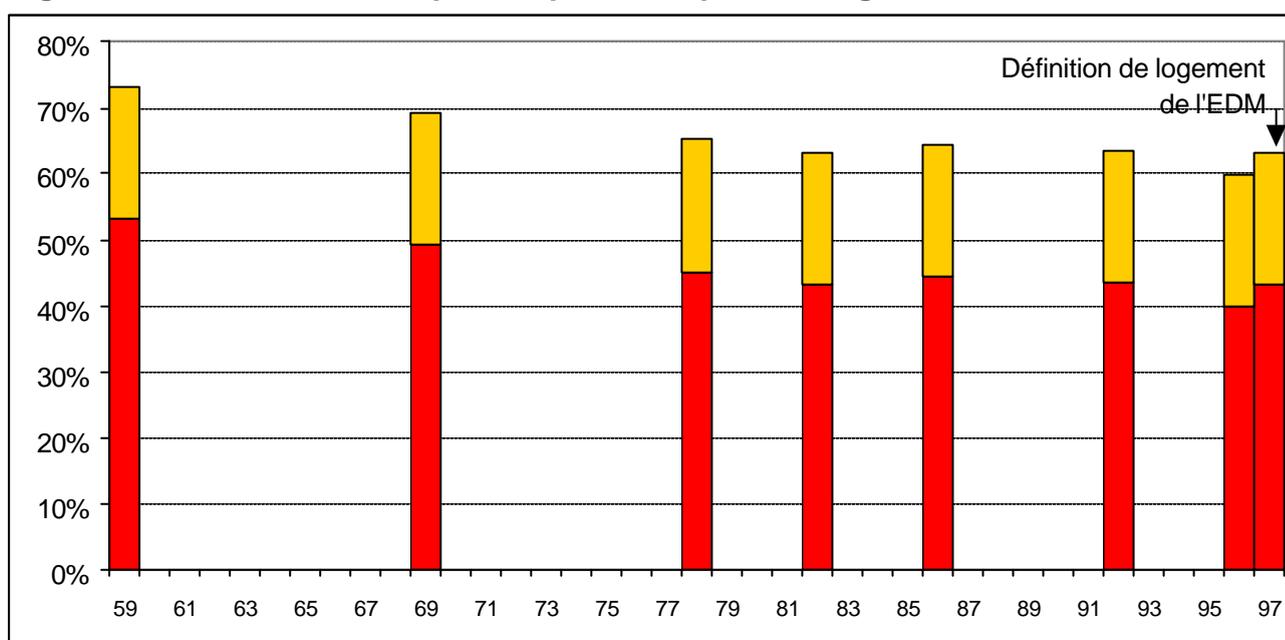


Tableau 5

Dépenses moyennes après impôt pour l'alimentation, le logement et l'habillement, selon la définition de l'EDF et la définition de l'EDM

	Définition de l'EDF	Définition de l'EDM
1982	43,2 %	45,7 %
1986	44,3 %	45,6 %
1992	43,6 %	44,0 %
1996	39,9 %	43,7 %
1997	non disponible	43,3 %

Tableau 6 Comparaison des SFR de 1997, base de 1992 vs base de 1986 (après impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine<30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base 1992 (\$)					
1	9 426	10 894	11 923	12 110	14 376
2	11 501	13 294	14 547	14 776	17 542
3	14 546	16 814	18 400	18 689	22 186
4	18 117	20 941	22 916	23 277	27 633
5	20 250	23 405	25 613	26 016	30 885
6	22 382	25 870	28 310	28 755	34 137
7 et plus	24 516	28 333	31 006	31 494	37 388
SRF de 1997, base de 1986 (\$)					
1	8 836	10 377	11 546	11 860	13 838
2	11 981	14 067	15 657	16 076	18 765
3	15 511	18 214	20 265	20 814	24 291
4	18 242	21 423	23 839	24 478	28 572
5	19 846	23 308	25 936	26 634	31 085
6	21 214	24 911	27 723	28 468	33 227
7 et plus	22 553	26 487	29 472	30 266	35 324
Ratio des SFR entre base de 1992 et base de 1986 (pour l'année de référence 1997)					
1	1.07	1.05	1.03	1.02	1.04
2	0.96	0.95	0.93	0.92	0.93
3	0.94	0.92	0.91	0.9	0.91
4	0.99	0.98	0.96	0.95	0.97
5	1.02	1.00	0.99	0.98	0.99
6	1.06	1.04	1.02	1.01	1.03
7 et plus	1.09	1.07	1.05	1.04	1.06

Des SFR aux taux de faible revenu

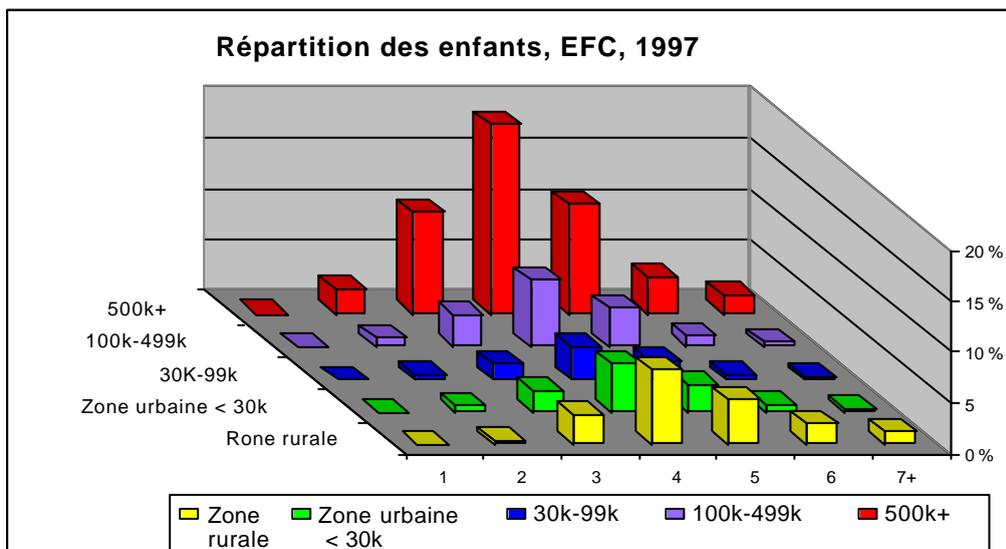
On peut calculer les taux de faible revenu pour les personnes (autrement dit, la proportion de personnes en deçà du SFR) ou pour les familles. Dans les deux cas, le montant du revenu dont il est question est le revenu de la famille. Par «personnes à faible revenu», on doit entendre, strictement parlant, les «personnes faisant partie de familles à faible revenu». De même, les «enfants à faible revenu» sont en fait des «enfants vivant dans des familles à faible revenu». Le concept de la famille utilisé est celui de la famille économique, c'est-à-dire toutes les personnes qui vivent dans le même logement et qui sont unis par les liens du sang, du mariage, de l'union de fait ou de l'adoption.

Pour le calcul des taux de faible revenu, on compare le revenu de chaque famille au chiffre indiqué dans la cellule appropriée de la matrice des 35 SFR. Pour les personnes, le taux de faible revenu correspond à la somme, dans l'ensemble des 35 cellules, des personnes dans chaque taille de famille et taille de région de résidence dont le revenu familial est inférieur au SFR, divisé par la somme, dans l'ensemble des 35 cellules, des personnes dans chaque taille de famille et taille de région de résidence.

Qu'arrive-t-il aux taux de faible revenu quand on adopte une nouvelle année de base pour les SFR? Logiquement, si la nouvelle année de base entraîne une augmentation générale des SFR, le taux de faible revenu diminuera. Cependant, si certains SFR augmentent et d'autres baissent, il est difficile de prévoir les répercussions sur les taux parce que la population n'est pas répartie uniformément dans les 35 groupes de familles et de régions de tailles différentes. En outre, la répartition des deux groupes les plus étroitement surveillés – les enfants de moins de 18 ans et les personnes âgées – varie considérablement. Les enfants (voir le graphique 5) sont concentrés dans des familles de trois, quatre et cinq, tandis que les personnes âgées (voir le graphique 6) sont concentrées dans des familles de un et de deux. C'est donc dire que l'adoption d'une nouvelle année de base peut faire augmenter le taux de faible revenu d'un groupe et faire diminuer celui d'un autre groupe. Nous y reviendrons.

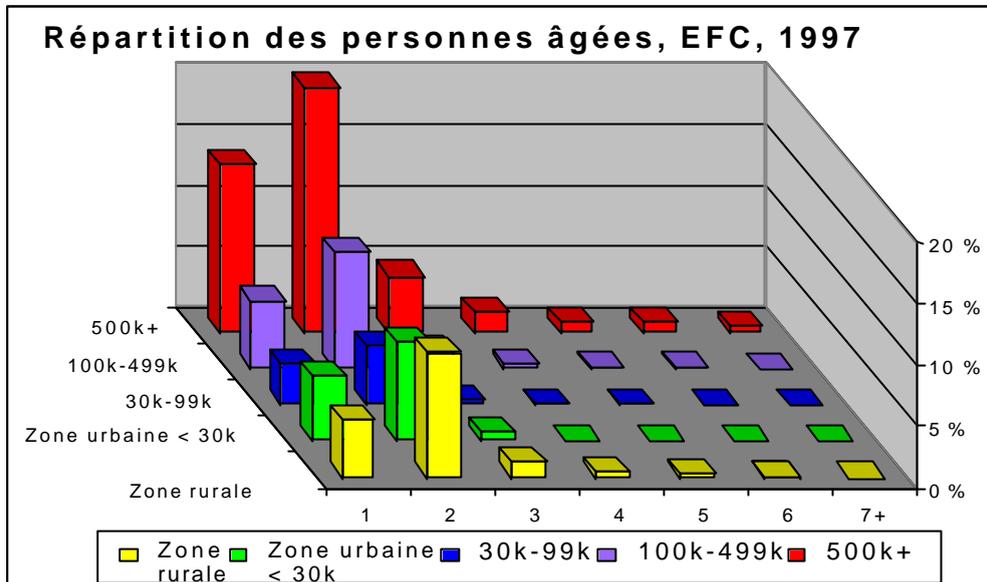
Graphique 5

Répartition des enfants de moins de 18 ans selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997



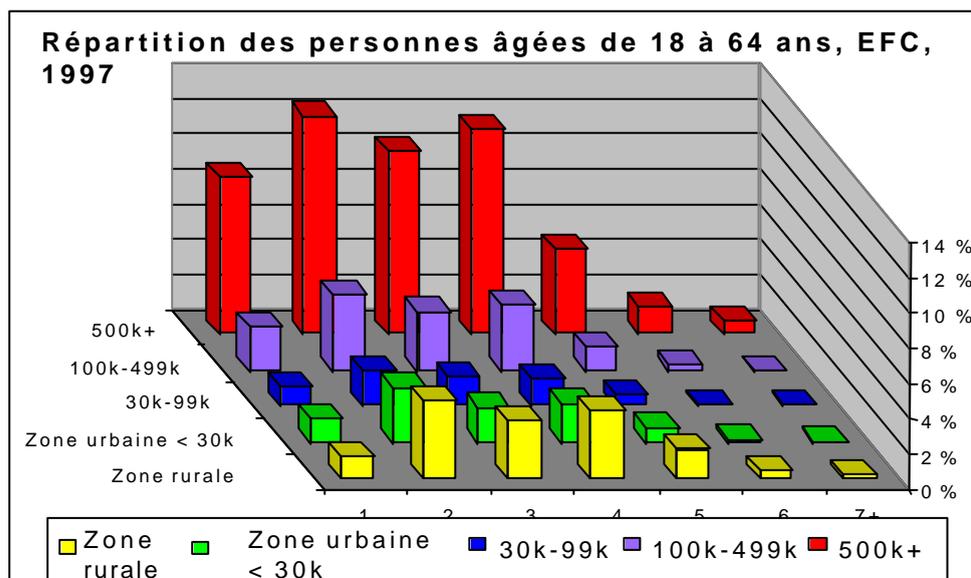
Graphique 6

Répartition des personnes de 65 ans et plus selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997



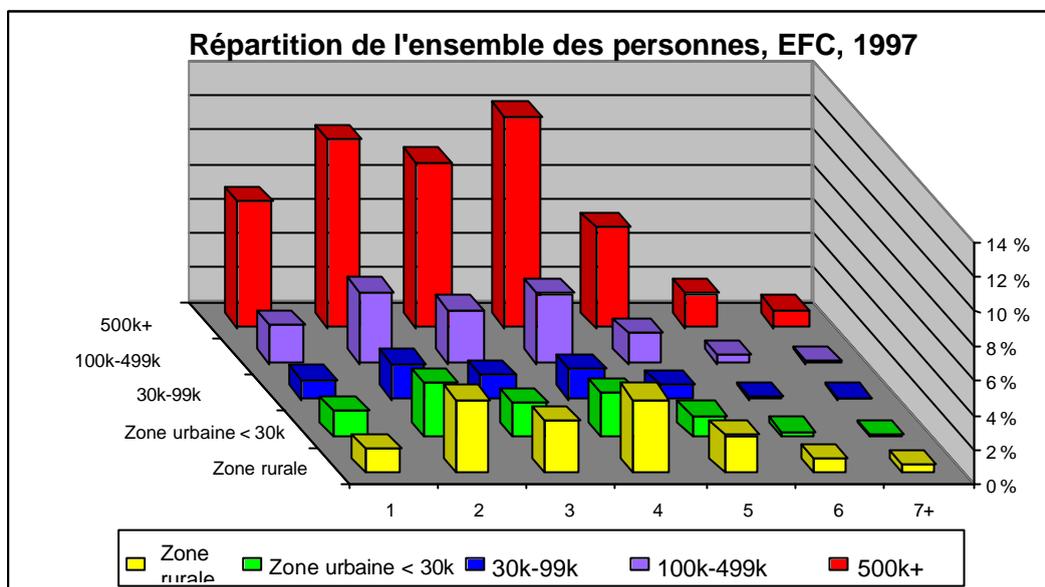
Graphique 7

Répartition des personnes de 18 à 64 ans selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997



Graphique 8

Répartition de l'ensemble des personnes selon la taille de la famille et la taille de la région de résidence, 1997

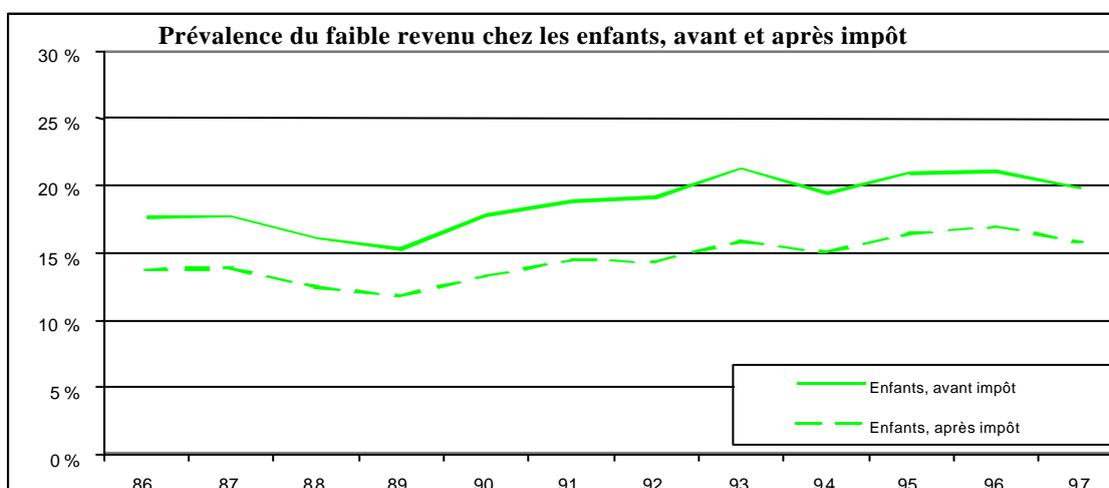


Pourquoi les taux de faible revenu après impôt sont-ils inférieurs aux taux avant impôt?

Les raisons pour lesquelles les taux de faible revenu après impôt sont inférieurs aux taux de faible revenu avant impôt ne sont pas aussi évidentes que les raisons qui expliquent l'infériorité des seuils de faible revenu après impôt par rapport aux seuils de faible revenu avant impôt (voir les graphiques 9 à 12).

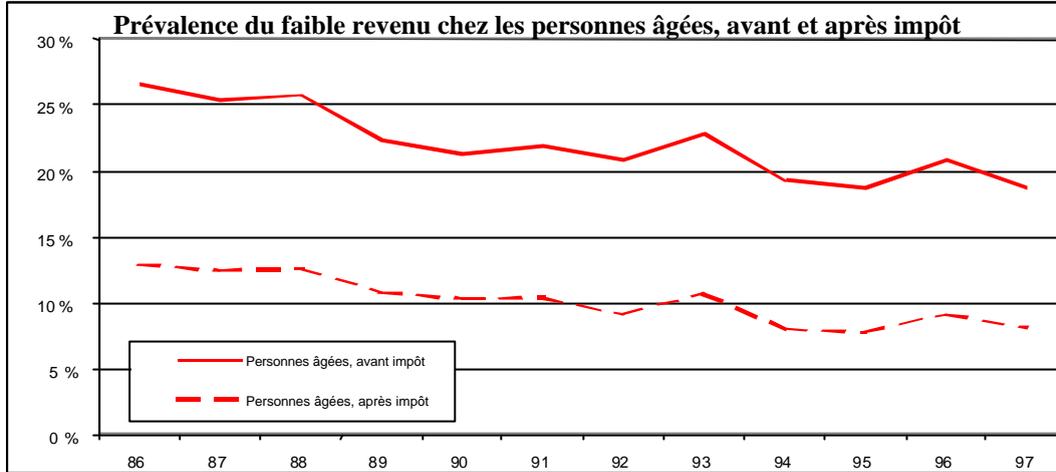
Graphique 9

Prévalence du faible revenu chez les enfants, avant et après impôt



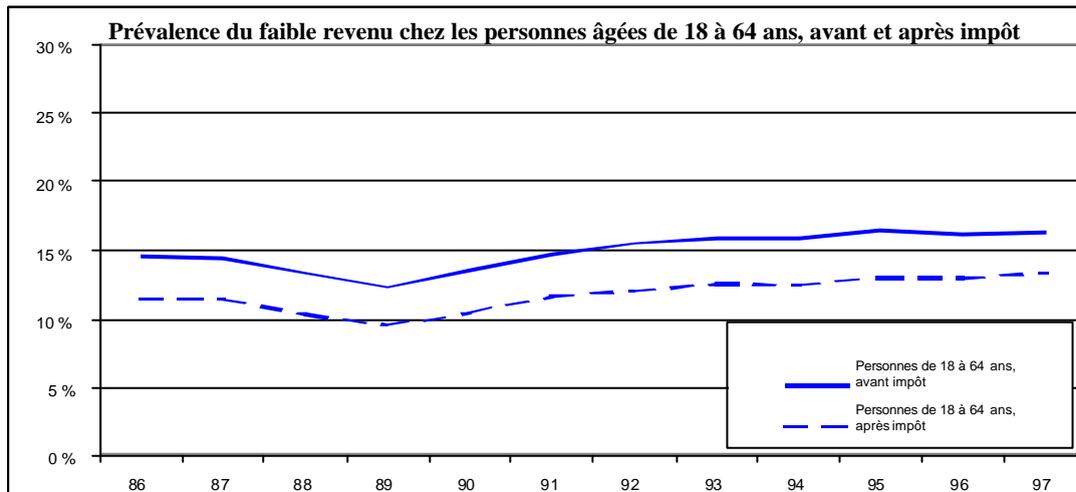
Graphique 10

Prévalence du faible revenu chez les personnes âgées, avant et après impôt



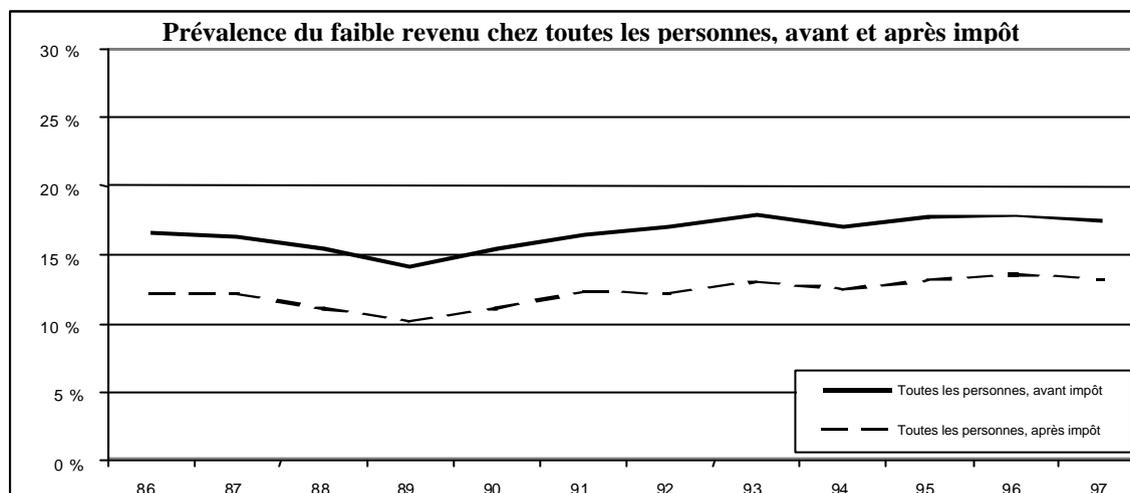
Graphique 11

Prévalence du faible revenu chez les autres, avant et après impôt



Graphique 12

Prévalence du faible revenu chez toutes les personnes, avant et après impôt

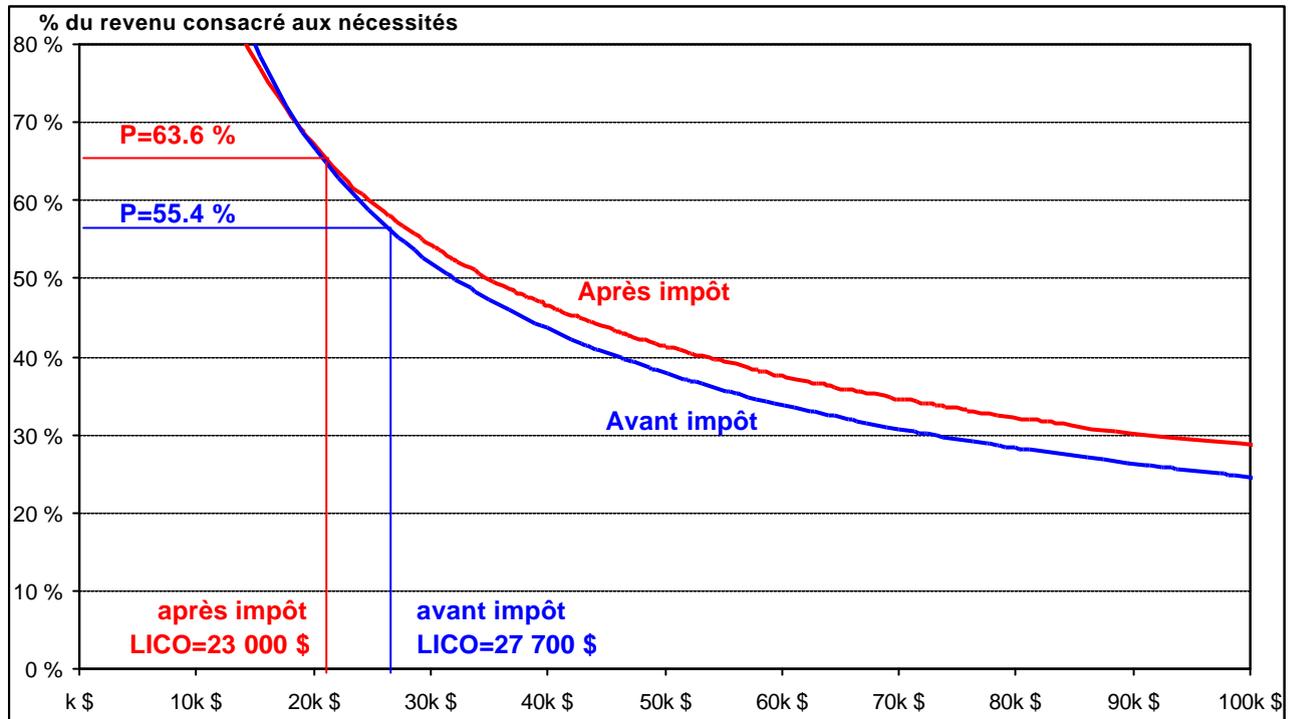


Intuitivement, la meilleure explication est que les taux de faible revenu, à titre de mesure relative, dépendent de la proportion *moyenne* du revenu que toutes les familles consacrent à l'alimentation, au logement et à l'habillement. Le régime fiscal a pour effet de réduire les inégalités dans la répartition du revenu. Comme le revenu moyen baisse, certaines familles se situant juste en deçà du seuil selon le revenu avant impôt se situeront au-dessus selon le revenu après impôt. L'effet est représenté dans la série de graphiques ci-dessous.

D'abord, parce que la proportion moyenne du revenu après impôt consacré aux nécessités est supérieure à la proportion du revenu avant impôt correspondante, le SFR est inférieur – dans ce cas, il s'agit de 23 000 \$ par rapport à 27 700 \$ (voir le graphique 13). Cela signifie qu'une famille de quatre qui vit dans une ville intermédiaire a besoin d'un revenu avant impôt de 27 700 \$ et d'un revenu après impôt de 23 000 \$ pour ne pas être considérée comme une famille à faible revenu.

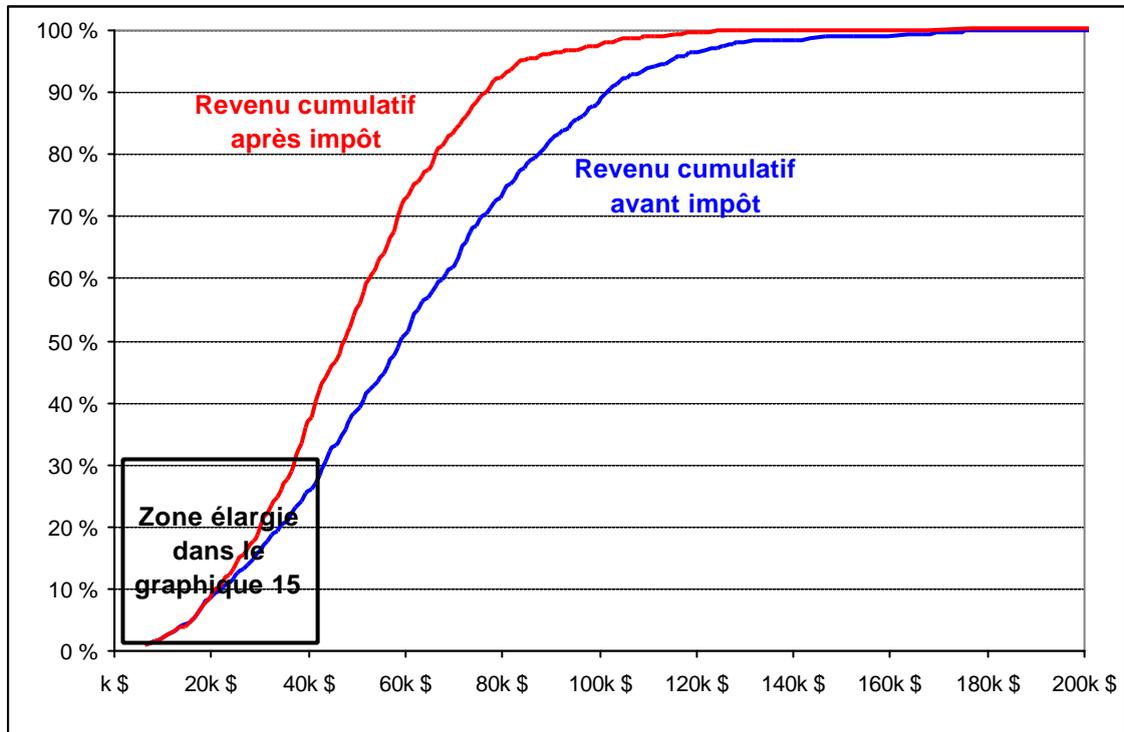
Pour comprendre l'effet sur les taux de faible revenu, on doit tenir compte de la différence entre la courbe de la répartition du revenu avant impôt et la courbe de la répartition du revenu après impôt. Au graphique 14, on illustre la répartition cumulée complète. La répartition du revenu après impôt se stabilise plus tôt parce que les impôts sur le revenu sont progressifs. Le graphique 15 est un gros plan de la partie inférieure du graphique 14. Pour déterminer la prévalence du faible revenu sur le plan graphique, on part du seuil –par exemple, le seuil de faible revenu après impôt de 23 000 \$ - et on suit cette valeur de revenu jusqu'à la droite du revenu cumulatif. La proportion de personnes dont le revenu est inférieur au seuil peut être lue directement de l'axe vertical – il s'agit d'environ 10 %. Le graphique montre clairement l'impact de la différence entre les courbes de distributions de revenu sur les taux de faible revenu.

Graphique 13
Calcul des SFR avant et après impôt



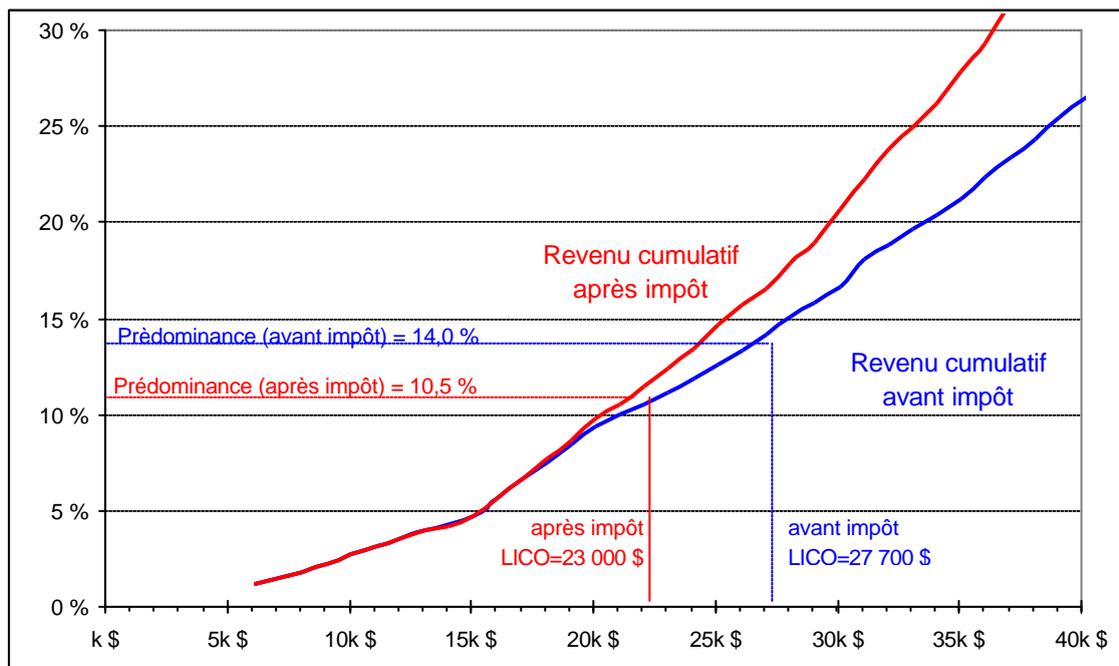
Graphique 14

Répartition du revenu cumulatif avant et après impôt



Graphique 15

Déterminer la prévalence du faible revenu au moyen des SFR et de la répartition du revenu cumulatif



III. Principaux événements dans l'histoire de la mesure de faible revenu

Dans cette partie du présent rapport, on énonce sous forme chronologique les principaux événements qui ont marqué l'histoire des taux de faible revenu. On décrit d'abord les quatre changements d'année de base. Puis, on traite des résultats d'une consultation publique importante amorcée en 1989. Dans les deux dernières sections, on souligne les faits nouveaux qui sont susceptibles d'influer sur les SFR d'une façon ou d'une autre.

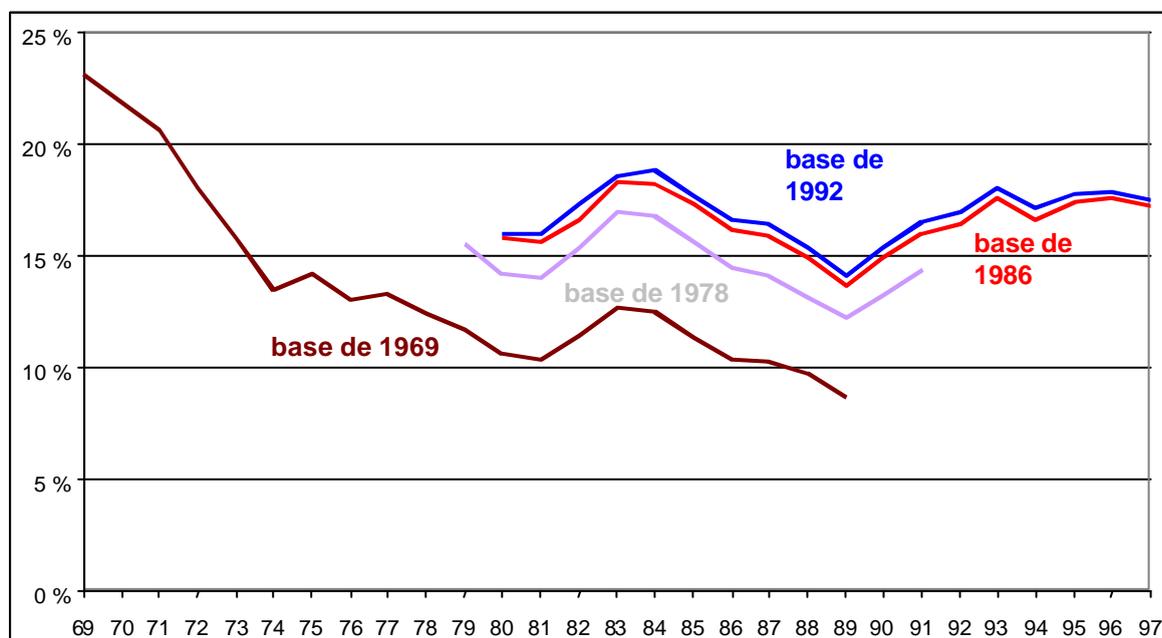
Quatre révisions en 30 ans

Les seuils de faible revenu ont été publiés pour la première fois en 1967 dans *Incomes of Canadians*, publication rédigée par Jenny Podoluk dans le cadre de la série des monographies du recensement de 1961. Les SFR se fondaient sur les données de l'EDF de 1959. À l'origine, seuls les taux de faible revenu avant impôt étaient disponibles vu que l'EFC ne recueillait pas à ce moment-là de renseignements sur le revenu après impôt. Les seuils étaient rajustés tous les ans selon le coût de la vie, au moyen de l'IPC.

En 1971, un comité spécial du Sénat sur la pauvreté au Canada, présidé par le sénateur Croll, s'est inscrit en faux contre la pratique de la mise à jour au moyen de l'IPC, parce que cela ne reflétait pas les nouvelles habitudes de dépense. Au fil du temps, le lien avec les dépenses des familles moyennes pour se nourrir, se loger et se vêtir s'amoinerait considérablement.

Il s'ensuivit un changement périodique de l'année de base des seuils à partir des données les plus récentes de l'EDF. Au graphique 16, on illustre les taux de faible revenu (avant impôt, pour toutes les personnes) qui ont été publiés depuis 1969.

Graphique 16
Taux de faible revenu avant impôt publiés



La chronologie au cours des 30 dernières années se résume comme suit :

- année de référence 1973 : Pour la première fois, on publie les SFR à partir des données de l'EDF de 1969. La série chronologique de faible revenu a été recréée en fonction de cette base à partir de 1969.
- année de référence 1980 : Statistique Canada commence à produire des taux de faible revenu en fonction des données de l'EDF de 1978. Depuis, on a aussi calculé les taux de faible revenu à partir du revenu après impôt. La série a été rajustée par rapport à 1978. L'organisme continua également de publier des taux fondés sur la base de 1969 jusqu'à l'année de référence 1989.
- année de référence 1987 : On introduit des taux de faible revenu établis en fonction des données sur les dépenses de 1986. Pendant deux ans – de 1987 à 1989 –, on a publié en fait des taux pour trois années de base. Les seuils de faible revenu établis en fonction des habitudes de dépense de 1986 ont fait l'objet d'une projection vers le passé, retournant jusqu'à 1980, une première dans l'histoire des SFR, créant ainsi une série chronologique de taux de faible revenu jusqu'à cette date.
- 1989 : Statistique Canada entreprend un examen exhaustif et un processus de consultation auprès des utilisateurs en ce qui a trait à la publication de renseignements sur le faible revenu. Ce processus, dont il est question ci-dessous, s'est poursuivi jusqu'en 1991.
- année de référence 1992 : Adoption d'une nouvelle année de base à partir des résultats de l'EDF de 1992. Les taux établis à l'égard de cette année de base ont été rajustés par rapport à 1980. Depuis lors, on publie des taux chaque année en fonction des habitudes de dépense de 1992 et de 1986.

Pour éviter la confusion, on a toujours souligné une année de base en particulier dans les publications importantes de l'EFC. À l'heure actuelle, on met l'accent sur l'année de base 1992 et on publie des taux de faible revenu établis en fonction de la base de 1986, taux dont Statistique Canada ne se sert pas habituellement dans ses analyses.

Vaste consultation publique en 1989

La consultation auprès des utilisateurs, qui a eu lieu au début de la décennie, a été amorcée au moment de la publication d'un document de travail de Michael Wolfson et John Evans intitulé ***Seuils de faible revenu de Statistique Canada : problèmes et possibilités méthodologiques***. Dans ce document, qui a été largement distribué, on traite de certaines des lacunes des SFR et de solutions de rechange. En particulier, on envisage le remplacement de la mesure relative par une mesure plus conventionnelle ou l'ajout d'une nouvelle mesure relative conventionnelle, fondée sur 50 % du revenu familial médian, dans le cadre de laquelle la répartition du revenu aurait été rajustée selon la taille de la famille et la composition. (Cette mesure est communément appelée au Canada la mesure de faible revenu ou MFR.)

Voici les recommandations les plus importantes qui sont ressorties du processus de consultation : Statistique Canada devrait continuer de produire des renseignements sur le faible revenu; on devrait mettre l'accent sur une mesure unique; aucune des mesures abordées n'est sans équivoque supérieure aux autres. Par ailleurs, on a demandé à Statistique Canada de fournir plus de renseignements sur la «profondeur» du faible revenu² et sur les caractéristiques des personnes à faible revenu, et d'accorder plus d'importance aux taux de faible revenu établis en fonction du revenu après impôt.

² Il s'agit d'une mesure qui reflète la somme d'argent dont les familles ont besoin, en moyenne, pour ne plus être considérées comme des familles à faible revenu.

En conséquence, Statistique Canada a continué de produire et de souligner des renseignements sur le faible revenu fondés sur les SFR. À la longue, le programme des publications a été élargi de manière à englober le faible revenu établi selon les MFR et le revenu après impôt, ainsi que la profondeur du faible revenu. Cependant, ces estimations supplémentaires n'ont pas été soulignées et leur publication a, de façon générale, retardé l'établissement des taux de faible revenu à partir des SFR avant impôt. Cela explique peut-être le fait qu'on ne les ait jamais considérées comme importantes. Dans une certaine mesure, Statistique Canada a été limité dans sa capacité de déplacer son champ d'intérêt par son milieu de production. Comme il en sera question plus tard, la situation est sur le point de changer.

Depuis l'examen public en 1989, le taux de revenu avant impôt a connu une hausse, passant de 14 % à près de 18 % en 1997. Au cours de la même période, le taux de faible revenu chez les personnes âgées a chuté, mais le taux pour les enfants de moins de 18 ans a augmenté, passant de 15 % à presque 20 %. Cette augmentation – tout comme la volonté du gouvernement à enrayer la pauvreté chez les enfants – a entraîné un examen public en profondeur des SFR et de leur caractère approprié pour évaluer l'efficacité des politiques et des programmes visant à atténuer la pauvreté. Certaines personnes ont demandé à ce qu'il y ait un débat public sur la façon de mesurer la pauvreté. D'autres craignent que le fait d'insister sur la mesure ne fasse en sorte que l'on perde de vue le phénomène sous-jacent, soit le manque de revenus.

Statistique Canada continue de corriger les médias qui s'appuient sur les estimations de faible revenu pour mesurer la pauvreté. La position de l'organisme est résumée dans une note rédigée par le statisticien en chef au début de 1999, reproduite ici en annexe.

Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation

Développement des ressources humaines Canada, conjointement avec les ministres provinciaux et territoriaux des services sociaux, a établi une « mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation » ou MPC. L'objectif est de produire une mesure qui soit :

- crédible quant à la gravité de la pauvreté;
- liée aux changements de consommation;
- facile à comprendre (sans être nécessairement facile à calculer);
- à l'image des différences géographiques.

L'idée est d'établir le coût d'un « panier » des biens et services nécessaires, y compris les aliments, le logement, les vêtements et le transport, ainsi qu'un « multiplicateur » qui tienne compte des autres nécessités. Les données proviendraient de diverses sources – les meilleures données disponibles et appropriées aux fins qui nous occupent. Les résultats serviraient à définir les niveaux de revenu disponible requis pour acquitter le coût du panier. Les niveaux de revenu seraient calculés pour chaque province et pour des régions de différentes tailles dans chaque province. La mesure du revenu disponible envisagée est plus restrictive que celle du revenu après impôt. Elle n'inclut pas de dépenses comme les paiements de la pension alimentaire, les frais de garderie en milieu de travail et les cotisations de l'employé aux régimes de pension et à l'assurance-emploi.

Depuis la parution d'un article sur la mesure du panier dans le bulletin de la Direction générale de la recherche appliquée de DRHC à l'automne 1998, il a été beaucoup question de la mesure du panier dans les médias. En fonction de la méthode proposée, la mesure du panier permettrait d'obtenir un taux de pauvreté moyen inférieur au taux de faible revenu avant impôt, légèrement différent du taux après impôt ou du taux établi en fonction de la mesure de faible revenu.

L'un des thèmes abordés dans le cadre du débat qui s'ensuit est le suivant : même si la MPC doit être produite sur une base régulière, Statistique Canada aurait intérêt à continuer de produire des renseignements sur le faible revenu en fonction des SFR à des fins de comparaison et pour dégager des tendances à long terme.

Enquête sur les dépenses des ménages

Le passage de l'EDF à l'EDM influe sur les SFR de deux façons :

- L'enquête annuelle nous permettrait en principe de mettre à jour les SFR sur une base annuelle à partir de l'EDM. Nous éviterions ainsi les mises à jour au moyen de l'IPC.
- L'EDM simplifiée ne divise pas les versements d'hypothèque selon le principal et les intérêts. Il en a été décidé ainsi parce que les répondants avaient du mal à déclarer séparément le principal et les intérêts. Il s'agissait là de l'une des parties les plus difficiles de l'enquête.

Bien que l'analyse en soit encore à l'étape initiale, il semble que la réduction du contenu n'ait pas eu de répercussions importantes sur les données de dépenses s'appliquant aux vastes catégories de biens, hormis la question de la mesure de l'hypothèque susmentionnée.

IV. Options pour l'avenir

Nous avons examiné trois options fondamentales et des variations sur chacune d'entre elles.

La première option est le **statu quo**. Nous continuerions de produire des renseignements sur le faible revenu en fonction des habitudes de dépense de 1992 et de 1986, en mettant à jour les SFR sur une base annuelle au moyen de l'IPC. Dans le cadre de cette option, nous reporterions la décision de la nouvelle année de base à une date ultérieure non précisée.

La deuxième option est de **passer à une base de 1997**. Autrement dit, on calculerait les SFR en fonction de l'Enquête sur les dépenses des ménages de 1997 et on remonterait peut-être jusqu'à 1990. Pour assurer une continuité historique, nous continuerions de produire des taux de faible revenu à partir de la base de 1992, mais nous éliminerions la base de 1986. Cette méthode est conforme aux mises à jour antérieures en ce qui a trait au changement de l'année de base.

La troisième option est de tirer parti du fait que nous disposons maintenant d'une enquête sur les dépenses annuelles et de **mettre à jour les seuils annuellement selon les données sur les dépenses actuelles**.

Il sera question en détail des trois options et de leurs conséquences dans les sections suivantes.

Option 1 : Statu quo

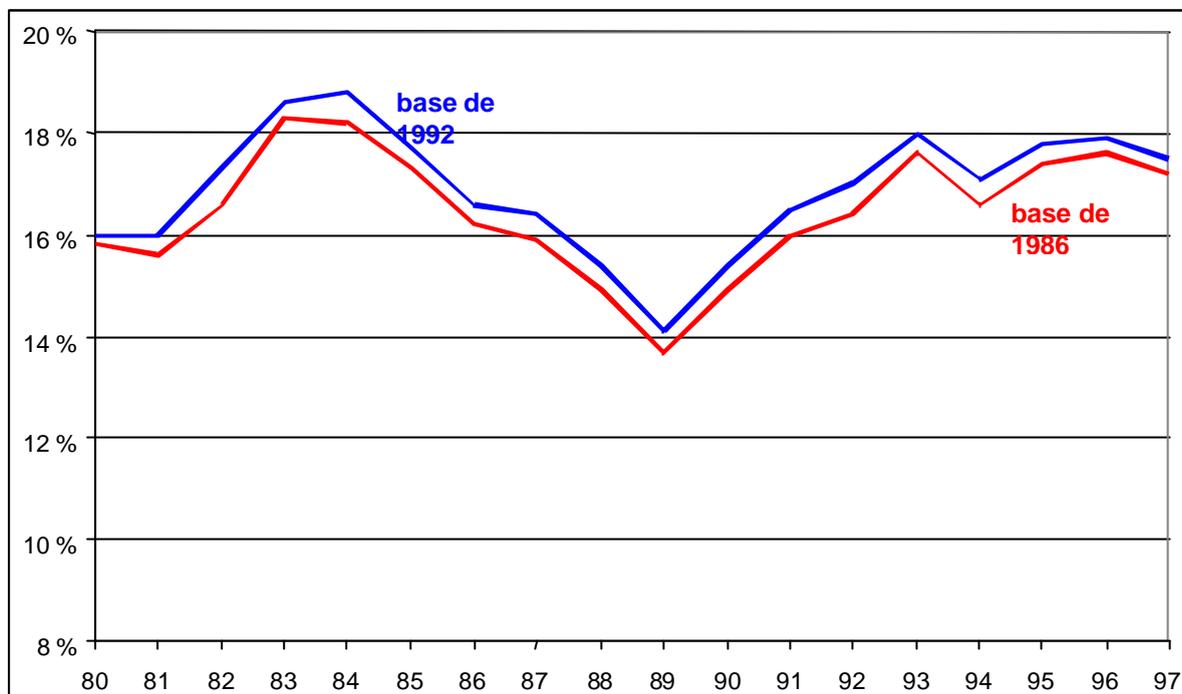
Cette option s'appuie sur la méthode et la production actuelles. Les seuils de faible revenu établis en fonction des habitudes de dépense de 1992 et de 1986 continueraient d'être mis à jour selon l'IPC, et la série des taux de prévalence de faible revenu fondés sur la base de 1986 demeurerait.

Selon la méthode actuelle, on reconnaît la nécessité d'introduire périodiquement une nouvelle base. Ce principe serait maintenu et appliqué, mais non selon un calendrier fixe. Plutôt, l'incidence des nouvelles habitudes de dépense serait suivie de près et une nouvelle base serait mise en oeuvre après consultation des utilisateurs.

Graphique 17

Option 1 : Statu quo

Taux de faible revenu, avant impôt, toutes les personnes



L'avantage de cette option est que l'environnement analytique actuel demeure le même. L'éventualité de l'introduction de la mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation pour l'année de référence 1999 rend la stabilité de la méthode actuelle des SFR particulièrement attrayante.

L'inconvénient est le vieillissement des bases, surtout celle de 1986. On pourrait interpréter un taux de faible revenu de 1997 fondé sur la base de 1986 comme le pourcentage des familles qui consacrent une part considérablement plus importante de leur revenu aux nécessités en 1997 que les familles moyennes en 1986. Il n'y a pas de règle établie sur la fréquence à laquelle l'année de base des seuils devraient être mise à jour, même si la pertinence d'une base dépend davantage des changements dans les dépenses moyennes à l'égard des aliments, du logement et des vêtements que de l'âge réel de la base.

Option 2 : Passage à la base de 1997

La deuxième option est de passer à une nouvelle base, celle de 1997. Comme autrefois lors de l'introduction de nouvelles bases, la série fondée sur la base de 1997 figurerait dans les diffusions de Statistique Canada et remonterait peut-être jusqu'en 1990. Dans le cadre de cette option, on conserverait la base de 1992 et on éliminerait la base de 1986.

L'avantage de cette option est qu'elle permet à la fois de s'appuyer sur les récentes habitudes de dépense de la nouvelle base et de conserver les données de la base de 1992. L'élimination de la base de 1986 désavantagerait cependant certains des utilisateurs.

Aux tableaux 7 et 8, on compare les SFR de 1997 à l'égard de deux années de base différentes – 1997 et 1992. Les SFR établis en fonction de la base de 1992 sont les SFR qui avaient en fait été publiés pour 1997. Les SFR établis en fonction de la base de 1997 indiquent les seuils qui seraient publiés si l'on révisait la série à partir des résultats de l'EDM de 1997.

Graphique 18

Option 2 : Passage à la base de 1997

Taux de faible revenu, avant impôt, toutes les personnes

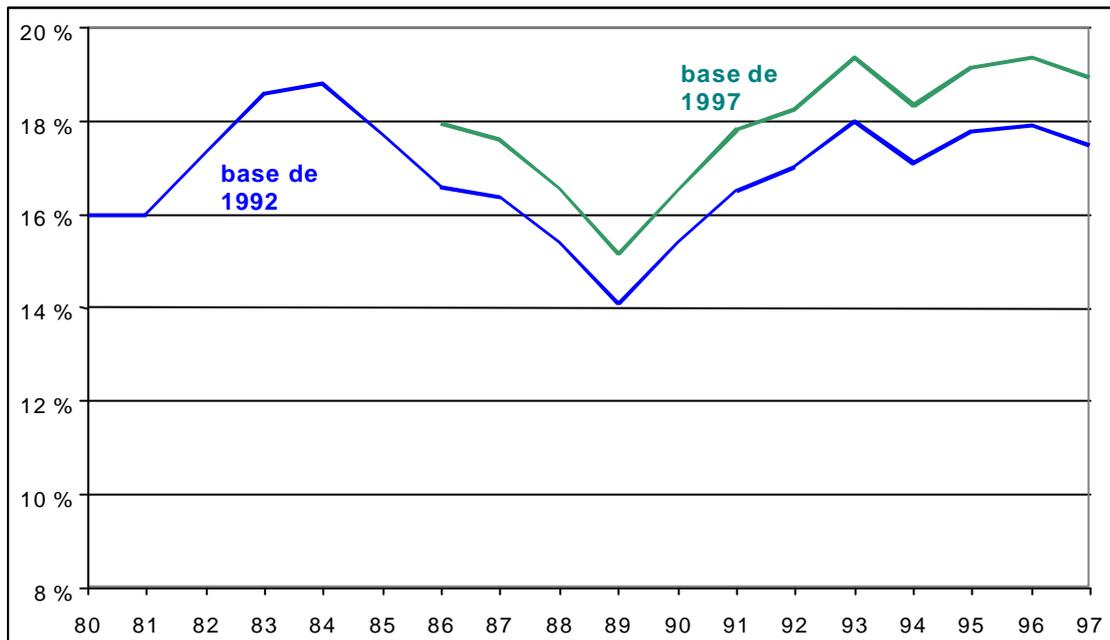


Tableau 7 Comparaison des SFR de 1997, base de 1997 vs base de 1992 (avant impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine < 30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base de 1997 (\$)					
1	12 311	13 772	15 011	15 649	17 136
2	15 901	17 788	19 389	20 213	22 134
3	21 121	23 627	25 753	26 848	29 399
4	23 964	26 807	29 219	30 462	33 356
5	27 297	30 536	33 284	34 700	37 996
6	29 736	33 264	36 257	37 799	41 390
7 et plus	32 522	36 381	39 655	41 341	45 269
SFR de 1997, base de 1992 (\$)					
1	12 030	13 796	14 827	14 931	17 409
2	15 038	17 245	18 534	18 664	21 760
3	18 703	21 448	23 050	23 213	27 063
4	22 639	25 964	27 903	28 098	32 759
5	25 307	29 023	31 191	31 409	36 618
6	27 975	32 081	34 478	34 720	40 479
7 et plus	30 643	35 140	37 766	38 032	44 339
Ratio des SFR entre la base de 1997 et la base de 1992 (pour l'année de référence de 1997)					
1	1.02	1.00	1.01	1.05	0.98
2	1.06	1.03	1.05	1.08	1.02
3	1.13	1.10	1.12	1.16	1.09
4	1.06	1.03	1.05	1.08	1.02
5	1.08	1.05	1.07	1.10	1.04
6	1.06	1.04	1.05	1.09	1.02
7 et plus	1.06	1.04	1.05	1.09	1.02

Tableau 8 Comparaison des SFR de 1997, base de 1997 vs base de 1992 (après impôt)

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	Zone rurale	Zone urbaine < 30k	30k-99k	100k-499k	500k et plus
SFR de 1997, base de 1997 (\$)					
1	9 760	11 139	12 226	12 831	14 259
2	12 483	14 247	15 638	16 412	18 238
3	16 808	19 183	21 056	22 098	24 556
4	19 383	22 121	24 281	25 483	28 318
5	22 099	25 221	27 683	29 053	32 285
6	23 830	27 197	29 852	31 330	34 815
7 et plus	25 876	29 532	32 415	34 019	37 804
SFR de 1997, base de 1992 (\$)					
1	9 426	10 894	11 923	12 110	14 376
2	11 501	13 294	14 547	14 776	17 542
3	14 546	16 814	18 400	18 689	22 186
4	18 117	20 941	22 916	23 277	27 633
5	20 250	23 405	25 613	26 016	30 885
6	22 382	25 870	28 310	28 755	34 137
7 et plus	24 516	28 333	31 006	31 494	37 388
Ratio des SFR entre la base de 1997 et la base de 1992 (pour l'année de référence 1997)					
1	1.04	1.02	1.03	1.06	0.99
2	1.09	1.07	1.07	1.11	1.04
3	1.16	1.14	1.14	1.18	1.11
4	1.07	1.06	1.06	1.09	1.02
5	1.09	1.08	1.08	1.12	1.05
6	1.06	1.05	1.05	1.09	1.02
7 et plus	1.06	1.04	1.05	1.08	1.01

L'incidence du passage à une base de 1997 (option 2) sur les taux de faible revenu est illustrée au tableau 9. Le changement le plus important, avant et après impôt, concerne le taux de faible revenu à l'égard des enfants, changement que l'on peut prévoir à l'examen des ratios qui figurent à la dernière partie des tableaux 7 et 8. Selon les ratios, les hausses les plus importantes des seuils s'appliquent aux familles de trois et de cinq, et les enfants sont concentrés dans les familles de trois, de quatre et de cinq. La composition des familles évolue également, surtout dans le cas des familles de trois. En 1982, les chefs de famille monoparentale ayant deux enfants constituaient 8 % des familles de trois. En 1997, ils en constituaient 12 %.

Tableau 9
Comparaison des taux de faible revenu, base de 1992 et base de 1997

	Avant impôt			Après impôt		
	base de 1992, comme publiés	base de 1997	différence	base de 1992, comme publiés	base de 1997	différence
Toutes les personnes	17,5 %	18,9 %	+ 1,4	13,3 %	14,9 %	+ 1,6
Enfants	19,8 %	21,8 %	+ 2,0	15,8 %	18,1 %	+ 2,3
Personnes âgées	18,7 %	20,3 %	+ 1,6	8,1 %	9,1 %	+1,0
Autres	16,4 %	17,7 %	+ 1,3	13,4 %	14,7 %	+1,3

Dans quelle mesure la hausse au tableau 9 serait-elle attribuable à la nouvelle définition des frais de logement? Comme il a été mentionné ci-dessus, la nouvelle base de 1997 différerait des bases antérieures en ce qu'elle serait tirée de l'Enquête sur les dépenses des ménages plutôt que de l'Enquête sur les dépenses des familles. En ce qui concerne la méthode des SFR, la principale différence entre les deux enquêtes tient à leur traitement des versements d'hypothèque. On a examiné l'effet de ce changement en appliquant les deux définitions de logement dans le calcul de la base de 1992 et en dérivant des taux de faible revenu de 1986 à 1997. La définition du logement a peu d'impact sur les taux de faible – une augmentation moyenne de 0,3 points de pourcentage avant impôt et 0,5 points de pourcentage après impôt. Autrement dit, l'augmentation indiquée au tableau 9 n'est pas principalement attribuable à la nouvelle définition des frais de logement.

Option 3 : Statu quo, plus habitudes actuelles de dépense

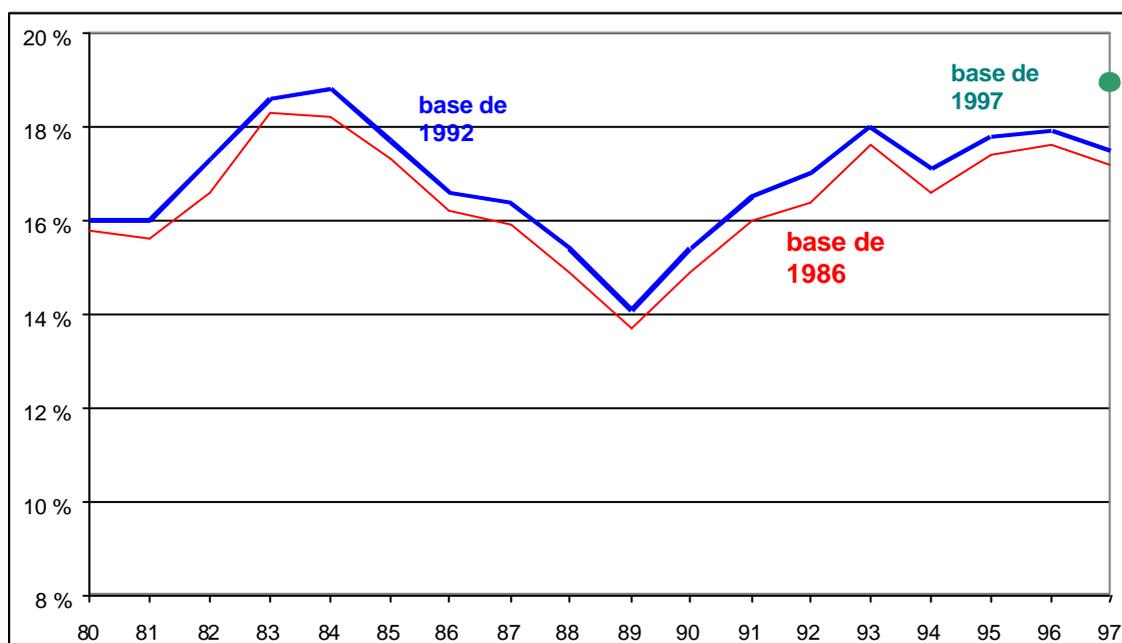
Dans le cadre de la troisième option, on introduit les données de 1997 fondées sur les habitudes de dépense de 1997 et on poursuit avec la série de base de 1992. La différence entre cette option et l'option 2 réside dans le fait que les dépenses de 1997 pour les nécessités n'entraînent pas de nouvelle base qui remonte en arrière ni qui se prolonge dans le futur. Les données sur les dépenses de 1997 servent plutôt de «base» pour les taux de faible revenu pour l'année 1997 seulement. De même, les données sur les dépenses de 1998 serviraient de «base» pour les taux de faible revenu en 1998 seulement. Ces taux finiraient par constituer une «série» de taux de faible revenu fondés sur les habitudes de dépense durant l'année correspondante. On finirait par se demander s'il est opportun de remplacer la série fondée sur la base de 1992 et, comme pour l'option 1, on prendrait une décision à cet égard après examen des nouvelles habitudes de dépense et consultation des utilisateurs.

Grâce à une telle approche, les utilisateurs disposent toujours de la série fondée sur la base de 1992 qui leur est familière et ont des taux actuels de faible revenu établis en fonction des données sur les dépenses de la même année de référence. Les utilisateurs peuvent utiliser, à certaines fins, la série de 1992 pour comparer deux années, les dépenses sur les nécessités demeurant constantes. Les utilisateurs peuvent, à d'autres fins, avoir besoin des habitudes de dépense les plus récentes, puisqu'elles se rapportent aux dernières données sur le revenu.

Les dépenses moyennes pour se nourrir, se loger et se vêtir ont connu une tendance à la baisse dans le cycle de quatre ans de l'EDF. Ces estimations peuvent être plus instables en raison du cycle annuel de l'EDM. Si c'est le cas, on pourrait envisager une méthode du déplacement des moyennes pour stabiliser les seuils.

Graphique 19

Option 3 : Mise à jour annuelle selon les habitudes actuelles de dépense Taux de faible revenu avant impôt, toutes les personnes



Approche recommandée à partir de 1998

Statistique Canada propose l'adoption de l'option 3. Ainsi, il y aurait continuité historique grâce à la base de 1992 et une deuxième série fondée sur des données sur les dépenses à jour. Les taux de faible revenu établis en fonction de 1986 et les mesures de faible revenu ne seraient pas soulignés au moment de la publication, mais seraient disponibles sur CD-ROM.

V. Passage de l'EFC à l'EDTR, et autres changements

Depuis 1995, Statistique Canada s'efforce d'intégrer l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) à l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Les deux enquêtes comprennent des renseignements détaillés sur les revenus des familles canadiennes. L'EFC produisait des données purement transversales, tandis que l'EDTR visait à fournir des données transversales et longitudinales. En revanche, l'EDTR est une enquête postérieure à l'EFC – elle n'a atteint son échantillon cible complet qu'en 1996 – et la stabilisation de l'enquête devait prendre un certain temps. De 1995 à 1998, on a comparé les résultats des deux enquêtes et on a éliminé ou documenté les sources d'écart. Ce processus a atteint un point culminant en 1999 avec un rapport dans lequel on comparait les résultats s'appliquant à l'ensemble de la principale série chronologique (y compris les taux de faible revenu) sur une période de cinq ans, intitulé **Comparaison des résultats de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), 1993-1997**. Les enquêtes concordent très bien et, en conséquence, il a été décidé de ne pas mener l'EFC en avril 1999. Les résultats pour l'année de référence 1998 seront plutôt tirés de l'EDTR.

Plusieurs aspects du passage de l'EFC à l'EDTR influent sur les renseignements concernant le faible revenu.

D'abord, quand les données de 1998 seront publiées, la série chronologique qui remonte à 1996 se fondera sur l'EDTR, alors que les résultats antérieurs à cette date découleront de l'EFC. Par conséquent, les nouveaux taux de faible revenu pour 1997-1998 ne seront établis qu'en fonction des données de l'EDTR.

L'EDTR n'utilise les données fiscales qu'avec l'assentiment des répondants et ne mène d'interview sur le revenu que si le répondant n'a pas produit de déclaration ou préférerait fournir les renseignements dans le cadre d'une interview. Environ 80 % des données sur le revenu de l'EDTR proviennent des dossiers fiscaux. Ainsi, il y a réduction du fardeau de réponse et érosion de l'échantillon, de même qu'une déclaration du revenu plus précise. Les données fiscales ne sont toutefois disponibles qu'à l'automne de l'année suivant l'année de référence. Il est prévu que les données de l'EDTR seraient diffusées 15 mois après la fin de l'année de référence ou environ 5 mois après la réception des données fiscales. Le jour de la diffusion, l'ensemble des données complètes sera disponible, y compris :

- le revenu avant et après impôt;
- les données transversales et longitudinales;
- la gamme complète de renseignements sur le marché du travail et la famille.

Les données seront diffusées par l'entremise de cinq principaux produits et services sur une période de trois ou quatre mois :

- une publication sommaire et un ensemble de tableaux électroniques, disponibles le jour de la diffusion;
- un CD-ROM renfermant un très vaste ensemble de tableaux remontant à 1980, relié par interface à Beyond 20/20;
- un fichier de microdonnées transversales à grande diffusion, établi selon le modèle du fichier de l'EFC;
- un service d'«accès à distance» pour les utilisateurs de données longitudinales et pour ceux désireux d'exploiter entièrement le potentiel des données transversales, disponibles le jour de la diffusion;
- un service de récupération personnalisée, aussi disponible au moment de la diffusion.

Les poids d'échantillonnage feront l'objet de plusieurs ajustements pour l'année de référence 1999. L'EDTR et l'EFC ont étalonné leurs résultats de sondage à l'aide des estimations indépendantes de la population selon l'âge, le sexe et la province. Ces estimations sont tirées du Recensement et sont mises à jour selon les données administratives et les données d'enquête sur le changement démographique. À l'heure actuelle, les estimations de la population utilisées pour l'étalonnage se fondent sur le Recensement de 1991. De nombreuses enquêtes, dont l'Enquête sur la population active, commenceront à utiliser des estimations fondées sur le Recensement de 1996 en janvier 2000. Pour cela, il faudra réviser la série historique de manière à éviter un changement brusque. Dans le cas des données d'enquête sur le revenu, l'EDTR et l'EFC devront être révisées. Les révisions ne seront pas terminées à temps pour être appliquées aux résultats de 1998; elles seront appliquées à l'année de référence 1999.

Un autre ajustement prévu des poids d'échantillonnage permettra de stabiliser le nombre de familles et de personnes seules d'une année à l'autre et d'une enquête à l'autre. À l'heure actuelle, des enquêtes comme l'EDTR, l'EFC et l'EDM, qui produisent des estimations au niveau de la famille ou du ménage, n'ont pas les mêmes dénombrements des familles ou des ménages. Statistique Canada a récemment établi des estimations du nombre de ménages et de «familles» d'une personne, de deux personnes et de trois personnes et plus. Les enquêtes-ménages peuvent maintenant étalonner leurs résultats de sondage à l'aide de ces estimations. Là encore, il faudra réviser la série historique quand les estimations seront appliquées.

Il est prévu en dernier lieu d'ajuster les poids d'échantillonnage de manière à ce que la répartition du revenu découlant de l'enquête corresponde mieux aux données fiscales. Le projet en est encore à l'étape de planification. L'EDTR et l'EFC surestiment le nombre de familles à revenu moyen et sous-estiment les deux extrémités de la répartition du revenu. Il s'ensuit que les estimations du total du revenu dépassent les estimations produites au moyen des données fiscales ou des Comptes nationaux.

Toutes les corrections apportées aux poids d'échantillonnage seront appliquées à la même année de manière à en réduire les effets sur les utilisateurs.

Mentionnons en terminant au sujet du passage à l'EDTR que Statistique Canada sera en mesure de produire des renseignements sur la dynamique du faible revenu dans le cadre de son programme habituel de diffusions des données. Jusqu'à maintenant, on a veillé à ce que la transition se fasse sans trop de heurts. Pourtant, l'EDTR comporte beaucoup de données sur la stabilité du revenu, la persistance du faible revenu, de même que sur les événements liés au marché du travail et à la famille responsables des fluctuations du revenu.

VI. Ce qu'il faudrait souligner le «jour de la diffusion»

La pratique de longue date de l'EFC qui consiste à mettre l'accent sur un taux établi en fonction d'une base se poursuivra dans le cadre de l'EDTR. Il semble que ce soit une bonne idée, compte tenu des possibilités de confusion. Dans le cadre de l'EFC, les diffusions s'échelonnaient toutefois sur une période de plusieurs mois et étaient en gros organisées selon le type de revenu – le revenu avant impôt, les gains, le revenu après impôt, etc. À compter de 1998, il est prévu d'inclure dans la diffusion initiale les résultats sur le revenu avant et après impôt et de les analyser ensemble. En outre, comme il a été mentionné ci-dessus, nous nous concentrerons sur les taux de faible revenu après impôt plutôt que sur les taux de faible revenu avant impôt parce que nous pouvons maintenant le faire.

Plus précisément, bien que le contenu n'ait pas encore été arrêté, la première diffusion comprendra vraisemblablement des résultats sommaires sur les sujets suivants :

- les tendances dans le revenu du marché (les gains plus le revenu de placement), les transferts publics et le revenu total;
- les tendances dans les impôts sur le revenu et le revenu après impôt;
- les tendances dans le faible revenu, fondé sur le revenu après impôt;
- les tendances dans la gravité et la persistance du faible revenu;
- les tendances dans les inégalités du revenu en fonction du revenu du marché et du revenu après impôt;
- les résultats pour le Canada, les provinces et les villes principales.

Le Quotidien soulignera les taux de faible revenu après impôt (calculés à partir des SFR établis selon la base de 1992), mais les tableaux disponibles le jour de la diffusion comprendront aussi les taux de faible revenu avant impôt. D'autres mesures de faible revenu, y compris les estimations établies en fonction de la base de 1986, les mesures de faible revenu et la nouvelle mesure fondée sur les «habitudes actuelles de dépense» ne seront pas disponibles le jour de la diffusion, mais le seront plus tard sur CD-ROM. (Voir la partie V pour des détails sur les produits et services prévus.)

VII. Projets de recherche ultérieurs

On produit des seuils de faible revenu pour des familles de sept tailles différentes (d'un à sept membres et plus) et à l'égard de zones de résidence de cinq tailles (des zones rurales aux villes de plus de 500 000 habitants). Depuis 1969, la taille de la famille moyenne a diminué et l'urbanisation a augmenté, ce qui fait que les Canadiens se sont retrouvés concentrés dans quelques-unes des 35 combinaisons. Comme le graphique 8 le montre, 46 % des Canadiens vivent dans cinq de ces groupes, c'est-à-dire dans des familles d'une à cinq personnes dans des villes de plus de 500 000 habitants.

À la base de la méthode du SFR, il y a l'hypothèse selon laquelle les familles de même taille dans une zone de résidence de même taille peuvent atteindre un niveau de vie semblable avec le même revenu. Mais que se passe-t-il quand les coûts varient considérablement à l'intérieur d'une catégorie? Les frais de logement ne sont pas du tout les mêmes à Montréal, à Toronto et à Vancouver, mais les mêmes seuils sont appliqués aux résidents de ces trois villes, ainsi qu'aux résidents d'Ottawa-Hull, d'Edmonton, de Calgary, de Hamilton, de Winnipeg et de Québec.

Il serait intéressant d'étudier la possibilité de restructurer la matrice de 35 cellules des SFR en y ajoutant des SFR propres à certaines villes comme Toronto, Montréal et Vancouver.

Pour équilibrer l'augmentation, il faudrait combiner certaines des tailles existantes de zones de résidence et réduire le nombre de tailles de famille. Statistique Canada a l'intention d'étudier la question, mais probablement pas avant la fin de l'exercice 2000-2001 en raison d'autres priorités.

VIII. Pour communiquer avec nous

On peut consulter certains des documents dont il est question dans le présent rapport dans le site Web de Statistique Canada. Nous invitons ceux qui désirent faire des commentaires sur les plans décrits dans ce rapport à contacter les personnes suivantes d'ici le 1er mars 2000.

Cathy Cotton
Gestionnaire
Enquête sur la dynamique du travail et du revenu
Division de la statistique du revenu
Statistique Canada
Immeuble Jean Talon, 5-D2
Ottawa K1A 0T6

Tél. : (613) 951-2300
Télé. : (613) 951-0085
Courriel : cathy.cotton@statcan.ca

Maryanne Webber
Directrice
Division de la statistique du revenu
Statistique Canada
Immeuble Jean Talon, 5-B4

Tél. : (613) 951-2899
Télé. : (613) 951-0085
Courriel : maryanne.webber@statcan.ca

Annexe

À propos de la pauvreté et du faible revenu

Ivan P. Fellegi

Statisticien en chef du Canada

Tout récemment, les médias ont traité de façon exhaustive des seuils de faible revenu de Statistique Canada et de leur lien avec la mesure de la pauvreté. Le débat gravite autour de l'utilisation des seuils de faible revenu comme seuils de pauvreté, même si Statistique Canada affirme clairement depuis leur diffusion, il y a plus de 25 ans, qu'ils n'en sont pas. Étant donné la grande attention dont cette question fait l'objet depuis quelque temps, Statistique Canada a saisi l'occasion de réitérer sa position sur le sujet.

Bien des gens et des organisations, tant au Canada qu'à l'étranger, veulent tout naturellement savoir combien de personnes et de familles vivent dans la « pauvreté » et comment leur nombre évolue. Devant ce besoin, différents groupes ont, à différents moments, élaboré des mesures diverses censées diviser la population en deux groupes : les gens pauvres et ceux qui ne le sont pas.

Malgré ces efforts, aucune définition de la pauvreté n'a encore été acceptée à l'échelle internationale, contrairement à d'autres mesures comme celle de l'emploi, du chômage, du produit intérieur brut, des prix à la consommation et du commerce international notamment. Cela n'est pas surprenant étant donné l'absence d'un consensus à l'échelle internationale sur ce qu'est la pauvreté et comment on devrait la mesurer. Un tel consensus a précédé l'établissement de toutes les autres normes internationales.

L'absence d'une définition acceptée à l'échelle internationale indique en outre qu'on ne sait trop si une définition internationale normalisée devrait permettre de faire des comparaisons du bien-être entre les pays à la lumière d'une telle norme ou s'il y aurait lieu de fixer des seuils de pauvreté selon les normes en vigueur dans chaque pays.

Parmi les seuils de pauvreté proposés, il y a eu notamment des mesures relatives (vous êtes pauvre si vos moyens sont modestes comparativement à ceux d'autres personnes au sein de votre population) et des mesures absolues (vous êtes pauvre si vous n'avez pas les moyens d'acheter un panier particulier de biens et services jugés essentiels). Les deux approches font appel à des choix subjectifs et aboutissent forcément à des choix arbitraires.

Dans le cas du revenu relatif, la décision fondamentale à prendre consiste à déterminer quelle fraction du revenu global moyen ou médian constitue une situation de pauvreté. La moitié? Le tiers? Une autre proportion? Dans le cas du revenu absolu, on doit poser un nombre beaucoup plus grand de jugements individuels pour établir un seuil de pauvreté. Avant de calculer le revenu nécessaire à l'achat des « nécessités » de la vie, il faut d'abord décider de ce qui est une « nécessité » en matière de nourriture, d'habillement et de logement et d'une multitude d'autres achats allant des déplacements au matériel de lecture.

La difficulté sous-jacente tient au fait que la notion de pauvreté est intrinsèquement liée à l'atteinte d'un consensus social à un moment particulier dans un pays donné. Une personne qui s'en tire passablement bien selon les normes d'un pays en développement pourrait très bien être considérée comme désespérément pauvre au Canada. Et même à l'intérieur d'un pays, la perspective change avec le temps. Ainsi, un niveau de vie jugé acceptable au siècle dernier pourrait très bien sembler inacceptable aujourd'hui. C'est le processus politique qui permet aux sociétés démocratiques d'obtenir des consensus sociaux sur des questions de nature intrinsèquement subjective. Or, ce processus ne relève certainement pas du bureau national de la statistique du Canada qui est fier de son objectivité et dont la crédibilité repose sur la mise en pratique de cette objectivité.

Au Canada, le Groupe de travail fédéral, provincial, territorial sur la recherche et l'information dans le domaine du développement social a été mis sur pied pour instaurer une façon de définir et de mesurer la pauvreté. Créé par Développement des ressources humaines Canada et les ministres des services sociaux de diverses instances, ce groupe a proposé une mesure préliminaire de la pauvreté fondée sur un panier de consommation — un panier dont les biens et services sont marqués d'un prix. Le seuil de pauvreté se fonderait sur le revenu nécessaire pour acheter les articles contenus dans ce panier.

Lorsque les gouvernements auront formulé une définition, Statistique Canada s'emploiera à estimer le nombre de personnes dites pauvres selon cette définition. Cette tâche serait certainement respectueuse de son mandat et de son souci d'objectivité. Entre-temps, Statistique Canada ne mesure pas et ne peut pas mesurer le seuil de « pauvreté » au Canada.

Depuis bon nombre d'années, Statistique Canada publie une série de mesures appelées « seuils de faible revenu ». Nous rappelons régulièrement et sans cesse la grande différence qu'il y a entre ces seuils et les mesures de la pauvreté. Les seuils de faible revenu s'obtiennent à l'aide d'une méthodologie logique et bien définie qui permet de déterminer qui s'en tire beaucoup moins bien que la moyenne. Bien entendu, s'en tirer beaucoup moins bien que la moyenne ne signifie pas nécessairement qu'on soit pauvre. Néanmoins, en l'absence d'une définition convenue de la pauvreté, ces statistiques ont été utilisées par de nombreux analystes pour étudier les caractéristiques des familles qui, toutes proportions gardées, sont les plus démunies au Canada. Ces mesures nous ont permis de signaler d'importantes tendances telles que la composition changeante de ce groupe au fil des ans. Par exemple, les personnes âgées étaient de loin le groupe le plus fortement représenté dans la catégorie des personnes à « faible revenu » il y a 20 ou 30 ans, alors que, plus récemment, les familles monoparentales ayant à leur tête une femme ont vu leur proportion s'accroître de façon importante.

Ces faits et d'autres renseignements ont été considérés comme utiles par bien des gens du gouvernement et de l'extérieur de la fonction publique. Par conséquent, à l'issue d'une vaste consultation publique tenue par Statistique Canada il y a 10 ans, c'est presque à l'unanimité qu'on nous a demandé de continuer à publier nos analyses du faible revenu. De plus, en l'absence d'une méthodologie de rechange généralement acceptée, la majorité des personnes consultées ont insisté pour que nous continuions à utiliser nos définitions actuelles.

Faute d'un consensus social, sanctionné par l'appareil politique, sur les personnes qu'il y aurait lieu d'appeler « pauvres », certains groupes et individus utilisent les seuils de faible revenu de Statistique Canada comme une définition de facto de la pauvreté. Nous n'avons rien à redire tant et aussi longtemps que cela représente leur propre opinion de la façon dont la pauvreté devrait être définie au Canada : tout le monde a droit à ses idées. Mais cela ne représente certainement pas le point de vue de Statistique Canada sur la façon dont il conviendrait de définir la pauvreté.

Bibliographie

Cotton, C., Giles, P. and Hewer, P. (1999), "Comparaison des résultats de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), 1993-1997", Statistique Canada, Série de documents de recherche - Revenu, 7F002M-99007.

Podoluk, J.R. (1967), Income of Canadians, 1961 monographie du recensement, Bureau fédéral de la statistique, Ottawa

Wolfson, M.C. et Evans, J.M. (1989) "Seuils de faible revenu de Statistique Canada : Problèmes et possibilités méthodologiques", Statistique Canada, document de travail.