



HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Pauvreté et exclusion : nouvelles perspectives, nouvelles approches

Au Canada, les taux de pauvreté ont connu une amélioration sensible au cours des quelques dernières années. Néanmoins, l'amélioration sur l'ensemble des vingt dernières années est très mince. Sur le plan international, en matière de pauvreté, les pays nordiques, comme la Suède, la Norvège et la Finlande, de même que plusieurs autres pays européens, dont les Pays-Bas, la France et l'Allemagne, surclassent le Canada. Selon l'Indice de pauvreté humaine des Nations Unies¹, le Canada se classait 12^e dans ce domaine parmi les 17 pays riches en 2004.

Il existe beaucoup de bonnes raisons pour élaborer des politiques afin de résoudre efficacement les problèmes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cet enjeu a une incidence directe sur le type de société que nous recherchons et les degrés d'inégalité que nous sommes prêts à tolérer. Même si c'est moins évident, il concerne aussi la production de richesse économique pour tous les Canadiens.

PAUVRETÉ ET EXCLUSION

- 4 **L'hydre de la pauvreté**
Jean Lock Kunz et Jeff Frank, Projet de recherche sur les politiques
- 9 **Inégalité du revenu et population à faible revenu au Canada**
Garnett Picot, Statistique Canada
John Myles, Université de Toronto et Statistique Canada
- 19 **Groupes à risque de persistance d'un faible revenu**
Michael Hatfield, Développement social Canada
- 27 **Exclusion d'un logement acceptable : Les Canadiens en situation de besoin impérieux de logement**
John Engeland et Roger Lewis, Société canadienne d'hypothèques et de logement
- 34 **Pauvreté et exclusion : approches normatives de la recherche sur les politiques**
F. Pearl Eliadis, The J.W. McConnell Family Foundation
- 40 **Emplois précaires et exclusion sociale : enjeux clés et nouvelles orientations stratégiques**
Andrew Jackson, Congrès du travail du Canada
- 45 **Pauvreté et éducation au centre-ville**
Ben Levin, Université du Manitoba

AUTRES ARTICLES

RÉSUMÉS DE RECHERCHE

51 Les travailleurs à faible revenu au Canada

58 Les immigrants âgés

COMMENTAIRES

66 Itinérance et éducation, emploi et soutien du revenu

72 Ré-évaluation de la Stratégie de l'emploi de l'OCDE

75 Politiques d'inclusion sociale

TÉMOINS

78 Un logement convenable et abordable pour tous

80 Besoins en matière de recherche sur les politiques pour soutenir l'économie sociale

82 Une approche de la politique sociale basée sur le parcours de vie

85 Les instruments reposant sur les mécanismes du marché dans la gestion de la demande d'eau

DONNÉES ET OUTILS POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

88 Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales

www.recherchepolitique.gc.ca

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1^{er} étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no 7000274

Canada



HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF

Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION

Richard Tate

PRODUCTION

Marissa Martin

Stuart Sykes

Élisabeth Vu

Traduction et révision

PMF Services de rédaction Inc. et
Tradulitech

Conception et mise en page

Zsuzsanna Liko Visual
Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter www.recherchepolitique.gc.ca.

Au 15 novembre 2004, l'existence des sites web cités dans le présent numéro a été confirmée.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613 947.1956
Télécopieur : 613 995.6006



Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

INTRODUCTION (SUITE)

De nouvelles bases conceptuelles quant à notre façon de percevoir la pauvreté viennent changer la perspective de ce débat. L'idée de pauvreté n'est plus confinée à une vision étroite fondée sur le revenu à un moment précis. On a adopté une définition plus générale centrée sur l'intersection entre le faible revenu et d'autres dimensions de l'exclusion sociale, dont l'accès à des biens et services essentiels, un logement approprié à un coût abordable, un état de santé et de bien-être satisfaisant et une participation aux réseaux sociaux. Certaines interprétations plus larges de la pauvreté comprennent les notions de dignité et les capacités d'atteindre son potentiel. D'autres personnes encore parlent de droits des citoyens à la participation sociale et économique.

Sur le plan économique, il est aussi logique d'améliorer la situation des moins favorisés de la société. Étant donné que les Canadiens les plus démunis en matière de compétences sont les plus susceptibles de connaître la pauvreté, le fait de leur fournir les compétences qui leur permettraient une plus grande participation entraînerait des avantages non seulement pour eux-mêmes, mais pour l'ensemble de la société. Des travaux récents démontrent, par exemple, que les écarts dans les niveaux de compétences parmi les pays membres de l'OCDE expliquent les écarts importants sur le plan de la croissance économique². Plus particulièrement, hausser le taux d'alphabétisation des adultes présentant les niveaux de compétences les plus bas a une grande incidence sur la productivité de la main-d'œuvre et la performance économique des pays. Notre manière d'aborder la pauvreté et l'exclusion n'est plus uniquement une question de valeurs, telles qu'elles se reflètent dans nos lois, nos politiques et nos programmes, mais influe sur la façon dont nous pouvons accélérer la croissance économique et améliorer le bien-être en général de nos citoyens.

Nous en savons davantage aujourd'hui sur les réalités économiques et sociales liées à la pauvreté. Les résultats d'enquêtes longitudinales jettent un nouvel éclairage sur la pauvreté, sa profondeur et ses conséquences. Ainsi, le parcours de vie des personnes pauvres varie énormément. Et bien que la pauvreté ne constitue souvent qu'un état transitoire, certains groupes démographiques semblent présenter en permanence une incidence élevée de faible revenu.

Comment adapter les politiques socio-économiques à ces nouvelles perspectives et réalités? Quelles approches émergentes semblent les plus prometteuses et méritent toute l'attention des responsables de l'élaboration des politiques? Apporter réponse à ces questions exigera une collaboration efficace entre les ministères fédéraux, les autres paliers gouvernementaux et les intervenants clés. Il y a maintenant plus d'un an que le PRP mène un projet interministériel intitulé Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Son objectif consiste à évaluer le rôle potentiel de nouvelles approches politiques aux problèmes de la pauvreté croissante dans le monde, en mettant l'accent sur les implications à moyen terme éventuelles pour les politiques fédérales canadiennes.

Le présent numéro de *Horizons* renferme plusieurs articles de nos partenaires ministériels et du personnel de recherche sur les politiques du PRP prenant part à ce projet. Ces articles vont de descriptions de l'évolution de la pauvreté et des groupes visés à des survols des études et des analyses des outils et politiques en cette matière.

Les gouvernements ne sont pas les seuls responsables de réduire la pauvreté et l'exclusion. Les organismes à but non lucratif jouent également un rôle important, de sorte que ce numéro contient des articles d'universitaires et de représentants d'organisations non gouvernementales qui partagent notre

intérêt envers les solutions à trouver aux problèmes de l'exclusion économique et sociale.

La publication de ce numéro coïncide avec la conférence du PRP, Exploration de nouvelles approches en matière de politiques sociales, qui se tiendra à Ottawa du 13 au 15 décembre. Nous espérons que cette publication constituera un complément utile aux exposés et débats dans le cadre de cette conférence et que, combinée aux résultats de cette dernière, elle contribuera à cerner des approches et politiques permettant de mieux comprendre et régler les questions de pauvreté et d'exclusion.

Jean-Pierre Voyer
Directeur exécutif

Notes

- 1 Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies, 2002, <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/fr>>.
- 2 Coulombe, S., J.F. Tremblay et S. Marchand, 2004. *Literacy Scores, Human Capital and Growth Across Fourteen OECD Countries*, Statistique Canada, no 89-552-XPE au catalogue, no.11. Voir aussi « Counting Heads: A Breakthrough in Measuring the Knowledge Economy », *The Economist*, le 28 août 2004, vol. 372, numéro 8390, p. 70.



Pauvreté et exclusion : Approches normatives de la recherche sur les politiques

La compréhension des enjeux liés à l'égalité qui sont à la base de l'infrastructure actuelle de nos politiques sociales est antérieure à la Charte canadienne des droits et libertés. La jurisprudence en matière de droits de la personne, de droits à l'égalité et de droits internationaux a beaucoup évolué depuis. De plus, l'adhésion du Canada à plusieurs ententes internationales relatives aux droits de la personne ne se reflète généralement pas dans la législation canadienne ni dans l'élaboration des politiques nationales. Ce rapport étudie ces revirements normatifs et défend l'idée d'une intégration systématique des normes juridiques au début du processus d'élaboration de politiques horizontales.



Coopération canado-américaine en matière de réglementation : tracer la voie à suivre

Le rapport intérimaire du PRP expose la recherche effectuée jusqu'à ce jour sur les retombées potentielles d'une coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis ainsi que les options qui s'offrent au Canada. Le rapport présente les options axées sur des efforts plus stratégiques et concertés visant à accroître la coopération réglementaire avec les États-Unis pour obtenir de meilleures retombées économiques, tout en sauvegardant, voire en améliorant l'intégrité du système réglementaire canadien.



Atelier d'experts sur la mesure du capital social pour des fins de politiques publiques

Le rapport de synthèse de *l'Atelier d'experts sur la mesure du capital social à des fins de politiques publiques* reprend les grandes lignes des présentations et des discussions d'experts, réunis à Ottawa le 8 juin 2004, afin d'examiner différentes stratégies de mesure utilisées dans la recherche sur le capital social. L'exercice visait à identifier les éléments essentiels d'une « boîte à outils » permettant de mesurer le capital social pour des fins d'élaboration et d'évaluation de politiques et de programmes gouvernementaux.

L'hydre de la pauvreté

**Jean Lock Kunz et
Jeff Frank**
Projet de recherche
sur les politiques

Les pays développés tout comme les pays en développement ont réalisé des progrès considérables en matière de lutte contre la pauvreté et de son triste corollaire qu'est la souffrance humaine. Au cours de la dernière décennie, une réflexion nouvelle a fait son chemin dans les domaines de la recherche et des politiques touchant à la pauvreté. Ainsi, dans les pays de l'OCDE la recherche s'est-elle attachée non plus à définir ce qu'est un pauvre, mais bien à comprendre le processus d'appauvrissement et les conséquences de la pauvreté (Øyen, 2003). De nombreux ouvrages ont été consacrés à l'évaluation de la pauvreté, aux inégalités en matière de revenu, à la sécurité du revenu et, plus récemment, à la dynamique de la pauvreté.

L'on s'est longtemps satisfait de relier la pauvreté au seul manque de ressources financières, ponctuel ou persistant. Des études récentes ont jeté un nouvel éclairage sur les voies qui mènent à la pauvreté, et sur celles qui aident à s'en sortir. Les chercheurs et spécialistes en matière de politiques en sont venus à ne plus concevoir la pauvreté comme le seul manque de ressources financières, mais bien comme la cause, et l'effet, de l'exclusion sociale. Autrement dit, le manque d'argent empêche les personnes touchées de participer pleinement à l'activité sociale et économique de leur communauté. Des interprétations élargies de la pauvreté intègrent les concepts de dignité et de possibilité de développer ses capacités.

Cette perception nouvelle a mené à définir la pauvreté de manière plus large afin d'y inclure d'autres éléments que le seul revenu. Les Nations Unies, par exemple, définissent la pauvreté comme une condition humaine marquée par la privation soutenue ou chronique des ressources ainsi que des capacité, choix, sécurité et pouvoir nécessaires pour bénéficier d'un niveau de vie adéquat et des autres droits civils, culturels, économiques,

politiques et sociaux¹. Par suite de l'adoption de cette définition, l'Indice de pauvreté humaine des Nations Unies (IPH) s'est enrichi d'un éventail plus large d'indicateurs. Outre le faible revenu, calculé selon la proportion de la population affichant moins de 50 % du revenu médian, l'IPH des Nations Unies comprend des éléments de mesure tels que l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation et le chômage à long terme². De cette approche naissent les nombreuses faces de la pauvreté, qui apparaît telle l'hydre de la mythologie.

Au Canada, évaluée à l'aune de l'IPH des Nations Unies, la situation n'est pas très reluisante, surtout lorsqu'on la compare à celle des autres pays développés. En 2004, par exemple, le Canada se classe au 12^e rang sur les 17 pays développés de l'IPH, devant d'autres pays principalement anglophones comme les États-Unis, l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Australie, mais loin derrière des nations non anglophones, particulièrement la Suède, la Norvège et les Pays-Bas. Picot et Myles dressent dans le présent numéro d'*Horizons* un portrait semblable en matière d'inégalité du revenu. En outre, comme l'ont démontré ces auteurs, l'inégalité du revenu s'est accentuée au Canada, et ce, même en période de prospérité.

Pour la plupart des gens, la pauvreté est un état transitoire

Les chercheurs, qui ont accès aux données longitudinales, peuvent cerner les facteurs sociaux qui contribuent à la dynamique de la mobilité du revenu. Or, il a été démontré que le faible revenu n'est pas souvent un état permanent (Finnie, 2000). Au contraire, il semblerait que la pauvreté soit un processus fluide et temporaire. De fait, s'il arrive à une personne de se retrouver en situation de faible revenu, elle s'en sortira, dans bien des cas, après quelques années. Sur le nombre,

Jean Lock Kunz est directrice adjointe de projet et Jeff Frank, directeur de projet, au Projet de recherche sur les politiques.

certaines personnes se retrouveront de nouveau en état de pauvreté tandis que d'autres s'en sortiront définitivement. Ce va-et-vient est souvent associé aux événements et périodes de transition qui marquent le parcours d'une vie, par exemple une nouvelle situation familiale ou professionnelle, ou encore un déménagement.

Cela étant dit, il demeure un faible pourcentage de personnes et de familles qui sont particulièrement à risque d'être pauvres à long terme. Comme le démontre Hatfield dans le présent numéro, cinq groupes de personnes sont plus vulnérables que l'ensemble de la population à la pauvreté prolongée : les familles monoparentales, les personnes âgées vivant seules, les personnes ayant une incapacité limitant leur capacité de travailler, les Autochtones vivant en dehors des réserves et les nouveaux immigrants. Ces groupes partagent un certain nombre de choses, et chacun se distingue par un événement précis, que ce soit un changement de la situation familiale ou l'absence même de telle situation, un problème de santé, ou un déménagement. Les personnes vivant de nombreux changements dans leur vie sont plus à risque encore; c'est le cas des personnes âgées handicapées vivant seules et des Autochtones chefs de famille monoparentale vivant hors réserve. Inversement, plus une personne s'écarte de ces traits distinctifs, plus elle réduit les risques de vivre en situation de pauvreté prolongée.

Les multiples faces de la pauvreté

Le faible revenu n'est qu'un élément parmi d'autres de l'exclusion sociale. Comme l'expose Sen, [traduction] « le revenu est peut-être le principal moyen d'éviter les privations, mais il n'est pas le seul facteur déterminant de nos vies » (2003 : 3). De fait, c'est le lien entre la pauvreté et l'exclusion qui, ainsi que le mentionne Eliadis dans ce numéro, est intéressant dans

la perspective de l'élaboration de politiques. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les nombreuses faces de la pauvreté rappellent l'hydre de Lerne, qui sema la terreur avant d'être vaincue par Hercule. Les personnes et les familles à faible revenu sont souvent exclus de nombreux aspects de la vie, notamment de l'accès à un niveau adéquat de biens et services, à des pos-

Le faible revenu n'est qu'un élément parmi d'autres de l'exclusion sociale, et les personnes et les familles à faible revenu sont souvent exclus de nombreux aspects de la vie.

sibilités d'emploi intéressantes, à un logement abordable, à des quartiers offrant de bons services, ainsi qu'à la possibilité de participer à la vie civile, sociale et politique.

Les personnes et les familles à faible revenu sont souvent privé de la possibilité de développer leurs capacités. Le manque de ressources financières force l'individu à faire des choix en ce qui touche à ses besoins. Les enfants de familles à faible revenu sont moins susceptibles de disposer d'un ordinateur à la maison ou de participer à des activités parascolaires (Ross et Roberts, 1999). Les femmes à faible revenu ont un accès moindre aux services de garderie non subventionnés que les femmes dont le revenu est plus élevé. Les dépenses les plus élevées, particulièrement pour une famille à faible revenu, sont le logement et la nourriture.

Les personnes à faible revenu sont marginalisées dans le monde du travail. Les liens au marché du travail sont habituellement faibles au sein de la population défavorisée. Les personnes en état de pauvreté persistante sont souvent sans emploi ou occupent un emploi à temps partiel (se reporter, de nouveau, à l'article de Hatfield dans le présent numéro). Cela peut être attribuable au niveau moins élevé de scolarité et (ou) de possibilités d'emploi. En outre, ceux qui travaillent

sont souvent coincés dans des emplois précaires et mal payés. En raison de cette précarité, ces individus ont moins de chances de recevoir de la formation en cours d'emploi, et ils n'ont en général pas les moyens de se payer des cours de perfectionnement qui les aideraient à s'en sortir.

Les ménages à faible revenu ont besoin d'un logement de qualité et abordable. La

qualité du logement est reliée jusqu'à un certain point à la qualité des services offerts dans le quartier où il est situé. Les logements de piètre qualité se trouvent en règle générale dans les quartiers défavorisés. Dans un quartier plus favorisé, la qualité des services communautaires, des écoles, des infrastructures et de la santé économique se paie plus cher. Les personnes défavorisées sont moins susceptibles d'avoir les moyens de se payer un logement de qualité, et n'ont par conséquent pas accès à des services de qualité. Engeland et Lewis démontrent dans le présent numéro que les ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail et ayant un faible revenu sont nettement plus susceptibles de se trouver en situation de besoin impérieux de logement.

Les personnes à faible revenu ne disposent souvent pas du capital social ou des réseaux qui leur permettront d'avancer. Les réseaux sont en effet indispensables pour s'en sortir dans la vie. Il y a deux types de réseaux : le réseau affectif, qui soutient l'individu dans un cadre personnel et que constituent la famille et les amis proches, du même milieu social et économique, et le réseau plus vaste des relations, qui sert à progresser sur le plan social. Certains ont avancé que les personnes défavorisées et les exclus ont de forts réseaux affectifs,

mais un faible réseau relationnel (Perri 6, 1997). Or, si les liens étroits représentés par le réseau affectif sont indispensables, ce sont les liens plus faibles, qui constituent souvent le réseau de relations, qui sont déterminants, par exemple, pour trouver du travail et progresser professionnellement.

Pauvreté dans la perspective du parcours de vie

La pauvreté et l'exclusion ne surgissent pas soudainement, mais sont le fruit de circonstances touchant les divers

Les gouvernements doivent assurer l'équilibre, c'est-à-dire apprendre aux gens à pêcher, mais leur donner du poisson lorsqu'ils sont incapables de le pêcher eux-mêmes.

aspects de la vie d'une personne (Giddens, 2000). Aussi l'élaboration de politiques doit-elle prendre en compte l'évolution du parcours d'une vie, car toute personne est appelée à assumer des rôles différents au cours de sa vie. En gros, l'on peut résumer le parcours d'une vie en quatre trajectoires : la famille, l'apprentissage, l'emploi et la collectivité. Les événements et les périodes de transition qui jalonnent chacune de ces trajectoires modifient le profil des rôles qu'assumera l'individu. Il y a aura inévitablement des échecs et des réussites. Tout être humain dispose d'un ensemble de ressources, incluant des qualités individuelles, ses relations avec autrui, des ressources financières, et un soutien du gouvernement. En période d'échec, comme l'éclatement de la famille, des problèmes de santé ou la perte d'un emploi, ces ressources entrent en jeu pour permettre de mieux absorber le choc (Room, 2000). Si l'effet de tampon n'est pas assez fort pour permettre à la personne de surmonter les crises de la vie, elle risque de se retrouver en position de marginalité. C'est en tenant en compte de l'ensemble du

parcours d'une vie que l'on peut cerner et analyser les moments critiques où l'exclusion est susceptible de survenir.

Trouver l'équilibre entre l'égalité des chances et l'égalité de fait

Quel est le rôle des gouvernements en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion? Nous répondrons par la question suivante : vaut-il mieux donner un poisson à celui qui a faim ou lui apprendre à pêcher? Les gou-

vernements doivent assurer l'équilibre, c'est-à-dire apprendre aux gens à pêcher, mais leur donner du poisson lorsqu'ils sont incapables de le pêcher eux-mêmes.

Par contre, le gouvernement peut donner aux personnes la capacité de participer pleinement à l'activité sociale et économique de leur communauté, en leur donnant prise sur la vie sociale et économique. Ceci inclut leur offrir les possibilités qui leur permettent d'accumuler des actifs, comme la capacité d'épargner en vue de l'avenir, la capacité d'apprendre, et la possibilité d'avoir sa propre maison.

Bien sûr, l'égalité des chances ne garantit en rien l'égalité de fait. Des gens perdront leur emploi en période de ralentissement économique, d'autres ne pourront pas occuper un emploi à plein temps en raison de leur santé ou de leur situation familiale, et d'autres encore travailleront d'arrache-pied sans pour autant réussir à joindre les deux bouts. Ce sont les travailleurs économiquement faible dont traitent les articles de Jackson et de Fortin et Fleury.

Combattre la pauvreté, l'affaire de tous

Hercule lui-même n'a pu vaincre l'hydre à lui seul, et a dû faire appel à son neveu Iolaus pour empêcher que ne repoussent au fur et à mesure les têtes de la bête. C'est dans un esprit semblable que tous les secteurs de la société – gouvernements, collectivités et familles – doivent, en plus de l'individu, assumer un rôle dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Maxwell, 2003).

Le gouvernements peuvent fournir un soutien du revenu et des programmes visant à aider les gens traversant des périodes de crise ou de transition importantes. Une bonne instruction et l'accès à des mesures favorisant le développement assurent aux enfants un bon départ dans la vie. Les prêts aux étudiants et les bourses d'étude, ainsi que la formation à distance, peuvent rendre l'instruction post-secondaire plus abordable et accessible. Quant aux programmes d'assurance-emploi, de transition de l'assistance sociale au marché du travail et de formation en cours d'emploi, ils visent tous à aider des sans-emploi à retomber plus rapidement sur leurs pieds. Enfin, une réglementation est en place pour veiller à des normes équitables sur le marché du travail et à une égalité d'accès à l'emploi.

Les secteurs non gouvernementaux, comme les organismes communautaires, contribuent également au bien-être des personnes. Les entreprises d'économie sociale proposent des moyens de combattre la pauvreté et de s'attaquer aux quartiers défavorisés. Le travail communautaire bénévole apporte un soutien essentiel aux efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le présent numéro d'*Horizons* présente deux exemples de moyens pour les organismes non gouvernementaux de soutenir et mobiliser des collectivités afin de favoriser une plus grande inclusion (voir les articles

Le projet du PRP

« Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion »

Au printemps 2003, le PRP a lancé un projet interministériel intitulé Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion (voir Horizons, volume 6, numéro 2). Et depuis, nous avons réalisé des progrès considérables et réussi à nous faire une meilleure idée des dynamiques de la pauvreté et de ses liens avec d'autres formes d'exclusion sociale.

Rapidement, le projet a établi un cadre conceptuel décrivant les liens entre le revenu, la pauvreté, et l'exclusion. Ensuite, nous avons travaillé avec nos partenaires ministériels à cerner les aspects de la vie dont les personnes à faible revenu sont souvent exclues. À l'automne, un recueil de textes comprenant les recherches les plus récentes effectuées par les ministères fédéraux participant au projet ainsi que les chercheurs à l'extérieur du gouvernement du Canada a été constitué. De ces travaux, l'équipe chargée du projet a établi un diagnostic permettant d'examiner la pauvreté et l'exclusion sous différents angles, et d'évaluer les approches actuelles, et nouvelles à l'échelon mondial. Ces activités ont fait l'objet de discussion lors de la table ronde du PRP-CRSH de novembre 2003 portant sur les conséquences sur l'élaboration des politiques de la recherche en cours sur la pauvreté et l'exclusion. Lors de cette table ronde, les représentants ministériels et les experts nous ont suggéré d'étudier la pauvreté et l'exclusion sous l'angle du parcours de vie, et d'accorder davantage d'attention aux travailleurs à faible revenu qui sont plus à risque d'exclusion.

En décembre 2003, le PRP a organisé une conférence portant sur les approches fondées sur les actifs pour contrer la pauvreté. Plus de 150 experts, chercheurs et praticiens

provenant de divers secteurs du Canada et de l'étranger ont assisté à cette rencontre. Les échanges et discussions leur ont permis de comprendre et de cerner les mérites et les limites de cette nouvelle approche.

Une perspective fondée sur le parcours de vie pourra se révéler utile dans nos divers investissements sociaux destinés à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour ce faire, le PRP a proposé d'adopter un cadre de travail axé sur le parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale, et qui permettra de cibler nos efforts de manière plus efficace. Présenté pour la première fois en août 2004 au Queen's International Institute on Social Policy, le cadre en question vise à identifier les types de ressources auxquelles les gens peuvent avoir recours afin d'obtenir diverses formes de soutien (p. ex., aide financière, matérielle, humaine et sous forme de capital social et d'information); l'origine de ce soutien (p. ex., les marchés, les gouvernements, les institutions indépendantes, les collectivités, les familles, et les réseaux sociaux); et la possibilité de remplacer ces ressources et leurs sources.

En plus d'examiner les trajectoires des étapes et des principaux événements survenus tout au long de la vie d'une personne, le cadre insiste également sur l'importance des transitions marquantes et parfois multiples qui constituent des moments cruciaux où les personnes peuvent avoir besoin de recourir à diverses formes de soutien. Ce cadre axé sur le parcours de vie sert de contexte pratique pour la majorité des travaux menés par le PRP dans ses projets sur la politique sociale.

de la Fondation Laidlaw et du Conseil canadien de développement social).

Quant aux employeurs, ils jouent un rôle prépondérant, par l'embauche et leurs pratiques commerciales, dans l'intégration des travailleurs au marché du travail. Les chances d'une personne de trouver et conserver un emploi intéressant et de jouir d'une certaine sécurité d'emploi reposent évidemment sur l'éducation et les compétences. Il n'est pas facile pour les jeunes intégrant le marché du travail,

ni pour ceux qui repartent à zéro dans un nouveau pays, de prendre pied solidement dans le milieu du travail. Ce sont les employeurs qui déterminent la valeur de l'éducation et de l'expérience des demandeurs d'emploi et des travailleurs.

Comme intervenants actifs, les personnes traversent les étapes de la vie en se servant des ressources sociales et économiques dont elles disposent. Le parcours de la vie est fluide et multidimensionnel, et se situe au-delà du

sexe, de l'origine ethnique et de l'état civil et de santé, du statut d'immigrant et des ressources économiques. Ces jalons ont une incidence sur le type et la somme des ressources qu'une même personne cumulera au fil des années et des trajectoires de sa vie. L'analyse que fait Dempsey des immigrants âgés, dans le présent numéro, démontre l'impact sur le revenu de la migration à un âge plus avancé.

La famille, les amis et les connaissances offrent du soutien en période

de difficulté. Le soutien indéfectible de la famille est de première importance pour qu'un enfant grandisse dans un climat d'amour et un environnement stimulant. Le soutien intergénérationnel comprend l'apport financier et autres types d'aide.

La conjoncture du marché joue bien sûr un rôle important. Les bouleversements économiques ont une incidence sur les perspectives d'emploi, de même que sur les revenus et l'accumulation de richesse. En qualité de travailleur, de consommateur et d'investisseur, l'individu voit son destin étroitement lié au marché, que ce soit en termes de rendement sur le capital humain, de possibilités d'emploi ou de la proportion de son revenu et actif qu'il peut thésauriser. En période de ralentissement économique, les emplois sont plus difficiles à trouver, et la valeur des économies et de l'actif personnels a tendance à baisser. Pourtant, même lorsqu'une reprise économique se précise, tous n'en tirent pas avantage. Par exemple, le logement devient parfois bien cher pour les travailleurs à faible revenu, particulièrement lorsque l'économie locale traverse une période de croissance marquée.

Conclusion

Nous avons démontré que la lutte contre la pauvreté est digne des travaux d'Hercule, et que même ce héros légendaire n'a pas pu éliminer définitivement le monstre dont une des têtes était immortelle. Or, force est de reconnaître que la pauvreté et l'exclusion continueront probablement de faire partie de toutes les sociétés, riches et pauvres. Mais les diverses faces de la pauvreté et les manifestations d'exclusion, elles, peuvent être modifiées. Pour gérer les risques sociaux associés et tirer parti des nouvelles possibilités, l'innovation et la collaboration sont essentielles.

Dans le cadre du projet Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion (voir l'encadré), le PRP a effectué des travaux conceptuels

et de diagnostic qui jettent les bases requises pour l'évaluation de nouvelles approches pour contrer la pauvreté et l'exclusion. Le présent numéro d'*Horizons* donne une excellente indication des orientations de l'ensemble des travaux.

Renvois

Finnie, Ross, 2000. *Low Income (Poverty) Dynamics in Canada: Entry, Exit, Spell Durations, and Total Time*. Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada. W-00-7E.

Giddens, Anthony, 2000. *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity Press.

Maxwell, Judith, 2003. *The Great Social Transformation: Implications for the Social Role of Government in Ontario*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.

Øyen, Else, 2003. « Poverty Production: A Different Approach to Poverty Understanding », *Comparative Research Programme on Poverty*, Conseil international des sciences sociales.

Perri 6, 1997. *Escaping Poverty: From Safety Nets to Networks of Opportunity*, Demos.

Sen, Amartya, 2000. « Social Exclusion: Concept, application, and Scrutiny », *Social Development Papers No. 1*. Office of Environment and Social Development, Banque asiatique de développement.

Room, Graham, 2000. « Trajectories of Social Exclusions: the Wider Context for the Third and First Worlds », in *Breadline Europe: The measurement of poverty*. David Gordon et Peter Townsend (dir.), The Policy Press.

Ross, David et Paul Roberts, 1999. *Income and Child Well-Being: A New Perspective on the Poverty Debate*, Conseil canadien de développement social.

Notes

- 1 Se reporter au <<http://193.194.138.190/development/poverty-02.html>>.
- 2 Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies. Se reporter au <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicator.cfm?File=index-indicators.htm>>.

Tables rondes du PRP-CRSH

Afin de s'attaquer efficacement aux problèmes multidimensionnels de la société contemporaine, les gouvernements doivent de plus en plus s'en remettre à la connaissance et à l'expertise que l'on retrouve dans les travaux universitaires, établissements de recherche et autres sources crédibles. Cependant, l'intégration de la recherche, de l'analyse et des données empiriques disponibles au processus d'élaboration des politiques reste un défi de taille. Comment nous assurer que les producteurs de savoir communiquent efficacement avec ceux qui, dans leurs efforts pour promouvoir le bien-être des Canadiens, peuvent au mieux utiliser leurs connaissances?

Les tables rondes du PRP-CRSH en recherche sur les politiques représentent un effort conjoint du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Projet de recherche sur les politiques dont l'objectif est d'améliorer la qualité du transfert de savoir entre experts universitaires et ceux qui sont responsables de la conception et de l'élaboration des programmes et des politiques fédérales.

Ces tables rondes fournissent une occasion unique de tenir des discussions éclairées sur les priorités émergentes des politiques et les questions de recherche sur les politiques. En outre, cela contribuera à la création et au maintien de réseaux entre les chercheurs et les hauts responsables de politiques.

Ce numéro d'*Horizons* comprend plusieurs rapports sur la saison d'automne 2004 des tables rondes, maintenant terminée. L'information sur les prochaines activités prévues pour les tables rondes sera affichée sur le site web du PRP, au www.policyresearch.gc.ca, dès qu'elle sera disponible.

Inégalité du revenu et population à faible revenu au Canada

Garnett Picot
Statistique Canada

John Myles
Université de Toronto et
Statistique Canada

Garnett Picot est directeur général de la section de l'analyse socio-économique et commerciale à Statistique Canada.

John Myles est professeur au Département de sociologie de l'Université de Toronto et chercheur universitaire à Statistique Canada.

La tendance du niveau de faible revenu et celle de l'inégalité du revenu au Canada sont deux des indicateurs de bien-être économique les plus surveillés. Dans cet article, nous passons en revue les données les plus récentes concernant ces tendances au Canada.

L'inégalité du revenu des familles dans une perspective comparative

À des fins de comparaison transnationale, notre choix de pays repose sur un corpus de recherche comparative désormais bien établi. Reflets de dif-

férences institutionnelles et politiques de longue date, ces regroupements comprennent les pays scandinaves/nordiques, qui sont représentés ici par la Finlande et la Suède, les pays de l'Europe continentale (la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas) et les pays principalement anglophones (le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis).

Le tableau 1 résume les résultats récents (1997-2000) des écarts transnationaux sur le plan de l'inégalité du revenu dans ces huit pays. Mesurée à l'aide de l'indice d'inégalité de Gini (qui croît avec le degré d'inégalité), l'inégalité du revenu des familles

TABLEAU 1

Mesures de l'inégalité du revenu des familles : comparaison internationale^a

	Revenu (disponible) après impôts/transferts ajusté par équivalence « membres adultes » ^b			
	Gini	Ratio du revenu élevé à faible (P90/P10)	Ratio du revenu faible à moyen (P10/P50)	Ratio du revenu élevé à moyen (P90/P50)
É.-U. (2000)	0,37	5,43	0,39	2,10
R.-U. (1999)	0,35	4,54	0,47	2,14
Canada (1997)	0,29	3,99	0,47	1,86
Pays-Bas (1999)	0,25	3,27	0,53	1,75
Allemagne (2000)	0,25	3,17	0,55	1,73
Belgique (1997)	0,25	3,19	0,53	1,70
Suède (2000)	0,25	2,95	0,57	1,68
Finlande (2000)	0,25	2,90	0,57	1,64

Notes :

- a Le coefficient de Gini varie entre 0 et 1,0 : plus l'indice de Gini est élevé, plus le degré d'inégalité est élevé. Les résultats donnés au tableau 1 sont fondés sur le revenu disponible (après impôts et transferts) des familles, l'unité d'analyse étant l'individu et à chaque individu étant attribué le revenu familial « ajusté par équivalence "membres adultes" ».
- b Le revenu ajusté par équivalence « membres adultes » est une mesure de revenu par personne tenant compte des économies d'échelle associées aux familles nombreuses. On le calcule en divisant le revenu familial par le nombre d'« équivalents adultes » dans la famille. Une famille de quatre personnes peut compter deux équivalents adultes, selon l'hypothèse que les quatre personnes composant le foyer équivalent à deux personnes vivant seules.

Source : Smeeding (2003).

TABLEAU 2

Inégalité du revenu (Gini) entre la fin des années 1970 et la fin des années 1990 dans huit pays

	Fin des années 1970	Milieu des années 1980	Milieu des années 1990	Données les plus récentes
États-Unis	0,30	0,34	0,36	0,37
Canada	0,29	0,28	0,28	0,29
Royaume-Uni	0,27	0,30	0,34	0,35
Allemagne	0,26	0,25	0,26	0,25
Pays-Bas	n.d.	0,26	0,25	0,25
Belgique	n.d.	0,23	0,22	0,25
Finlande	n.d.	0,21	0,22	0,25
Suède	0,22	0,22	0,22	0,25

Source : Luxembourg Income Study - chiffres clés.

présente une similitude remarquable à la fin du siècle entre les pays d'Europe centrale et les pays nordiques. Le Canada (indice de Gini de 0,29) témoigne d'une plus grande égalité qu'aux États-Unis (indice de 0,37) et qu'au Royaume-Uni (indice de 0,35) mais d'une égalité moindre que dans les pays d'Europe centrale et du Nord de l'Europe, ce qui vient répéter un modèle familial dans de nombreuses comparaisons transnationales antérieures.

La comparaison des ratios en percentile permet de saisir ces écarts de manière plus intuitive. Aux États-Unis, les revenus des familles vers le sommet de la distribution (le 90^e percentile) sont plus de cinq fois supérieurs aux revenus des familles se situant près du bas de la distribution (le 10^e percentile). Au Canada, ce ratio est d'environ quatre à un, tandis qu'il est de trois à un en Suède et en Finlande. En ce qui a trait aux familles se trouvant vers le milieu de la distribution (au 50^e percentile), les personnes à faible revenu des pays nordiques ont des revenus équivalant à 57 % du revenu médian, comparativement à 47 % au Canada et au Royaume-Uni, et à 39 % aux États-Unis.

Dans le tableau 2, nous présentons l'évolution de l'inégalité dans ces pays depuis la fin des années 1970. Sans doute l'aspect le plus remarquable de ces résultats est-il la stabilité dans la place occupée par ces pays en dépit des changements. Les pays qui présentaient les degrés les plus élevés d'inégalité entre les revenus familiaux (dont le Canada) au début de la période les présentaient également à la fin de la période. Les pays nordiques (la Finlande et la Suède) ont conservé leurs degrés d'inégalité manifestement moins élevés jusqu'au milieu des années 1990, époque à laquelle ils ont commencé à se rapprocher des degrés d'inégalité propres à l'Europe centrale. La position du Canada par rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni, cependant, a nettement changé depuis les années 1970. Au début de la période, l'écart entre le Canada et les États-Unis était relativement modeste, et le degré d'inégalité au Canada était plus élevé qu'au Royaume-Uni. À la fin de la période, cependant, le degré d'inégalité au Canada était nettement inférieur aux degrés observés aux É.-U. et au R.-U., en raison de la stabilité relative de la distribution au Canada en comparaison avec une hausse séculaire à

long terme de l'inégalité tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni. La stabilité relative de la distribution du revenu au Canada pendant toutes les années 1980 et le début des années 1990 a fait l'objet de plusieurs études (Beach et Slotsve, 1996; Wolfson, 1998; Gottschalk et Smeeding, 1997) et reflète le fait que, tout au long des années 1980 et au début des années 1990, les hausses d'inégalité sur le plan du revenu du marché ont été compensées par la hausse des transferts sociaux. Comme nous le démontrons dans la section suivante, cependant, de nouvelles données tirées d'études plus récentes indiquent que l'inégalité du revenu au Canada s'est écartée de cette tendance stable depuis longtemps et a augmenté pendant la fin des années 1990.

L'inégalité du revenu des familles est-elle en hausse au Canada?

Les chiffres présentés au tableau 2 montrent que l'inégalité du revenu, mesurée à l'aide du coefficient de Gini (qui croît avec le degré d'inégalité), a peu changé entre la fin des années 1970 et la fin des années 1990. Ces résultats sont fondés sur une enquête à laquelle on a mis un terme en 1997 pour en entreprendre une nouvelle. Cependant, pour évaluer les tendances récentes, il faut véritablement analyser des points comparables du cycle conjoncturel et se servir de données plus récentes. Pour cela, nous nous fions à deux sources : le recensement et une série qui représente une combinaison de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), à laquelle on a mis un terme, et celle qui l'a remplacée, soit l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Nous concentrons notre attention sur les années 1990 et 2000, soit, en gros, les deux dernières crêtes du cycle conjoncturel¹.

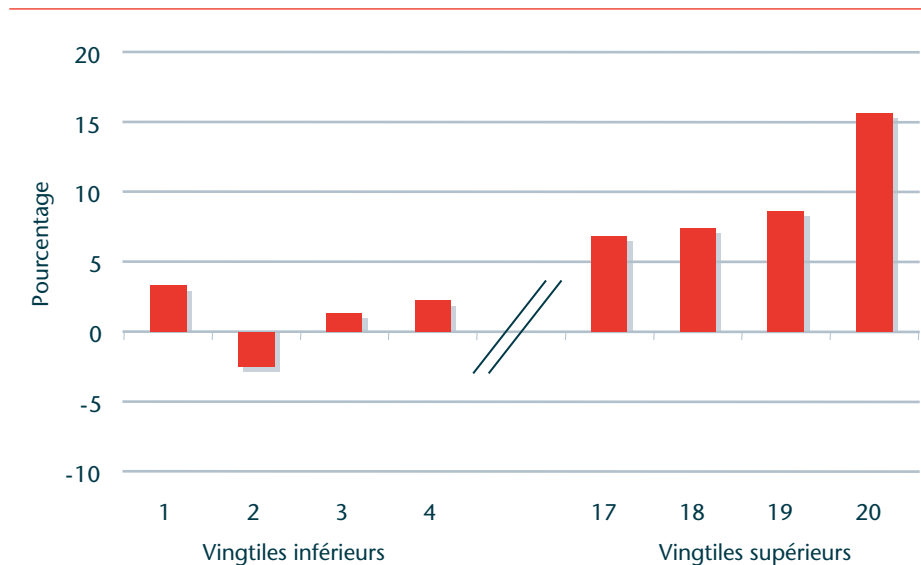
D'après les données des deux enquêtes (EFC et EDTR), le coefficient de Gini a accusé une hausse de 6 % entre 1990 et 2000, selon le revenu après impôts et transferts (c.-à-d., le revenu disponible²), qui constitue la mesure du revenu la mieux indiquée. Pour le recensement, on ne collecte cependant pas de données sur les impôts payés, de sorte qu'il faut nous en remettre à une définition légèrement différente du revenu familial, soit le revenu avant impôts et après les transferts gouvernementaux. Sur cette base, les données des enquêtes semblent indiquer une hausse de 6 % de l'indice de Gini entre 1990 et 2000, alors que les données du recensement témoignent d'une hausse de 5 %. Ces deux sources indiquent donc une hausse modérée de l'inégalité du revenu par rapport aux années 1990.

En utilisant les ratios entre le haut et le bas de l'échelle, on obtient peut-être une interprétation plus intuitive de cette hausse. Sur la base des données des enquêtes (EFC et EDTR), le revenu après impôts et transferts des familles dans le décile supérieur (les 10 % des familles ayant les revenus les plus élevés) était 7,5 fois plus élevé que celui des familles dans le décile inférieur en 1990. En 2000, on estimait que ce ratio était passé à 8,7³, soit une hausse de 15 %. Les données du recensement laissent entrevoir une hausse similaire de 14 % de ce ratio (sur la base du revenu avant impôts et après transferts).

Le graphique 1 indique que la hausse de l'inégalité résultait essentiellement d'une hausse plus rapide du revenu dans la tranche supérieure de la distribution du revenu. Selon les données du recensement, il y a eu peu de changements dans les revenus des familles dont les revenus sont les plus faibles entre 1990 et 2000, alors que les familles aux revenus les plus élevés ont connu des hausses comprises entre 7 et 16 %.

FIGURE 1

Évolution (en %) du revenu total des familles par vingtile^a, 1990-2000, données du recensement



Note :

^a classement des familles en fonction de leur revenu total (après transferts et avant impôts) du vingtile inférieur (les 5 % des familles ayant le revenu total le plus faible) au vingtile supérieur.

Source : Statistique Canada, Recensement.

Faible revenu

Les mesures de l'inégalité du revenu indiquent des changements dans la distribution relative des revenus dans l'ensemble de la population. Par contraste, dans les statistiques sur le faible revenu, les changements observés dans la partie inférieure de la distribution du revenu sont beaucoup plus précis. Le taux de faible revenu mesure la proportion de personnes se trouvant sous un seuil de faible revenu tandis que l'écart de faible revenu est une mesure de l'intensité de faible revenu parmi les personnes tombant sous le seuil⁴. Les analystes préoccupés par le problème de l'exclusion économique se concentrent généralement sur ces deux mesures, et nous les imiterons lorsque nous examinerons les tendances propres au Canada. En raison des problèmes que posent les mesures, cependant, les comparaisons trans-

nationales dans la section ci-dessous ne portent que sur les différences dans les taux de faible revenu.

Le faible revenu dans une perspective comparative

a. Degrés et tendances

À des fins de comparaison transnationale, nous suivons des méthodes traditionnelles et mesurons le faible revenu en tenant compte de toutes les personnes des familles dont le revenu est inférieur à 50 % de la médiane nationale (voir le tableau 3). Nos résultats sont basés sur ceux de Smeeding (2003).

Le taux de faible revenu pour toutes les personnes, en utilisant le seuil de 50 %, varie de 5,4 % en Finlande à 17 % aux États-Unis. C'est dans les pays anglophones, qui présentent aussi les degrés d'inégalité globale les plus

TABLEAU 3**Taux relatifs de faible revenu dans huit pays**

Pays (année)	Global	Familles avec enfants			Aînés
		1 parent	2 parents	Sans enfants	
États-Unis (00)	17,0	41,4	13,1	11,1	28,4
Royaume-Uni (99)	12,3	31,3	8,9	7,7	24,6
Canada (97)	11,9	38,9	9,5	12,1	5,2
Pays-Bas (99)	8,9	26,8	7,9	9,5	3,2
Allemagne (00)	8,2	31,6	2,8	9,0	12,2
Belgique (97)	7,9	12,5	6,6	7,3	13,1
Suède (00)	6,4	11,3	2,1	9,7	8,2
Finlande (00)	5,4	7,3	2,2	7,6	10,1

Source : Smeeding (2003).

TABLEAU 4**Pourcentage de réduction des taux de faible revenu, du revenu avant impôts et transferts, par rapport au revenu après impôts et transferts, pour toutes les personnes**

	Smeeding (2003) Pourcentage de réduction	Corak et al. Pourcentage de réduction
États-Unis	28	28
Royaume-Uni	61	53
Canada	52	52
Pays-Bas	59	na
Allemagne	71	64
Belgique	75	n.d.
Suède	78	n.d.
Finlande	70	n.d.

élevés, que l'on trouve les taux les plus élevés. Si les taux globaux au Canada et au Royaume-Uni demeurent bien inférieurs à ceux des États-Unis, la position relative du Canada varie énormément parmi les sous-groupes. Le taux de faible revenu chez les aînés canadiens, qui se situe à 5 %, est désormais parmi les plus faibles de toutes les démocraties riches. Par opposition, jusqu'à la fin des années

1990, les taux de faible revenu parmi les familles monoparentales canadiennes (39 %) et les foyers sans enfants (12 %) étaient proches des niveaux aux É.-U. ou supérieurs à ceux-ci. Comme nous le soulignons plus bas, cependant, ces degrés historiquement élevés de faible revenu parmi les familles monoparentales canadiennes ont accusé une forte baisse après 1997.

b. Le rôle des transferts et des impôts

La mesure dans laquelle les transferts de revenu (et les impôts sur le revenu) redistribuent le revenu au bénéfice des moins favorisés varie énormément entre les économies avancées. Il est intéressant de noter qu'il y a des écarts entre les pays dans la prestation de services comme l'éducation ou les soins de santé par les secteurs public ou privé, de sorte que des évaluations comme celles qui sont présentées ci-dessous, c.-à-d., fondées sur les prestations en espèces uniquement, ne rendent pas compte de toute l'ampleur de la redistribution gouvernementale.

L'approche standard pour mesurer l'effet des transferts et impôts, que nous utilisons ici, consiste à comparer le taux de faible revenu avant impôts/transferts (le revenu du marché) avec le taux de faible revenu après transferts et impôts (le revenu disponible)⁵.

Le tableau 4 résume l'incidence des impôts et des transferts (y compris ceux des retraités) sur les niveaux de faible revenu en s'appuyant les travaux de Smeeding (2003) et Corak et coll. (2003). En dépit de différence dans les sources de données, les résultats sont remarquablement conformes⁶. Parmi les huit pays, c'est le régime d'imposition/transfert au comptant des États-Unis qui a entraîné la moins grande réduction du faible revenu. Les réductions étaient légèrement plus fortes au Canada et au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, mais moins fortes en général que dans les pays européens.

Taux de faible revenu au Canada**a. Changements dans les niveaux de faible revenu au Canada au cours des années 1990**

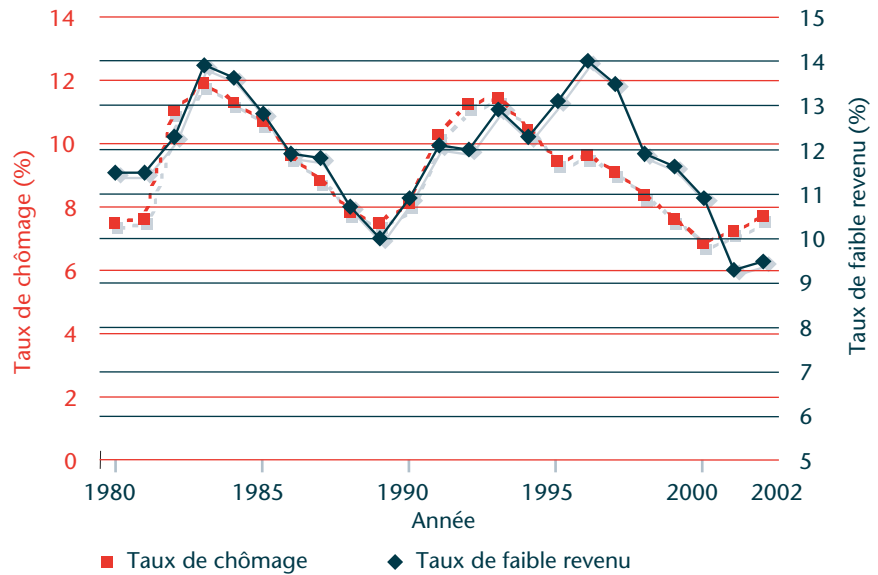
Dans la présente section, le taux de faible revenu correspond à la proportion de personnes se trouvant sous le seuil de faible revenu (SFR) après impôts et transferts de Statistique Canada. Comme le montre la figure 2, le taux de faible revenu suit générale-

ment le taux de chômage. Les taux ont tendance à augmenter pendant les récessions et à retomber quand la reprise s'installe. Cependant, entre 1994 et 1997, le taux de faible revenu au Canada a augmenté en dépit de l'amélioration des conditions économiques. Deux études, celles de Osberg, (2000), et celle de Picot et coll. (2003), en viennent à la conclusion que cette divergence est liée au fait que, en dépit de la reprise, les gains n'ont pas augmenté dans une forte proportion parmi les familles pauvres, tandis que les transferts sociaux (l'aide sociale et les prestations de l'assurance-emploi) chutaient. En 2001, cependant, comme l'indique la figure 2, le taux de faible revenu et celui de chômage sont revenus à leur relation historique.

Il est surprenant de constater qu'après des années de stabilité relative, les taux de faible revenu au sein des familles monoparentales ont nettement chuté vers la fin des années 1990. D'après les calculs effectués par Statistique Canada, ils ont baissé de dix points de pourcentage (de 42 à 32 %) entre 1997 et 2001⁷. Bien qu'il soit encore mal compris, ce changement résulte en partie de la hausse des gains. Le revenu moyen du marché au sein des familles monoparentales dont le chef est une femme a augmenté de 46 % entre 1996 et 2001, une tendance qui semble résulter principalement d'une plus grande participation au marché du travail. Environ 82 % des familles de ce genre avaient des gains du travail en 2001, alors que le pourcentage correspondant en 1993 s'établissait à 67 %. Cette hausse peut refléter des changements dans les prestations fiscales pour enfants (la Prestation nationale pour enfants), qui ont réduit les facteurs de dissuasion de l'emploi et certains « réinvestissements » des transferts de l'aide sociale en programmes d'aide en espèces ou en nature pour les enfants. En réalité, les tendances des gains du travail au sein des familles monoparentales

FIGURE 2

Taux de faible revenu^a et taux de chômage (axe de gauche), Canada, 1980 – 2002

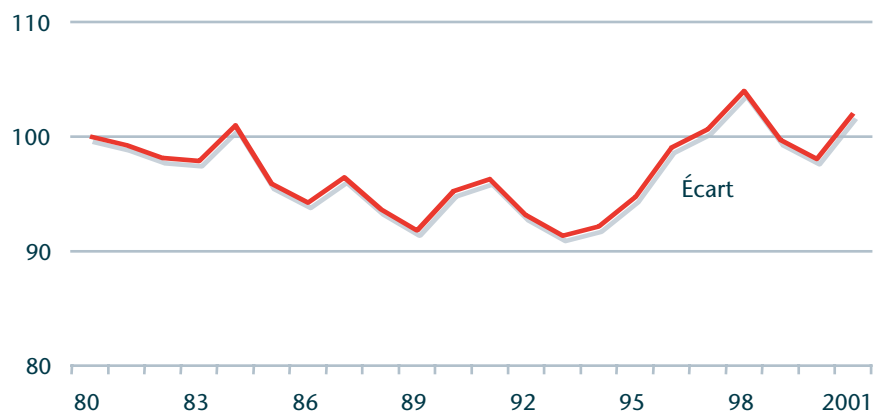


^a Fondé sur le SFR après impôts/transferts de Statistique Canada.

Source : Statistique Canada, Recensement.

FIGURE 3

Écart du faible revenu^a, 1980 – 2001 indice : 1980 = 100



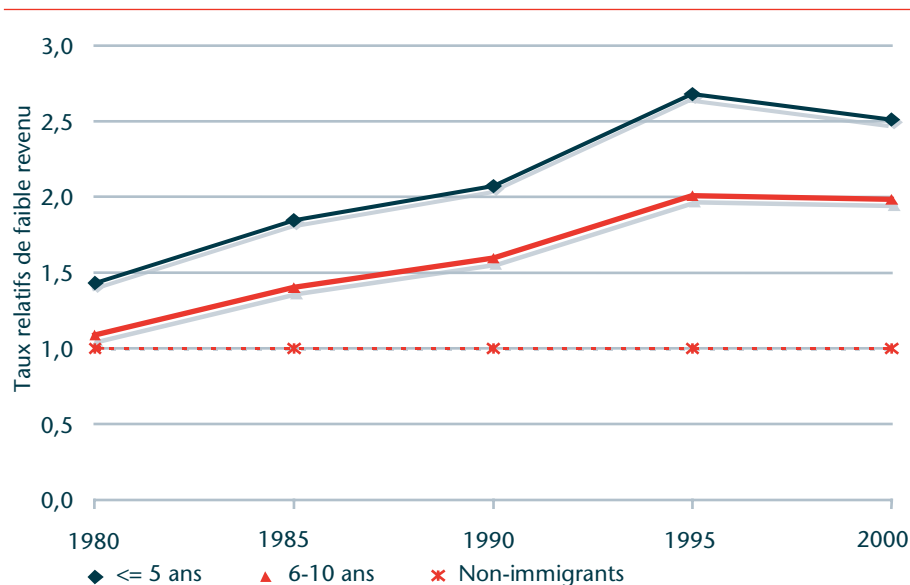
Note :

a. L'écart se mesure comme suit : $(I-C)/C$

dans lequel I = revenu familial moyen des familles à faible revenu

C = valeur en dollars du seuil de faible revenu

(SFR de Statistique Canada après impôts/transferts).

FIGURE 4**Taux de faible revenu des immigrants par rapport aux non-immigrants, par période de 5 ans d'immigration, 1980-2000**

Source : Picot et Hou (2003).

représentaient une exception importante aux tendances observées pour toutes les familles à faible revenu décrits plus haut.

L'écart du faible revenu donne des renseignements supplémentaires sur le bien-être des familles à faible revenu. Parfois désigné sous le nom d'intensité du faible revenu, il s'agit de la différence entre le seuil de faible revenu et le revenu moyen des familles à faible revenu exprimé sous forme de ratio du seuil.

L'évolution de l'écart de faible revenu est illustrée à la figure 3, où l'indice de 100 correspond à l'année 1980. En dépit d'une baisse des gains parmi les familles à faible revenu pendant les années 1980, l'écart de faible revenu a chuté en raison de la hausse des transferts (Picot et coll., 2003). Par opposition, entre 1993 et 1998, le revenu réel

moyen des familles à faible revenu a connu une baisse, ce qui a entraîné une augmentation de l'écart de faible revenu⁸. Par conséquent, à l'encontre de la tendance observée dans le taux de faible revenu, l'écart de faible revenu n'est pas retourné aux niveaux observés à la fin des années 1980.

b. Tendances de faible revenu parmi les immigrants récents

Les tendances de faible revenu au sein de l'ensemble de la population masquent souvent un écart sous-jacent qui s'est creusé entre les Canadiens de souche et les immigrants. La baisse du revenu des groupes successifs d'immigrants arrivés au Canada dans les années 1980 et 1990 a fait l'objet de nombreuses études (Bloom et Gunderson, 1991; Reitz, 2001; Green et Worswick, 2002; Frenette et Morissette, 2003; Aydemir et Skuterud, 2004).

Cet élargissement du fossé des gains entre les immigrants récents et les Canadiens de souche se reflète dans un écart croissant entre les taux de faible revenu. Pour la plupart des grands groupes de Canadiens de souche, les taux de faible revenu ont chuté pendant les années 1980 et 1990. Par opposition, les taux de faible revenu chez les immigrants (en tenant compte des effets du cycle conjoncturel) ont augmenté. Entre 1980 et 2000, deux années de crêtes dans le cycle conjoncturel, le taux de faible revenu parmi les immigrants récents est passé de 25 à 36 %, alors qu'il baissait chez les Canadiens de souche (passant de 17 à 14 %)⁹. Même au sein des groupes traditionnellement vulnérables parmi les Canadiens de souche, comme les personnes âgées, les chefs de famille monoparentale et les jeunes ménages, les taux de faible revenu ont soit baissé ou sont demeurés stables (Picot et Hou, 2003). Parmi les immigrants très récents (au Canada, depuis cinq ans ou moins), le taux de faible revenu était 1,5 fois supérieur à celui des Canadiens de souche en 1980, est passé à 2,7 fois supérieur en 1995 et a légèrement baissé en 2000 pour s'établir à 2,5 fois.

Dynamique du faible revenu

Depuis l'avènement des enquêtes longitudinales sur les ménages, les analystes sont en mesure d'établir non seulement les niveaux et les tendances du taux et de l'écart de faible revenu, mais aussi les profils des personnes qui entrent dans la catégorie du faible revenu ou en sortent, la durée des périodes de faible revenu et le mouvement des particuliers au sein de la distribution des revenus. L'analyse de la dynamique du revenu s'intéresse à la fluidité du mouvement parmi les différentes situations de revenu et les facteurs déterminants de ces mouvements.

a. Dynamique du faible revenu en contexte comparatif

Pour beaucoup, une situation de faible revenu est transitoire. Selon l'analyse de la dynamique du faible revenu au Canada, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis effectuée par Corak et coll., entre un tiers et la moitié de toutes les personnes entrant dans la catégorie du faible revenu en ressortent au bout d'un an (voir le tableau 5)¹⁰. À l'autre extrême, de 20 à 30 % de toutes les personnes qui entrent dans la catégorie du faible revenu s'y trouvent encore au bout de cinq ans. Bien que la comparaison de Corak et coll. ne porte que sur quatre pays, les résultats de leur étude indiquent une corrélation entre les différences nationales concernant le faible revenu persistant et des niveaux élevés d'inégalité et de faible revenu. Parmi les personnes entrant dans la catégorie du faible revenu aux États-Unis, 31 % y demeuraient après cinq ans, comparativement à 24 % au Canada et à 18 % en Allemagne et au Royaume-Uni. Étant donné que le nombre de personnes ayant un faible revenu de façon persistante dépend non seulement de la durée de cette condition, mais aussi du nombre de personnes qui entrent dans cette catégorie, le pourcentage de la population totale tombant dans cette catégorie sur une longue période représente sans doute un meilleur indicateur d'exclusion à long terme. Sur la période étudiée par Corak et coll., 5,4 % de la population a fait partie de la catégorie du faible revenu pendant les six années aux États-Unis, 4,4 % au Royaume-Uni, 2,9 % au Canada et seulement 1,9 % en Allemagne.

b. Les plus vulnérables : concentration de faible revenu persistant au Canada

Si la concentration de faible revenu persistant n'est élevée que dans un nombre restreint de groupes, il sera utile d'effectuer des travaux de

TABLEAU 5

Statistiques portant sur la dynamique du faible revenu sur une période de six ans dans les années 1990^a

	Canada %	Allemagne %	Royaume-Uni %	États-Unis %
A. Pourcentage sortant de la catégorie du faible revenu après un an	38,4	46,6	41,1	36,4
B. Pourcentage demeurant la catégorie du faible revenu après cinq ans	24,4	17,8	18,1	31,1
C. Pourcentage de la population ayant fait partie au moins une fois de la catégorie du faible revenu	24,1	19,5	29,7	35,1
D. Pourcentage de la population ayant fait partie de la catégorie du faible revenu pendant les six années	2,9	1,9	4,4	5,4

Note :

a. Entre 1993 et 1998 (entre 1990 et 1996 aux États-Unis).

Source : Corak et coll. (2003), sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu au Canada, de l'enquête par panel auprès des ménages britanniques, de l'enquête socio-économique de l'Allemagne et de l'enquête par panel de la dynamique du revenu aux États-Unis.

TABLEAU 6

Pourcentage de la population à faible revenu se retrouvant dans cinq groupes

	Pourcentage de la population 16-64 %	Faible revenu en 2000 %	Pourcentage de faible revenu sur cinq ans (persistant) 1996-2000 %
Pourcentage de membres d'au moins un des cinq groupes	25,9	56,2	62,1
<i>Par groupe :</i>			
Chefs de famille monoparentale	3,7	10,3	13,1
Personnes seules de 45 à 64 ans	5,5	19,0	16,6
Immigrants récents (10 ans)	5,5	11,7	16,6
Incapacité de travail	10,7	22,6	26,3
Autochtones hors réserve	3,1	5,1	5,5
Autre que ces cinq groupes	74,1	43,8	37,9

Source : Hatfield (2003), sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

TABLEAU 7

Taux de faible revenu parmi les cinq groupes : toutes les personnes et les faibles revenus persistants

	% du groupe dans la catégorie du faible revenu	
	2000	Persistant (1996-2000)
Chefs de famille monoparentale	30,2	25,6
Personnes seules de 45 à 64 ans	37,1	33,7
Immigrants récents (10 ans)	22,8	24,2
Incapacités de travail	22,8	23,3
Autochtone auto-déclaré (hors-réserve)	17,4	17,2
Autres	6,4	4,2

Source : Hatfield (2003), sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

recherche sur les résultats atteints par ces groupes. Le fait d'entrer dans la catégorie du faible revenu ou d'en sortir ne se résume pas à obtenir un emploi ou à le perdre. Souvent, les profils des familles (divorce, séparation, mariage, union de fait) y jouent un rôle important. Et les obstacles sous-jacents à l'amélioration des résultats sur le plan de l'emploi peuvent varier énormément d'un groupe à l'autre. Ces obstacles et les causes sous-jacents à de piètres résultats sur le plan de l'emploi sont presque certainement différents pour des immigrants récents, par exemple, que pour des chefs de famille monoparentale ou des personnes souffrant d'incapacités de travail.

Sur la base de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR), Michael Hatfield et ses collègues de l'ancien Développement des ressources humaines Canada ont cherché à déterminer les groupes constituant un pourcentage disproportionné de faible revenu persistant (Hatfield, 2003). Ils en sont venus à la conclusion que, tout en ne représentant que 26 % de la population, 62 % de toutes les personnes dans la catégorie du faible revenu persistant pendant la période 1996-2000 se retrouvaient

dans l'un des cinq groupes suivants (voir le tableau 6) : chefs de famille monoparentale, personnes seules de 45 à 64 ans, immigrants récents (au Canada depuis dix ans ou moins), personnes souffrant d'incapacités de travail et Autochtones vivant hors réserve¹¹. Les personnes souffrant d'incapacités de travail représentaient le groupe le plus important (26 %) de personnes dans la catégorie du faible revenu persistant pendant la période, suivies des immigrants récents et des personnes seules âgées de 45 à 64 ans.

Il serait inexact de croire que toutes les personnes faisant partie de ces cinq groupes se retrouvent au bas de l'échelle de distribution du revenu pendant de longues périodes. Même au sein de ces groupes, une minorité est exposés au faible revenu à long terme ou même de façon temporaire (se reporter au tableau 7). Entre un quart et un tiers des membres de ces groupes se retrouvent dans la catégorie du faible revenu persistant pendant une période de cinq ans¹². Bien que cela ne constitue pas une majorité, les personnes à faible revenu persistant dans ces populations sont environ huit fois plus nombreuses proportionnellement que la moyenne de 4,2 % que l'on retrouve dans le reste de la population.

Un grand débat a cours sur la mesure dans laquelle la concentration de personnes à faible revenu persistant devrait se traduire par une stratégie de ciblage de politiques sur des groupes précis. Ce faisant, on exclurait forcément de nombreuses autres personnes pouvant se trouver dans exactement la même situation économique, mais qui ne seraient pas admissibles à l'aide offerte par les programmes. De plus, un vaste appui aux programmes de redistribution risque de poser problème si l'admissibilité à ceux-ci tient en partie à l'appartenance à un groupe plutôt qu'à une mesure du besoin. L'approche idéale réside peut-être dans le recours à l'information sur la concentration des groupes pour déterminer les causes sous-jacentes à un faible revenu persistant et dans l'élaboration de stratégies de politiques accessibles à l'ensemble de la population.

Résumé et conclusion

La conclusion standard des études sur le revenu au Canada pendant tout le milieu des années 1990 est que, en dépit de certains développements préoccupants, le Canada est essentiellement parvenu à éviter la forte hausse de l'inégalité du revenu manifeste tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni depuis le milieu des années 1970. Parmi les aspects préoccupants on note la baisse du revenu des jeunes adultes (de moins de 35 ans), surtout chez les hommes, et l'incidence que cela a eu sur les jeunes ménages, ainsi que la baisse des gains parmi les immigrants et les hommes peu scolarisés. L'évolution des gains, combinée aux changements liés à la participation au marché du travail et à la structure familiale, ont entraîné une forte hausse de l'inégalité des revenus du marché (les gains) des familles. Cependant, pendant le milieu des années 1990, cette évolution a été en grande partie, sinon en totalité, compensée par la hausse des transferts de revenu.

Les dernières recherches démontrent que cette tendance à commencé à se modifier à la fin des années 1990. Les avantages liés à l'expansion économique des années 1990 sont principalement allés aux familles bénéficiant d'un revenu plus élevé alors que les gains des familles plus pauvres stagnaient et que les transferts sociaux chutaient. Il en est résulté une hausse modérée de l'inégalité du revenu des familles.

À n'importe quel moment dans le temps, le faible revenu persistant se concentre dans cinq groupes. Si l'on s'attarde toutefois aux augmentations des taux de faible revenu, c'est manifestement les immigrants récents qui en ont fait les frais. Alors que les taux de faible revenu ont chuté au sein de la plupart des groupes de Canadiens de souche, ils ont connu une augmentation rapide chez les immigrants récents. Ce recul du bien-être des familles est lié à la baisse des gains des immigrants récents au cours des années 1980 et 1990 en dépit de leur niveau de scolarisation très élevé.

Contrairement à ces très mauvaises nouvelles, on peut trouver quelques aspects positifs. La chute spectaculaire des niveaux de faible revenu chez les Canadiens âgés depuis les années 1970, résultat de l'arrivée à maturité des changements législatifs apportés pendant les années 1960, a fait l'objet de nombreuses études depuis un certain temps. On comprend moins bien la baisse récente et importante des taux de faible revenu parmi les familles monoparentales. Elle semble résulter de taux plus élevés de participation au travail chez les chefs de famille monoparentale, ce qui pourrait refléter des changements dans le système de prestations familiales afin de renverser les puissants éléments de dissuasion à travailler inhérents aux modes traditionnels d'aide sociale. Pourquoi ce changement s'est-il produit et comment la situation évoluera-t-elle? Voilà deux questions qui

méritent beaucoup d'attention. D'autres bonnes nouvelles ont trait à la hausse des gains parmi les femmes (surtout les plus scolarisées), les travailleurs plus âgés et les familles à revenu (et degré de scolarisation) élevé.

Sur un plan comparatif, on a souvent eu recours à la métaphore du milieu de l'Atlantique – quelque part entre les États-Unis et l'Europe – pour décrire les degrés canadiens d'inégalité du revenu, de faible revenu et de dépenses sociales. Dans les années 1970, cette métaphore était plutôt trompeuse puisque les degrés de faible revenu et d'inégalité au Canada rapprochaient beaucoup ce dernier des côtes américaines. En fait, avant le milieu des années 1970, les taux de faible revenu chez les enfants et les personnes âgées étaient plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Depuis lors, la métaphore fonctionne mieux, non pas tellement parce que le Canada s'est rapproché de l'Europe, mais plutôt parce que les États-Unis, et à présent le Royaume-Uni, se sont éloignés de l'Europe.

Renvois

Aydemir, A. et M. Skuterud, 2004. *Explication de la détérioration des gains au niveau d'entrée des cohortes d'immigrants au Canada*, Document de recherche no 225, Études analytiques, Statistique Canada.

Beach, C. et G.A. Slotsve, 1996. « Are We Becoming Two Societies? Income Polarization and the Myth of the Declining Middle Class in Canada », *The Social Policy Challenge* 12, Toronto, Institut C.D. Howe.

Bloom, D.E. et M. Gunderson, 1991. « An analysis of the earnings of Canadian immigrants ». Dans John M. Abowd et Richard B. Freeman (eds.), *Immigration, Trade and the Labour Market*. Chicago, The University of Chicago Press.

Corak, M., W-H. Chen., A. Demanti et D. Butler, 2003. « Social Cohesion and the Dynamics of Income in Four Countries », Direction des études analytiques, série de documents de recherche, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Frenette, M. et R. Morissette, 2003. *Convergeront-ils un jour ? Les gains de travailleurs immigrants et de ceux nés au Canada au cours des deux dernières décennies*, Document de recherche no 215, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Gottschalk, P. et T.M. Smeeding, 1997. « Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV (juin 1997), p. 633-687.

Green, D.A. et C. Worswick, 2002. *Earnings of Immigrant Men in Canada: The Roles of Labour Market Entry Effects and Returns to Foreign Experience*, University of British Columbia, Department of Economics, document préparé pour Citoyenneté et Immigration Canada.

Hatfield, M., 2003. « Persistent Low-Income: A Key Barrier to Social Inclusions », Direction de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, document polycopié.

Osberg, L., 2000. « Poverty in Canada and the USA: Measurement, Trends and Implications », Message du président à l'Association canadienne d'économique, Vancouver, 3 juin 2000.

Picot, G. et F. Hou, 2003. « La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada », Direction des études analytiques, série de documents de recherche 11F0019MIE2003198, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Picot, G., R. Morissette et J. Myles, 2003. « Intensité des faibles revenus au cours des années 90 : le rôle de la croissance économique, des revenus d'emploi et des transferts sociaux », Direction des études analytiques, série de documents de recherche 11F0019MIE2003172, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Reitz, J., 2001. « Immigrant success in the knowledge economy: institutional changes and the immigrant experience in Canada, 1970-1995 », *Journal of Social Issues*, 57: 579-613.

Smeeding, T., 2003. *Government Programs and Social Outcomes: The United States in Comparative Perspective*, document polycopié, Centre for Policy Research, Maxwell School, Syracuse University.

Wolfson, M. et B. Murphy, 1998. « New Views on Inequality Trends in Canada and the United States », Direction des études analytiques, série de documents de recherche, n° 124, Études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

Notes

- 1 Pour être plus précis, les crêtes du cycle conjoncturel sont survenues en 1989 et 2000, mais on ne dispose pas de données de recensement pour l'année 1989.
- 2 Ce qui comprend tous les gains, le revenu de placements, le revenu provenant des transferts gouvernementaux, le revenu de retraite, le revenu d'autres sources en tenant compte des déductions pour impôts sur le revenu versés.
- 3 En 2000, selon l'EDTR, le ratio réel entre le haut et le bas de l'échelle était de 9,3. Toutefois, le passage des données de l'EFC à celles de l'EDTR en 1996 a entraîné une hausse artificielle de 0,6 de ce ratio. Par conséquent, pour rendre le ratio de 2000 comparable à celui de 1990, nous avons estimé que le ratio de 2000 aurait été de 8,7 (9,3 - 0,6) s'il n'y avait pas eu de changement dans les sources de données.
- 4 C'est-à-dire, la différence de revenu entre le seuil de faible revenu et le revenu moyen parmi les familles à faible revenu.
- 5 Ces comparaisons ne servent toutefois qu'à mesurer les effets *directs* des transferts de revenu et ne tiennent pas compte de réactions comportementales, c.-à-d. indirectes, possibles. Par exemple, les réductions dans les prestations de transfert peuvent représenter un stimulant pour les personnes qui cherchent un emploi, ce qui relève le niveau des gains.
- 6 Corak et coll. (2003) se servent de données longitudinales pour étudier la dynamique du revenu, et l'étude de Smeeding (2003) repose sur des données transversales tirées de la Luxembourg Income Study, un organisme cherchant à obtenir des données comparables sur le revenu de plusieurs pays industrialisés occidentaux.
- 7 Pour demeurer cohérents avec le concept de faible revenu utilisé dans nos tableaux comparatifs, les chiffres donnés reposent sur le seuil de faible revenu de la mesure de faible revenu, c.-à-d., personnes vivant dans des familles dont le revenu rajusté est inférieur à 50 % du revenu moyen. Les résultats qui reposent sur les mesures basées sur le SFR, plus courantes, donnent toutefois une image identique.
- 8 Dans notre analyse, nous prenons comme seuil de faible revenu le SFR après impôts/transferts de Statistique Canada tout en le maintenant constant (à l'exception des rajustements tenant compte de l'inflation) pendant toute la période. Par conséquent, une augmentation de l'écart signifie que les revenus familiaux réels moyens ont baissé au sein des familles à faible revenu.
- 9 Le taux de faible revenu parmi les immigrants récents est passé de 47 à 35,8 % entre 1995 et 2000, mais cela est essentiellement attribuable à la forte amélioration des conditions économiques, qui a entraîné la baisse du taux de faible revenu de tous les groupes. Si l'on ne tient pas compte des effets du cycle conjoncturel (les taux augmentent durant les récessions et baissent lorsque la reprise se fait sentir), le taux de faible revenu parmi les immigrants récents a augmenté.
- 10 Comme dans d'autres comparaisons transnationales, le seuil de faible revenu correspond à la moitié du revenu moyen.
- 11 Nous ne disposons pas de données sur les Autochtones vivant dans les réserves.
- 12 À l'exclusion des autochtones auto-déclarés vivant hors des réserves, où la proportion a tendance à être plus faible. Si l'on tenait compte de la population vivant dans les réserves, cette proportion serait certainement plus élevée.

Le faible revenu dans les régions métropolitaines du Canada

Partout au pays, les entreprises, les responsables de l'élaboration des politiques et les Canadiens de tous les horizons manifestent une attention et un intérêt accru à l'égard de la situation des régions métropolitaines et se montrent soucieux de contribuer au renouveau du tissu communautaire dans les grands centres urbains. Cela signifie, entre autres choses, lutter contre la pauvreté, développer l'éducation et l'emploi pour tous les Canadiens, y compris les nouveaux immigrants et les Autochtones, et stimuler le climat des affaires.

Récemment, Statistique Canada a publié le premier rapport d'une série qui examine les tendances et conditions dans les régions métropolitaines les plus importantes du pays. À l'aide des données du recensement, ce rapport, intitulé *Faible revenu dans les régions métropolitaines*, dresse un tableau du revenu et du faible revenu dans les 27 centres urbains canadiens de 1980 à 2000. Le rapport montre notamment que les taux de faible revenu n'ont pas augmenté dans la plupart des régions métropolitaines du pays au cours de cette période, mais que la composition démographique du faible revenu a considérablement changé.

Pour plus d'information, veuillez consulter le rapport de Statistique Canada, *Faible revenu dans les régions métropolitaines : 1980 à 2000*, par Andrew Heisz et Logan McLeod. Le rapport est disponible dans son intégralité sur le site www.statcan.ca, numéro de catalogue : 89-613-MIE, n° 001. D'autres rapports de cette même série, notamment sur la démographie, l'immigration, le logement, la santé, les marchés de l'emploi et la structure industrielle, le lieu de travail et le mode de transport quotidien, les Autochtones, et la culture sont actuellement disponibles ou le seront bientôt.

Groupes à risque de persistance d'un faible revenu

Michael Hatfield
Développement social Canada

Les personnes touchant un faible revenu pendant plusieurs années sont exposées à une exclusion de la participation à la vie de la communauté, à des risques de maladie physique et mentale à long terme ou encore à l'obligation de vivre dans des logements insalubres. Les enfants dont les parents font face à une insuffisance persistante de leurs revenus voient également leurs perspectives restreintes.

Comme l'indiquent les conclusions du présent article, le phénomène d'exclusion et la persistance d'un faible revenu sont étroitement liés¹. Nombre des facteurs associés à la persistance d'un faible revenu reflètent l'absence, l'inefficacité ou la perturbation des réseaux sociaux, plus particulièrement de ceux qui permettent d'accéder à des revenus provenant d'un emploi rémunéré stable.

Nous examinerons plus particulièrement dans cet article cinq grands groupes de la population non âgée qui, entre 1996 et 2000, présentaient des risques élevés de connaître une situation de faible revenu persistant. Nous commencerons par définir ce que nous entendons par faible revenu persistant ainsi que les cinq groupes fortement exposés. Nous présenterons ensuite une synthèse des principales conclusions des récentes recherches

publiées ou non en gardant à l'esprit les problématiques suivantes :

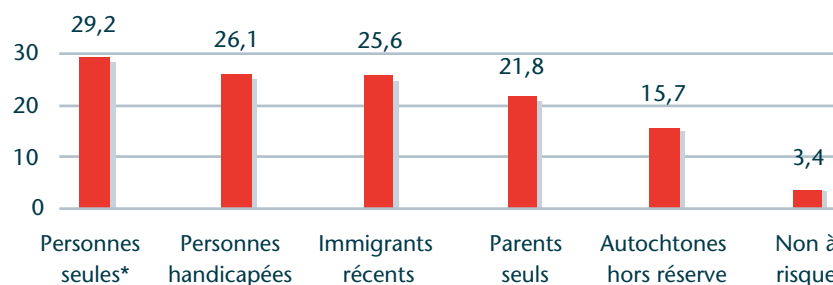
- Pourquoi les membres des groupes à risque sont-ils inégalement exposés à une situation de faible revenu persistant?
- Pourquoi la plupart des membres de ces groupes parviennent-ils à éviter cette situation alors que d'importantes minorités au sein de ces mêmes groupes connaissent un faible revenu pendant plusieurs années²?

La persistance d'un faible revenu dans un contexte de faible revenu global

Le faible revenu se définit en fonction de trois paramètres : son incidence, son intensité et sa durée. Le taux de faible revenu est la proportion de la population connaissant une situation de faible revenu pendant une période de temps donnée (p. ex. : une année). L'intensité mesure l'écart entre le seuil de faible revenu et le revenu d'un ménage économiquement faible. La persistance, qui fait l'objet de cet article, est le nombre d'années pendant lequel un certain pourcentage de la population fait face à une situation de faible revenu.

FIGURE 1

Pourcentage de la population ayant entre 0 et 59 ans en 1996 et ayant connu une situation de faible revenu persistant entre 1996 et 2001



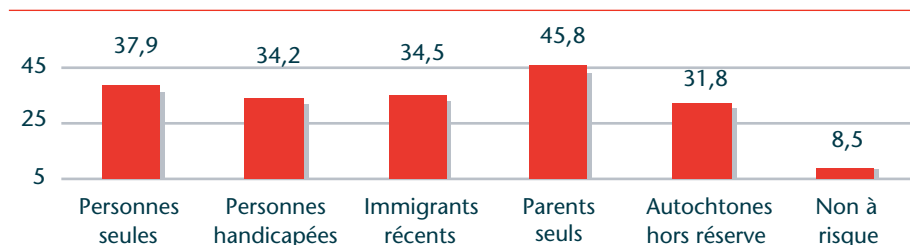
* Personnes ayant entre 45 et 64 ans entre 1996 et 2002.

Source : Fichier principal – Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Michael Hatfield est économiste principal à la section synthèse de la connaissance, liaison et applications au sein de Développement social Canada.

FIGURE 2

Pourcentage de personnes ayant entre 0 et 64 ans à faible revenu en 1996 – Appartenance au groupe basée sur le statut du principal soutien économique



Source : Fichier principal – Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

En 1996, quelque 14,7 % de l'ensemble de la population de moins de 65 ans était considérée, selon les seuils de faible revenu après impôts et transferts de Statistique Canada, comme étant dans une situation de faible revenu. Toutefois, si l'on se base sur la définition du faible revenu persistant figurant dans la note 1, seulement 8 % de la population âgée entre 0 et 59 ans en 1996 était dans une situation de faible revenu entre 1996 et 2001³.

Le risque de toucher un faible revenu pendant un année ou de façon durable était beaucoup plus élevé pour certains groupes de la population non âgée. Comme l'indique la figure 1, les cinq groupes de la population non âgée les plus susceptibles de connaître une situation de faible revenu entre 1996 et 2001 étaient⁴ :

- les personnes seules âgées de 45 à 64 ans;
- les personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler;
- les immigrants récents;
- les parents seuls; et
- les Autochtones vivant hors réserve.

L'ensemble des personnes qui font partie d'au moins un de ces cinq groupes représentait 23,8 % de la population totale ayant entre 0 et 59 ans en 1996, mais 67,6 % de la population ayant connu une situation

de faible revenu persistant au cours des six années suivantes.

Au cours de cette période, les membres de ces groupes étaient 4,6 à 8,6 fois plus susceptibles d'avoir un faible revenu persistant que le reste de la population ayant entre 0 et 59 ans en 1996.

Comme l'indique la figure 2, ces cinq groupes affichaient aussi des taux annuels de faible revenu très élevés en 1996, mais ces taux n'étaient que 3,7 à 5,4 fois plus élevés que ceux du reste de la population non âgée et ces groupes ne représentaient que 57,6 % du total de la population à faible revenu non âgée. La proportion de faible revenu persistant était donc plus élevée chez ces cinq groupes que la proportion de faible revenu annuel.

Dans les paragraphes suivants, nous tenterons d'expliquer pourquoi les groupes à risque élevé sont définis comme tels.

Malheureusement, Statistique Canada n'évaluait pas les seuils de faible revenu dans les réserves et l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, qui est la source des données sur le revenu utilisées dans le présent article, n'intégrant pas les Autochtones vivant dans des réserves, il n'est pas possible de faire une évaluation valable du taux de faible revenu de l'ensemble des Autochtones ou des Autochtones vivant dans les réserves. L'incidence de faible revenu est sans doute plus élevée

chez ces derniers que chez les Autochtones canadiens déclarés comme vivant hors réserve. Selon les données du recensement de 2001, le revenu individuel médian des Indiens enregistrés dans une réserve était inférieur de 20 % à celui des Indiens vivant hors réserve.

Les personnes âgées de plus de 65 ans ne sont pas non plus parmi les personnes les plus susceptibles d'avoir un faible revenu persistant. Le taux annuel de faible revenu chez l'ensemble des personnes âgées en 2002, soit la dernière année pour laquelle nous disposons de données, était plutôt faible (6,9 %, comparativement à 9,7 % chez les personnes âgées de 18 à 64 ans et à 10,2 % chez les enfants de moins de 18 ans)⁵. Même le sous-groupe qui s'en tire le moins bien, c'est-à-dire les personnes âgées seules, affichait en 1996 un taux de faible revenu de 13,9 points de pourcentage inférieur à celui des personnes seules ayant entre 45 et 64 ans (24 %).

On pourrait s'attendre aussi à voir figurer parmi les personnes à risque les jeunes gens, les femmes, les personnes n'ayant pas obtenu de diplôme de fin d'études secondaires ainsi que les personnes appartenant à un groupe minoritaire visible.

On remarque qu'une catégorie de jeunes, celle des étudiants de niveau postsecondaire à temps plein, affiche des taux de faible revenu persistant disproportionnés. Nous ne les considérons toutefois pas, dans le cadre de cet article, comme un groupe à risque élevé, car ces jeunes n'auront sans doute plus de faible revenu une fois leurs études terminées. Il y a, par ailleurs, de bonnes raisons de croire que ce problème est amplifié par le fait que deux de leurs principales sources de revenu, soit les prêts étudiants et la participation des parents, ne sont pas considérés comme des revenus dans l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu. Même s'il peut arriver que des jeunes ayant terminé leurs études secondaires connaissent un taux élevé de faible revenu au cours

d'une année donnée, la grande majorité d'entre eux voit ses revenus augmenter régulièrement et échappe bien vite à cette situation.

Les autres groupes n'ont pas connu non plus de taux de faible revenu disproportionné au cours de la période de 1996 à 2001, ou bien ont connu une telle situation parce qu'ils appartenaient aussi à l'une des catégories à risque élevé déjà définies. Par exemple, les personnes qui ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires affichent des taux élevés de faible revenu persistant, mais ce n'est pas le cas des personnes les moins instruites parmi la population non âgée n'appartenant pas à un groupe à risque élevé⁶.

On ne relève pas de taux élevés de faible revenu persistant chez les 30 % de Canadiens de minorités visibles nés au Canada. Toutefois, ceux qui ont immigré récemment⁷ (33,7 % de l'ensemble des Canadiens de minorités visibles en 2001) sont beaucoup plus susceptibles que d'autres immigrants récents de se trouver dans cette situation. Dans le cadre de cet article, nous considérons plutôt cette catégorie comme un sous-groupe d'immigrants récents que comme des membres de minorités visibles.

Études récentes sur les groupes à risque élevé et principales conclusions

De nombreuses études concernant les membres des groupes à risque élevé ont été publiées et sont disponibles pour le grand public, d'autres non. L'un des objectifs du présent article est de révéler les principales conclusions de ces études, publiées ou non, et de les porter à la connaissance d'un public élargi.

Deux importantes études ont été publiées récemment sur ces groupes par des analystes de Statistique Canada : *La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada*, de Garnett Picot et Feng Hou (juin, 2003), et « Groupes risquant fortement de toucher un faible revenu » dans *Faible*

revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980-2000 de Andrew Heisz et Logan McLeod (avril 2004). Une troisième étude, *Performance économique des autochtones hors réserve au Canada – Une étude sur les groupes à risque d'exclusion sociale*, réalisée par Dominique Fleury du Groupe de recherche sur les politiques sociales de Développement social Canada, a été publiée en 2002 dans une série de documents de travail réalisés sous l'égide de la Direction générale de la recherche appliquée.

Le phénomène d'exclusion et la persistance d'un faible revenu sont étroitement liés. Nombre des facteurs associés à la persistance d'un faible revenu reflètent l'absence, l'inefficacité ou la perturbation des réseaux sociaux.

Remise en question de certains mythes concernant la hausse du taux de faible revenu chez les immigrants récents

Fondée sur des données de recensement, l'étude de Picot-Hou met en évidence la hausse régulière des taux de faible revenu chez les immigrants récents entre 1980 et 2000, et 1990 et 2000⁸, années qui correspondent approximativement aux sommets du cycle économique. On attribue généralement cette tendance à l'évolution des caractéristiques des nouveaux immigrants, notamment le pays d'origine, la maîtrise de la langue officielle et l'adaptation au marché du travail. Picot et Hou ont toutefois constaté que ces facteurs n'expliquaient qu'en partie cette augmentation. Selon eux, cette dernière résulte principalement de la hausse des taux de faible revenu parmi les immigrants récents de tous les groupes d'âges, types de famille, groupes linguistiques, niveaux de scolarité et de la plupart des régions d'origine.

Les auteurs avancent deux explications possibles qui nécessitent toutefois des études plus approfondies. La première est le fait que les employeurs canadiens reconnaissent de moins en moins la valeur de l'expérience

professionnelle des immigrants diplômés acquise à l'étranger. La seconde est que l'intégration sur le marché du travail d'un grand nombre de femmes canadiennes d'un niveau de scolarité élevé après 1980 a probablement réduit les possibilités de travail des immigrants récents. Picot et Hou soulignent que le niveau de scolarité des nouveaux immigrants a rapidement augmenté au cours des années 1990 et que, de plus en plus, ils entrent au Canada en tant que membres de la catégorie « écono-

mique », c'est-à-dire du groupe d'immigrants qui habituellement réussissent mieux que les autres.

On a enregistré pendant la période de reprise économique entre 1995 et 2000 une diminution importante des taux de faible revenu chez les sous-groupes d'immigrants récents, mais celle-ci ne compense que partiellement l'augmentation du taux de faible revenu dans l'ensemble des catégories d'immigrants récents entre 1990 et 1995.

Divergence des tendances chez les immigrants et les parents seuls dans les grands centres urbains

L'étude de Heisz-McLeod vient confirmer la hausse du taux de faible revenu chez les immigrants récents dans les 27 régions métropolitaines de recensement du Canada (c'est-à-dire les villes les plus importantes et leurs banlieues), qui est passé de 23,1 % en 1980 à 35 % en 2000, alors que ce taux a baissé, chez tous les autres résidents de ces régions, de 18 % à 16 %⁹. Le taux de faible revenu chez les personnes vivant dans des familles monoparentales dans les grands centres urbains canadiens a suivi le chemin inverse en passant de 54,2 % en 1980 à 46,6 % en 2000.

TABLEAU 1

Facteurs associés au faible revenu

Groupe	Taux de faible revenu en 1998 Pas de travail rémunéré %	Taux de faible revenu en 1998 – Travail rémunéré* %	Taux de faible revenu en 1998 – ensemble des personnes de 16 à 64 ans %
Parents seuls	79	22	36
Personnes ayant un handicap qui limite leur capacité de travailler	Non-disponible	Non-disponible	27
Personnes seules entre 45-64	70	12	38
Immigrants récents	49	16	28
Autochtones vivant hors réserve	43	13	23
Comparaison			
Tous les personnes de 16 à 64 ans	Non-disponible	Non-disponible	12

* Travail rémunéré signifie au moins une heure de travail rémunéré dans l'année.

Source : Kapsalis et Tourigny, 2002, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b.

Un emploi rémunéré stable, principal facteur permettant aux Autochtones hors réserve d'échapper à la persistance d'un faible revenu

Dans son étude sur la performance économique des Autochtones vivant hors réserve, Fleury examine les raisons pour lesquelles ces derniers affichent le plus bas taux de faible revenu tant annuel que persistant parmi tous les groupes à risque. À partir des données résultant de l'analyse du panel longitudinal (1993-1998) de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, l'auteur propose quatre explications possibles à cette constatation. Trois des hypothèses expliquant la meilleure performance économique des Autochtones hors réserve, à savoir des niveaux d'éducation plus élevés, un pourcentage de chances de sortir de leur groupe à risque plus important et le fait de ne pas appartenir à plus d'un groupe à risque à la fois doivent cependant être rejetées dans la mesure où la performance des Autochtones vivant hors réserve n'est ni meilleure ni pire que celle des autres groupes à risque

élevé dans ces domaines.

Fleury a toutefois constaté que les Autochtones vivant hors réserve étaient plus susceptibles que tous les autres groupes à risque d'avoir un travail rémunéré stable, un avantage qui explique qu'ils affichent un taux de faible revenu persistant moins élevé.

L'analyse qui suit repose essentiellement sur une série d'études détaillées sur chacun des groupes à risque basées sur une analyse de régression réalisée par Constantine Kapsalis et Pierre Tourigny à la demande du groupe d'études sur la sécurité du revenu et le marché du travail de la Direction générale de la recherche appliquée de Développement des ressources humaines Canada (DRHC)¹⁰.

Moyens d'échapper à la persistance d'un faible revenu

a) Avoir un travail rémunéré stable

Comme l'indique le tableau 1, Kapsalis et Tourigny confirment la conclusion de Fleury selon laquelle le principal facteur permettant aux membres de

tous les groupes à risque d'éviter d'avoir un faible revenu est le fait d'avoir un travail rémunéré.

Comme on peut le constater, à l'exception des parents seuls, le taux de faible revenu des personnes appartenant à des groupes à risque élevé qui avaient un travail rémunéré en 1998 était voisin de celui de l'ensemble de la population de 16 à 64 ans. Même parmi les parents seuls, le taux de faible revenu des personnes ayant un travail rémunéré de 750 heures ou plus pendant l'année n'était que de 15 %.

Le faible salaire horaire du principal soutien du ménage est également un facteur important du faible revenu de nombreux ménages. Néanmoins, Kapsalis et Tourigny montrent que, dans le groupe des parents seuls, les taux élevés de faible revenu annuel s'expliquent principalement par le faible nombre ou l'absence d'heures de travail rémunéré effectuées dans l'année. Les salaires horaires bas et le faible nombre d'heures travaillées annuellement sont également en corrélation. La plupart des emplois peu rémunérés sont précaires, à temps partiel, de courte durée ou de moins d'une année. En règle générale, les membres des groupes à risque élevé ayant un travail rémunéré stable ne sont pas plus susceptibles de connaître une situation de faible revenu persistant que les autres Canadiens.

Tout ceci amène tout naturellement à rechercher d'autres facteurs associés à la persistance d'un faible revenu susceptibles d'être liés à l'absence d'un emploi rémunéré stable chez les minorités importantes de chacun des groupes à risque élevé. Ces facteurs seront examinés ultérieurement.

b) Sortir du groupe à risque

Un autre moyen de réduire les probabilités de connaître un faible revenu persistant est de quitter le groupe à risque dont on fait partie. Comme on peut le voir au tableau 2, ce phénomène était plus fréquent chez les membres de certains groupes entre

1996 et 2000 que chez certains autres.

c) Pouvoir compter sur le soutien d'un conjoint

Le fait qu'il y ait dans une famille deux soutiens économiques potentiels est de toute évidence un avantage pour éviter de connaître un faible revenu persistant. Par définition, les familles monoparentales et les personnes seules entre 45 et 64 ans ne répondent pas à ce critère. La présence d'un second soutien économique est particulièrement importante pour les personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler. À partir de données transversales recueillies en 1998, on constate que le taux de faible revenu des personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler était de 8 % si elles n'étaient pas le principal soutien de famille et de 43 % dans le cas contraire.

Chez les adultes ayant entre 16 et 64 ans et ne présentant aucune limitation au travail, le taux de faible revenu était de 10 %. Parmi les Autochtones vivant hors réserve, le risque de connaître une situation de faible revenu pour les personnes seules ou les familles monoparentales était, en 1998, de plus de 60 % comparativement à 24 % pour l'ensemble des personnes de ce groupe¹².

D'autres caractéristiques concernant le statut familial, liées à la perturbation ou à l'étendue limitée des réseaux familiaux, étaient associées à la persistance d'un faible revenu chez les personnes ne vivant pas avec un conjoint. Chez les parents seuls, ceux qui avaient un enfant à charge de moins de cinq ans ou qui n'étaient ni mariés ni en union libre lors de la naissance de leur premier enfant, étaient beaucoup plus susceptibles (respectivement 4,4 fois et 2,2 fois) de connaître un faible revenu persistant que les autres. Parmi les personnes seules entre 45 et 59 ans, celles ayant vécu en couple par le passé avaient 28 % plus de risque de se trouver dans une telle situation que celles qui n'avaient jamais été mariées

TABLEAU 2

Pourcentage de population de 1996 restée dans le même groupe à risque entre 1996 et 2001

Groupe à risque élevé	Pourcentage
Autochtones vivant hors réserve	100
Personnes seules entre 45 et 64 ans	71,1
Immigrants récents	48,0
Parents seuls	41,3
Personnes ayant un handicap qui limite leur capacité de travailler	20,4 ¹¹

Source : Dossier principal de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

ou en union libre.

d) N'appartenir qu'à un seul groupe à risque élevé

De toute évidence, les personnes appartenant à plusieurs groupes à risque élevé sont beaucoup plus susceptibles de connaître une situation de faible revenu annuel ou persistant. En 1998, par exemple, parmi les Autochtones vivant hors réserve, le pourcentage prévisible de faible revenu (tous les autres facteurs étant constants) était de 56 % si la personne présentait un handicap qui limite leur capacité de travailler et de 60 % si elle élevait seule ses enfants. Dans l'ensemble de ce groupe, ce pourcentage n'était que de 24 %. De la même façon, parmi les personnes seules ayant entre 45 et 59 ans en 1993, l'incidence de faible revenu persistant était de 66 % pour celles qui présentaient un handicap qui limite leur capacité de travailler cette année-là et de 23 % pour les autres.

e) Détenir un diplôme de fin d'études secondaires

Dans tous les groupes à risque élevé (à l'exception des Canadiens autochtones vivant hors réserve), le fait de ne pas détenir de diplôme de fin d'études secondaires s'est révélé, dans le cadre d'une analyse de régression, étroitement lié à la persistance d'un faible revenu au cours de la période 1993-

1998¹³. (Ces résultats sont consistants avec ce que nous savons de la croissance de la demande des travailleurs hautement qualifiés).

f) Vivre dans une région où le taux d'emploi est élevé

Le fait de vivre dans une région économique où le taux d'emploi moyen est plus bas que la moyenne s'avère un facteur important de persistance de faible revenu chez les parents seuls et les immigrants récents, mais non parmi les autres groupes.

Facteurs importants pour certains groupes à risque élevé

Il existe des facteurs importants liés à une situation de faible revenu annuel et persistant spécifiques à certains groupes. Ainsi, dans le groupe des personnes âgées seules, le fait d'être plus âgé, (d'avoir 55 ans et plus comparativement à 45 – 54 ans) est un facteur important lié au faible de revenu. En 1998, faire partie d'une minorité visible (notamment être d'origine arabe) d'immigrants récents et être un indien déclaré du groupe des autochtones vivant hors réserve étaient aussi des paramètres importants.

Conclusions

Quels éléments de réponse toutes ces observations nous permettent-elles d'apporter aux deux questions que

TABLEAU 3**Évolution de la situation des groupes à risque**

Groupes à risque élevé	Incidence de faible revenu du marché ¹⁵ en 1996 %	Incidence de faible revenu du marché en 2002 %	Incidence de faible revenu après impôts en 1996 %	Incidence de faible revenu après impôts en 2002 %
Parents seuls	59,6	48,6	45,8	31,4
Personnes seules	46,1	35,1	37,9	29,0
Immigrants récents	46,7	31,4	34,5	25,0
Personnes handicapées	52,0	36,7	34,2	21,4
Autochtones hors réserve	43,6	29,4	31,8	17,0
Personnes non à risque	12,9	8,6	8,5	5,2

Source : Fichier principal – Enquête sur la dynamique du travail et du revenu

nous posions au début de cet article?

Il appert que les réponses à ces deux questions sont étroitement liées à l'absence, à la perturbation ou à l'inefficacité des réseaux sociaux. Les personnes qui risquent le plus d'avoir un faible revenu persistant sont celles qui sont les plus susceptibles d'appartenir à un groupe dont le contexte même a restreint les possibilités de développer un réseau de relations sociales. Le simple fait de faire partie d'un groupe à risque induit déjà ce phénomène. Toutefois, dans chacun des groupes, certaines personnes ont plus de chances que d'autres de trouver un soutien qui leur permettra d'accéder à des revenus stables. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le fait, par exemple, d'être marié ou en union libre permet à de nombreuses personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler de bénéficier d'un revenu grâce à leur conjoint. D'une manière ou d'une autre et, dans de nombreux cas, de plusieurs façons simultanément, de tels soutiens et réseaux sociaux font défaut aux membres des cinq groupes à risque.

À l'exclusion peut-être d'un faible

niveau de scolarité, tous les facteurs statistiquement associés à la persistance d'un faible revenu sont liés à l'absence, à la perturbation ou à l'inefficacité des réseaux sociaux¹⁴. Les personnes appartenant à plusieurs groupes à risque élevé, les personnes handicapées vivant seules, les personnes âgées seules ayant déjà vécu en couple, les parents seuls ayant eu leur premier enfant en dehors d'une relation conjugale, les Canadiens autochtones qui, parmi ceux qui vivent hors réserve, ont grandi dans une réserve et les immigrants récents de minorité visible ou de pays dont les cultures sont très différentes de la culture canadienne sont les plus sujets à connaître une situation de faible revenu persistant.

C'est également le cas des Canadiens autochtones hors réserve et des immigrants récents vivant dans des régions où le marché du travail est déprimé. Les personnes appartenant à des groupes à risque qui ne présentent pas ces caractéristiques et qui ont réussi à établir et à maintenir des réseaux familiaux et communautaires risquent moins de se trouver dans une situation de faible revenu, tant annuel que persistant.

Remarque finale – Situation récente de chacun des groupes à risque

Les ménages dans lesquels le principal soutien économique fait partie des groupes à risque élevé ont bénéficié de la conjoncture favorable du marché du travail depuis 1996 et affiché une baisse importante du taux annuel de faible revenu. Ces taux demeurent toutefois bien supérieurs à ceux qu'affichent les membres de 0 à 64 ans des ménages dans lesquels le principal soutien économique n'appartient pas à l'un de ces cinq groupes à risque.

Dans tous les groupes, sauf celui des parents seuls, la baisse de points de pourcentage du taux de faible revenu basé sur le revenu du marché est supérieure à la baisse enregistrée après la prise en compte des paiements de transfert et du régime fiscal. La baisse plus importante du taux de faible revenu après impôt chez les parents seuls au cours de cette période (14,4 points) que celle du faible revenu basé sur le revenu du marché (11 points)¹⁶ reflète l'impact de l'application et de la majoration du Supplément de la prestation nationale pour enfants après 1996.

L'écart des taux de faible revenu entre chacun des groupes à risque et le groupe non à risque a également diminué pendant cette période, une tendance à laquelle on s'attend lors d'une période de resserrement du marché du travail et de forte croissance économique. Il convient toutefois de souligner également que ces groupes sont beaucoup plus défavorisés pendant les périodes de récession et d'augmentation du chômage.

Une question beaucoup plus importante, mais à laquelle il est malheureusement beaucoup plus difficile de répondre en raison du peu de données, est de savoir si ces groupes ont connu des améliorations structurelles entre les deux derniers sommets du cycle économique entre 1989 et 2000. La situation est des plus claires,

en sens inverse, pour ce qui est des parents seuls et des immigrants récents. Chez les premiers, l'incidence de faible revenu a baissé de 39 % à 29,5 % au cours de cette période tandis qu'elle a augmenté chez les seconds. Pour ce qui est des Autochtones et des personnes présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler, les changements apportés à la définition de ces deux groupes empêchent de faire des comparaisons soutenables. Par ailleurs, l'incidence de faible revenu chez les personnes seules de plus de 65 ans n'a pas changé beaucoup entre 1998 et 2000. Il en est probablement de même pour les personnes de ce groupe ayant entre 45 et 64 ans.

Ce qui a changé, c'est la proportion de personnes vivant dans des ménages dont le principal soutien économique est membre d'un de ces groupes. Dans le groupe des personnes de moins de 65 ans vivant dans des ménages où l'on a pu établir que le soutien de famille était dans une situation à risque, la proportion des ménages où le soutien était membre d'un groupe à risque élevé est passée de 25,2 % en 1996 à 29 % en 2000, ce qui semble indiquer que ces groupes croissent plus vite que les autres groupes de la population. Pendant la même période, la proportion de la population à faible revenu définie comme à risque élevé a augmenté de 57,6 % à 63,3 %.

Il s'avère donc que les membres des groupes à risque élevé et les personnes qui sont à leur charge sont au coeur de la lutte contre le faible revenu annuel et persistant tant dans une perspective démographique que socioéconomique.

Renvois

Fleury, Dominique, 2002. « Performance économique des autochtones hors réserve au Canada – Une étude sur les groupes à risque d'exclusion sociale », Développement des ressources humaines Canada, Direction générale de la recherche appliquée, série de documents de travail W-02-1E.

Heisz, Andrew et Logan McLeod, avril 2004. « Groupes risquant fortement de toucher un faible revenu », *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980-2000*, Statistique Canada, n° 89-613 au catalogue.

Kapsalis, Constantine et Pierre Tourigny, 2002. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : les parents seuls*, Développement des ressources humaines Canada, Documents de travail SP-577-06-03E.

———, 2003a. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Personnes ayant un handicap qui limite leur capacité de travailler*, Développement des ressources humaines Canada (non publié).

———, 2003b. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Personnes seules de 45 à 64 ans*, Développement social Canada (non publié).

———, 2004a. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Immigrants récents*, Développement des ressources humaines Canada (non publié).

———, 2004b. *Profils et transitions de groupes à risque d'exclusion sociale : Autochtones hors réserve*, Développement social Canada (non publié).

René Morissette et Xuelin Zhang, 2001. « À faible revenu pendant plusieurs années », Statistique Canada, *L'emploi et le revenu en perspective*, p. 5-15.

Garnett Picot et Feng Hou, 2003. *La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada*, Statistique Canada, Direction des études analytiques, documents de recherche n° 198.

Notes

1 Dans le présent article, on considère qu'une personne connaît une situation de *faible revenu persistant* si le revenu cumulatif de sa famille économique entre 1993 et 1998 ou entre 1996 et 2001 est resté inférieur au montant cumulatif des seuils de faible revenu de cette famille après transferts et après impôts au cours de ces périodes, tels que mesurés par Statistique Canada.

La définition de faible revenu persistant englobe à la fois l'incidence et l'intensité du faible revenu.

Une famille économique peut être soit une personne vivant seule ou avec d'autres (avec qui elle n'est pas apparentée), soit un groupe de deux personnes ou plus vivant sous le même toit et liées entre elles par le sang, le mariage, l'adoption ou l'union libre.

2 Pour tenter d'apporter une réponse à ces questions, le présent article s'appuie beaucoup sur des études récentes, et pour la plupart non publiées, réalisées par Constantine Kapsalis et Pierre Tourigny pour l'ancien ministère du Développement des ressources humaines du Canada. Les conclusions avancées par l'auteur de l'article lui sont propres et ne reflètent pas nécessairement les opinions des auteurs des études citées ou réalisées par Développement social Canada.

3 L'article mentionne à plusieurs reprises différents groupes d'âges. Le principal groupe examiné est celui des moins de 65 ans. Toutefois, pour s'assurer que toutes les personnes appartenant à ce groupe avaient bien moins de 65 ans entre 1993 et 1998, et entre 1996 et 2000, l'échantillon retenu pour l'analyse longitudinale devait être composé de personnes ayant entre 0 et 59 ans au cours de la première année de l'étude. Dans certains cas, l'article mentionne des données annuelles provenant d'autres auteurs qui examinent seulement la partie de la population entre 0 et 64 ans âgée de 16 à 59 ans ou de 16 à 64 ans.

4 On considère que les personnes font partie d'un de ces groupes si le principal soutien de leur famille économique est un membre du groupe. Dans le tableau, la rubrique « Seul » représente les personnes âgées de 45 à 59 ans vivant seules ou avec d'autres qui ne sont pas membres de leur famille. « Limité au travail » représente les personnes qui, en 1996, souffraient d'un problème physique ou mental limitant le type d'activités et le nombre d'heures de travail rémunéré qu'elles étaient capables d'effectuer. « Immigrants récents » représente les personnes venues vivre au Canada dans les dix années précédant l'année 1996. « Monoparental » couvre les personnes élevant au moins un enfant en dessous de 18 ans dans une résidence où aucun autre parent n'habite. « Autochtones hors réserve » couvre les Canadiens qui se sont déclarés membres d'un groupe autochtone (Indiens, Inuits, Métis inscrits ou Indiens sans statut) et qui ne vivaient pas dans une réserve en 1996. « Non à risque » représente tous les autres personnes ayant entre 0 et 59 ans en 1996 qui ne font pas partie d'un ménage dont le soutien économique principal est un membre d'un des cinq groupes définis ci-dessus.

- 5 Le plus bas taux de faible revenu chez les personnes âgées comparativement à celui des autres groupes d'âges reflète en partie la générosité et la pertinence des programmes de pension gouvernementale du Canada.
- 6 Dans le même ordre d'idées, parmi les parents seuls, les mères de famille monoparentale connaissent des taux de faible revenu annuel et persistant plus élevés que les pères de cette même catégorie. Mais le risque d'avoir un faible revenu persistant est aussi beaucoup plus élevé chez les pères seuls.
- 7 Lors du recensement de 2001, quelque 73,4 % des immigrants récents (c'est-à-dire arrivés au Canada avant 1991) étaient membres d'un groupe minoritaire visible. Seulement 13,4 % de tous les Canadiens étaient membres d'un groupe minoritaire visible.
- 8 Dans leur étude, les taux de faible revenu sont calculés à partir des seuils de faible revenu (SFR) avant impôts de Statistique Canada.
- 9 Plus de 90 % des immigrants récents au Canada résident dans une RMR. Heisz et McLeod utilisent aussi les SFR avant impôts.
- 10 Ces études ont été réalisées entre novembre 2002 et mai 2004 et sont basées sur des données transversales de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de 1998 et sur les données résultant de l'analyse du panel longitudinal de cette enquête sur la période allant de 1993 à 1998.
- 11 On remarquera que seulement une personne sur cinq âgée ayant entre 16 et 64 ans présentant un handicap qui limite leur capacité de travailler en 1996 était toujours restreinte dans ses activités entre 1996 et 2001.
- 12 L'échantillon des autochtones hors réserve dans l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu était trop petit pour effectuer une analyse de régression pertinente des facteurs liés à la persistance d'un faible revenu dans ce groupe.
- 13 Un niveau d'instruction inférieur au niveau secondaire est aussi un facteur important qui limite la capacité de travailler d'une personne. Mais comme l'ont constaté Kapsalis et Tourigny, ceci n'est pas dû au fait que l'apparition d'une

incapacité réduit les chances de réussir des études secondaires. Même parmi les personnes dont l'incapacité s'est déclarée à 30 ans et plus, celles qui ne détenaient pas de diplôme d'études secondaires avaient deux fois plus de risques d'être handicapées que le reste de la population. Ce phénomène peut s'expliquer de deux façons; la première étant que plus le niveau de scolarité est élevé, plus le style de vie des gens est sain et la deuxième, que les personnes n'ayant pas de diplôme de fin d'études secondaires sont plus susceptibles d'avoir à gagner leur vie dans des conditions plus difficiles.

- 14 On remarquera que la faiblesse du niveau de scolarité n'est pas liée à la faiblesse du revenu chez les Canadiens autochtones vivant hors réserve. Ces derniers parlent couramment une langue officielle au moins et ont passé toute leur vie au pays. Ils bénéficient de réseaux sociaux bien établis par l'entremise de leur famille et ne sont pas éloignés géographiquement des marchés du travail locaux. À l'égard de ces aspects au moins, leurs réseaux sociaux sont plus étendus et plus utiles que ceux des membres des autres groupes défavorisés. Il semble que ces facteurs compensent le faible niveau d'instruction pour trouver et conserver un emploi rémunéré stable.
- 15 Le revenu du marché est calculé en fonction des revenus d'une famille économique provenant du salaire et de sources de revenu autres que les paiements de transfert.
- 16 On notera que ces chiffres sont basés sur les seuils de faible revenu *après impôts* de Statistique Canada et que, de ce fait, ils ne sont pas comparables aux statistiques basées sur les seuils de faible revenu avant impôts mentionnés dans les études de Picot et Hou, et de Heisz et McLeod.

Combattre l'exclusion en améliorant la capacité financière

Ceux qui possèdent une bonne connaissance de l'économie et des finances peuvent prendre des décisions plus éclairées – dans leur intérêt et dans celui de toute l'économie. Non seulement peuvent-ils mieux gérer leurs affaires personnelles et celles de leur ménage, mais ils peuvent être des membres plus efficaces et productifs de la société. Ils peuvent également être de meilleurs citoyens, capables de prononcer des jugements raisonnés sur les enjeux politiques qui influent sur leurs perspectives personnelles et celles de la nation (David Dodge, Gouverneur de la Banque du Canada, 2003).

Il est largement prouvé que beaucoup de gens ont une faible capacité financière (ou une faible littératie financière). Pourtant, il n'existe pas encore au Canada de cadre exhaustif de politiques gouvernementales pour améliorer la capacité financière des Canadiens – même si nous aurions beaucoup de raisons de faire d'un tel cadre une priorité. Pour une discussion exhaustive sur la littératie et la capacité financières, notamment un réexamen et une étude des activités permettant d'améliorer ces attributs au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada, voir le document de discussion « Capacité financière et pauvreté » (2004), préparé pour le PRP par le Social and Enterprise Development Innovations (SEDI).

Ce document est accessible sur le site web du PRP au <www.policyresearch.gc.ca>.

Exclusion d'un logement acceptable : Les Canadiens en situation de besoin impérieux de logement

John Engeland
Roger Lewis

Société canadienne
d'hypothèques et de logement

John Engeland et Roger Lewis sont chercheurs principaux, spécialisés dans le financement de l'habitation et abordabilité au sein de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Le logement joue un rôle important et à plusieurs niveaux dans la vie des Canadiens. En effet, le logement est étroitement lié à notre capacité d'obtenir un emploi, d'élever nos enfants, et de construire des liens avec nos voisins et la collectivité. Or, des habitations bien entretenues et répondant aux besoins des occupants favorisent leur santé, leur bien-être et leur interaction sociale. Des habitations abordables permettent aux ménages de disposer de ressources financières pour participer pleinement à la collectivité. Les ménages incapables d'avoir accès à de bonnes conditions d'habitation sont potentiellement désavantagés à divers points de vue.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) définit le *logement acceptable* comme celui dont l'état est adéquat, la taille appropriée, et le prix abordable.

- Le logement *adéquat* est défini par son occupant comme ne nécessitant pas de réparations majeures¹.
- Le logement *approprié* compte un nombre suffisant de chambres à coucher compte tenu de la taille et de la composition du ménage qui l'occupe, conformément à la Norme nationale d'occupation².
- Le logement *abordable* coûte moins de 30 pour cent du revenu avant impôt du ménage qui l'occupe³.

La SCHL estime être en *besoin impérieux de logement* tout ménage dont le logement ne répond pas à l'un ou l'autre des trois critères énoncés ci-dessus, et dont le revenu ne permet pas de louer dans le marché local un autre logement qui serait jugé acceptable et qui coûterait moins de 30 pour cent de son revenu avant impôt. Ces ménages sont donc par définition exclus de logements acceptables et des avantages qui y sont associés.

Le présent article s'inspire des données dérivées du Recensement de 2001 et s'intéresse à la nature des difficultés

auxquelles font face les Canadiens en besoin impérieux de logement⁴. Nous y dresserons le lien entre l'exclusion d'un logement acceptable et des facteurs tels que le faible revenu et de faibles liens avec le marché du travail. En outre, nous y cernerons les groupes les plus à risque de se retrouver en besoin impérieux de logement et décrirons les caractéristiques des quartiers dans lesquels le besoin impérieux de logement est prévalant. La notion d'exclusion est à la base de l'exclusion de logement acceptable, de certains quartiers, et plus largement, d'une pleine participation à l'économie et à la société dans son ensemble.

Besoin impérieux de logement, liens avec le marché du travail, et revenu provenant du gouvernement

Contrairement aux achats quotidiens de nourriture, de vêtements et autres biens de première nécessité, l'accès au logement exige habituellement un engagement financier à long terme de la part des ménages. Or, pour tout ménage sauf celui qui dispose d'un avoir à partir duquel il peut effectuer un versement, il faut pour prendre un tel engagement disposer d'un revenu mensuel minimum stable. Les ménages traversant des périodes prolongées ou répétées de chômage auront vraisemblablement à accorder au logement une plus grande part du peu de revenu dont ils disposent.

Il y a de fait un lien étroit à faire entre le besoin impérieux de logement et le lien avec le marché du travail. Les ménages ayant des liens faibles avec le marché du travail ont un revenu inférieur, sont plus souvent locataires, et ont plus de risque de se retrouver en situation de besoin impérieux de logement que d'autres ménages⁵. En 2001, 15,8 % des ménages au Canada se trouvaient en situation de besoin impérieux. À titre de comparaison, 45,6 % des ménages locataires d'âge actif dont les soutiens avaient de

TABLE 1**Revenu des ménages et besoin impérieux de logement, Canada, 2001²**

	Propriétaires				Locataires			
	Sans besoin de logement		Avec besoin de logement		Sans besoin de logement		Avec besoin de logement	
	#	%	#	%	#	%	#	%
A) Ménages d'âge actif²								
Tous les ménages	5 150 330	92,4	420 760	7,6	2 105 100	72,5	797 380	27,5
Revenu moyen	84 090 \$		22 812 \$		50 893 \$		16 835 \$	
Ratio moyen ³	15,9 %		48,9 %		18,9 %		49,0 %	
Ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail ⁴	1 178 775	85,8	195 580	14,2	568 225	54,4	476 725	45,6
Revenu moyen	68 980 \$		18 720 \$		40 550 \$		14 432 \$	
Ratio moyen ³	15,2 %		48,2 %		21,2 %		51,0 %	
B) Ménages d'âinés								
Tous les ménages	1 456 830	87,8	201 750	12,2	383 710	57,0	289 755	43,0
Revenu moyen	50 555 \$		18 866 \$		35 014 \$		16 371 \$	
Ratio moyen ³	13,2 %		39,8 %		22,6 %		44,7 %	
Principale source de revenu								
Gouvernement	698 620	79,5	180 630	20,5	233 645	46,4	270 380	53,6
Autre	758 205	97,3	21 120	2,7	150 075	88,6	19 380	11,4

Notes :

- 1 Les données ne tiennent pas compte des ménages occupant une ferme, des membres d'une collectivité ou d'une réserve autochtones; des ménages avec un revenu de zéro ou moins; des ménages dont les coûts de logement sont égaux ou supérieurs à leur revenu.
- 2 Les ménages d'âge actif sont ceux dont les principaux soutiens sont âgés de 15 à 64 ans.
- 3 Ratio des coûts de logement au revenu = coûts de logement/revenu avant impôt du ménage.
- 4 Les ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail sont ceux dont les principaux soutien ne font pas partie de la main-d'œuvre, ou en font partie mais sont sans emploi, ou occupent un emploi à temps partiel.

Source : SCHL (indicateurs et données sur le logement selon le recensement).

faibles liens avec le marché du travail se trouvaient en situation de besoin impérieux (se reporter au tableau 1)⁶. Ces ménages affectaient plus de la moitié de leur très faible revenu au logement.

Les ménages d'âge actif comptaient pour sept sur dix des ménages en situation de besoin impérieux de logement en 2001. Dans le cas des trois autres ménages en besoin impérieux, le soutien était un aîné. Les ménages d'âinés ne tirant pas leur principale

source de revenu du gouvernement sont beaucoup moins susceptibles de trouver en situation de besoin de logement que les ménages qui tirent l'essentiel de leur revenu du gouvernement. Plus de la moitié des ménages locataires d'âinés dont la principale source de revenu est le gouvernement était en situation de besoin de logement en 2001, contre 11,4 % seulement des personnes tirant l'essentiel de leur revenu d'autres sources (se reporter au tableau 1).

Ménages à risque élevé d'exclusion de logement acceptable

Nombre de groupes précis de ménages canadiens sont exposés à un degré de risque élevé de se retrouver en situation de besoin impérieux de logement. Ces groupes comprennent les communautés suivantes :

TABLEAU 2

Besoin impérieux de logement par type de ménage, Canada, 2001¹

Type de ménage	Tous les ménages #	Ménages ayant un besoin impérieux de logement			
		Nombre en besoin #	En besoin (%)	Revenu moyen (\$)	Ratio moyen ² (%)
Tous les ménages	10 805 615	1 709 650	15,8	18 467	47,1
Autochtones	297 285	73 850	24,8	17 712	45,5
Propriétaires	148 170	17 510	11,8	21 518	41,6
Locataires	149 115	56 335	37,8	16 530	46,7
Non-autochtones	10 508 330	1 635 800	15,6	18 501	47,2
Locataires	3 426 835	1 030 800	30,1	16 721	47,9
Aînés vivant seuls	456 335	243 385	53,3	15 319	45,4
Non-aînés vivant seuls	1 003 495	326 785	32,6	13 572	51,0
Familles monoparentales	483 200	204 320	42,3	17 819	47,9
Nouveaux immigrants ³	225 055	75 025	33,3	21 503	51,1
Propriétaires	72 385	16 660	23,0	27 868	54,1
Locataires	152 675	58 360	38,2	19 686	50,2

Notes :

- 1 Les données ne tiennent pas compte des ménages occupant une ferme, des membres d'une collectivité ou d'une réserve autochtones; des ménages avec un revenu de zéro ou moins ; des ménages dont les coûts de logement sont égaux ou supérieurs à leur revenu.
- 2 Ratio des coûts de logement au revenu = coûts de logement/revenu avant impôt du ménage.
- 3 Les ménages de nouveaux immigrants sont ceux dont les principaux soutiens ont obtenu le statut de résident permanent au cours de la période de 1996 au 15 mai 2001 (date du recensement 2001 au Canada).

Source : SCHL (indicateurs et données sur le logement selon le recensement).

- Ménages autochtones⁷, particulièrement s'ils sont locataires;
- Trois groupes de locataires non autochtones : nouveaux immigrants⁸, personnes vivant seules, et familles monoparentales.

Les ménages autochtones sont en besoin de logement 1,6 fois de plus de que les ménages non autochtones (se reporter au tableau 2) et, lorsqu'ils sont en besoin de logement, sont environ 2,5 fois plus susceptibles que les ménages non autochtones de vivre dans des logements surpeuplés ou

nécessitant des rénovations majeures. Le revenu des ménages autochtones est par ailleurs inférieur à celui des non-autochtones et sont 1,4 fois plus susceptibles d'avoir de faibles liens avec le marché du travail. En 2001, près de la moitié des ménages autochtones et, par conséquent, près de la moitié des ménages en besoin de logement (soit environ 35 000 ménages) résidaient dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) du Canada. Dans ces centres, c'est à Regina que le pourcentage de locataires autochtones en besoin impérieux est le plus élevé, à 45,5 %, suivi

de trois autres centres RMR de l'Ouest, soit Saskatoon, où le taux est de 44,5 %, Vancouver, où il se fixe à 42,3 %, et Winnipeg, qui affiche un taux de 40,1 %.

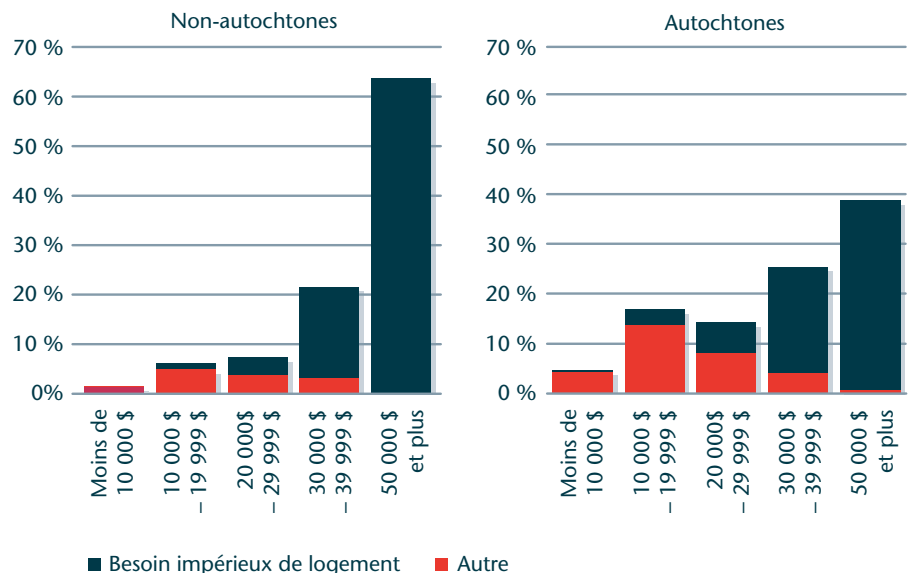
Les nouveaux immigrants, le premier des trois groupes de locataires non autochtones affichant des taux élevés de besoin de logement, tentent en général de se loger dans les grandes villes canadiennes. Le plus grand nombre d'immigrants s'installent dans de grands centres urbains où ils trouveront des communautés d'immigrants établies, et plus de

chances de se trouver de l'emploi⁹. En 2001, plus de 90 % des 225 000 ménages de nouveaux immigrants au Canada vivaient dans des RMR, dont 70 % dans les seules villes de Toronto, Montréal et Vancouver. À Toronto, 43,5 % des nouveaux immigrants constituant des ménages de locataires étaient en besoin de logement. À Montréal et Vancouver, ils représentaient 33,3 % et 39,2 % respectivement. À l'échelle du Canada, 38,2 % des nouveaux immigrants locataires étaient en besoin de logement. Toujours en 2001, ces ménages affectaient la moitié de leur revenu moyen avant impôt, de moins de 20 000 \$, au logement. Bien que pour ces ménages, le plus grand défi en matière d'habitation soit de trouver un logement abordable, les nouveaux immigrants, tout comme les Autochtones, sont beaucoup plus susceptibles que d'autres groupes de se trouver en situation de besoin, car ils vivent dans des logements surpeuplés ou nécessitant des réparations.

À l'instar des nouveaux immigrants locataires, les locataires autochtones vivant seuls sont particulièrement exposés au besoin de logement. Plus de la moitié des aînés et environ le tiers des non-aînés vivant seuls et ayant le statut de locataires en 2001 étaient en situation de besoin impérieux de logement (se reporter au tableau 2). Plus de quatre familles monoparentales locataires sur dix étaient également dans cette situation. Ces trois groupes de locataires non-autochtones en besoin de logement totalisaient plus de 750 000 ménages en 2001. En outre, non seulement un nombre élevé de ces ménages était-il en besoin de logement, mais nombre d'entre eux affectaient au logement au moins la moitié de leur revenu avant impôt. En 2001, par exemple, 26,5 % des ménages monoparentaux soutenus par des personnes de 15 à 24 ans étaient en besoin de logement et affectaient 50 % ou plus de leur revenu moyen, de tout juste moins de 12 000 \$, au logement. Par ailleurs,

FIGURE 1

Enfants vivant en situation de besoin impérieux de logement, selon l'échelle de revenu du ménage, Canada 2001



Source : SCHL (indicateurs et données selon le recensement).

bien plus de la moitié de tous les locataires d'âge actif vivant seuls et en besoin de logement, et des locataires d'âge actif chefs de famille monoparentales en besoin de logement, avaient de faibles liens avec le marché du travail. Enfin, au sein du groupe des aînés retraités, plus de 90 % tiraient la plus grande part de leur revenu du gouvernement.

Enfants en besoin de logement

La plupart d'enfants canadiens vivent en familles de deux parents, dont moins d'une sur dix est en situation de besoin impérieux de logement. Cela étant, pas moins de 400 000 enfants vivant en familles de deux parents étaient en besoin de logement en 2001. Ajoutons à ce nombre quatre enfants sur dix de familles monoparentales en situation de besoin de logement, et l'on obtient un nombre total de plus 750 000 enfants canadiens

en besoin de logement en 2001. Au sein des populations autochtones, l'on dénombre un enfant sur trois en besoin impérieux de logement, ce qui représente une probabilité 2,3 fois plus élevée d'être en besoin de logement que dans les communautés non-autochtones, une situation qui découle vraisemblablement du plus faible revenu des ménages autochtones (se reporter à la figure 1).

Les ménages comptant des enfants en besoin de logement en 2001 déclaraient un revenu moyen avant impôt d'un peu moins de 22 000 \$, dont une part de 48 % était à elle seule affectée au logement. Or, malgré qu'ils devaient réserver près de la moitié de leur revenu au logement, 25,5 % de ces ménages vivaient dans des logements trop petits, soumettant ainsi leurs enfants, et ce particulièrement dans les communautés autochtones, à des conditions de surpeuplement. En outre, 17,4 % de ces ménages et leurs enfants en besoin de logement

TABLEAU 3

Caractéristiques moyennes¹ quartiers à besoin élevé² et autres quartiers Toutes les régions métropolitaines de recensement (RMR), 2001

Caractéristique		Tous les secteurs de recensement ³	Secteurs de recensement à besoin élevé	Autres secteurs de recensement
Ménages dont le besoin impérieux de logement a été estimé ⁴	% ménages à besoin impérieux	16,2	33,2	14,3
	% surpeuplement (sous la norme de qualité)	7,1	14,1	6,4
	% besoin de réparations majeures (selon la norme d'un logement adéquat)	7,2	10,8	6,8
	Ratio moyen ⁵	22,0	28,4	21,3
	% de ménages à besoin élevé qui sont locataires	57,0	84,4	53,9
Tous les ménages	% des ménages locataires	36,6	71,6	32,7
	Loyer mensuel brut moyen (\$)	727	601	741
	Revenu médian des ménages (\$)	53 509	28 570	56 294
	Taux de chômage (%)	6,9	11,7	6,3
	% du revenu provenant des paiements de transferts	11,8	20,6	10,8
	% autochtones	1,8	3,9	1,6
	% nouveaux immigrants	4,3	8,4	3,9
	% ménages d'une personne	25,4	40,2	23,8
	% familles monoparentales	17,1	26,9	16,0
	% logements individuels isolés	50,7	17,9	54,4
	Densité – personnes/km ²	3 658	6 804	3 306

Notes :

1 Moyennes simples, non pondérées, calculées à partir des données sommaires relatives à chaque secteur de recensement. Ainsi, les moyennes représentent les valeurs d'un secteur de recensement type dans chacun des secteurs.

2 « à besoin élevé » se rapporte aux 10 pour cent des secteurs dans chaque RMR affichant l'incidence la plus élevée de besoin impérieux de logement.

3 Les données excluent les secteurs dont Statistique Canada a supprimé les données pour des raisons de confidentialité.

4 Les ménages dont le besoin impérieux de logement a été estimé ne comprennent pas les ménages occupant une ferme, les membres d'une collectivité ou d'une réserve autochtones ; les ménages avec un revenu de zéro ou moins ; les ménages dont les coûts de logement sont égaux ou supérieurs à leur revenu.

5 Ratio des coûts de logement au revenu = coûts de logement/revenu avant impôt du ménage.

Sources : SCHL (indicateurs et données sur le logement selon le recensement) et Statistique Canada (Recensement du Canada – données sur le Profil de la collectivité (95F0495XCB01005)).

vivaient dans des logements nécessitant des réparations majeures, le plus grand nombre se trouvant de nouveau dans les communautés autochtones.

L'on peut démontrer de façon préliminaire que la qualité de l'habitation et du quartier dans lequel ces enfants grandiront pourrait jouer un rôle important dans leur développement. Les études ont démontré le lien entre les problèmes de comportement des enfants canadiens et les conditions

physiques et les quartiers dans lesquels ils vivent¹⁰. En outre, les études ont démontré que les enfants canadiens vivant dans des logements surpeuplés et nécessitant des réparations majeures se situent moins haut que les autres enfants sur les diverses échelles de développement, par exemple en ce qui touche aux résultats scolaires et à l'état de santé général (SCHL, non daté). Ces études sont bien sûr préliminaires, mais elles soutiennent l'hypothèse

voulant que l'exclusion de logement acceptable prive des Canadiens d'avantages importants.

Quartiers et besoin impérieux de logement

La concentration de besoin impérieux de logement au sein de certains groupes trouve son parallèle au niveau des quartiers. En effet, les quartiers où le besoin impérieux de logement est

prévalant représentent une part disproportionnée des besoins de logement dans les grandes villes canadiennes. Dans ces zones à besoin élevé, le pourcentage de ménages en situation de besoin impérieux de logement est habituellement plus du double de celui observé dans d'autres quartiers (se reporter au tableau 3). Le plus grand nombre de ces districts à besoin

Reflétant la fréquence plus élevée de besoin impérieux de logement dans ces zones, les logements des quartiers à besoin élevé sont plus susceptibles d'être surpeuplés et de nécessiter des réparations majeures que dans d'autres parties des RMR au Canada. En 2001, un immeuble sur sept était surpeuplé, et un sur neuf nécessitait des réparations majeures. Outre les difficultés

2001). Bien que cette liste soit loin d'être exhaustive et que certaines études soient encore préliminaires, les conclusions que nous en tirons portent à croire que les avantages perdus pour les ménages exclus d'un logement acceptable (c'est-à-dire qui sont en situation de besoin impérieux de logement) ne se limitent vraisemblablement pas aux services qu'offre le logement lui-même, mais couvrent également les avantages intrinsèques des types de quartiers où l'on trouve des concentrations élevées de logements acceptables.

Le fait que les quartiers où la fréquence de besoin impérieux de logement est relativement élevée soient situés dans des zones centrales se traduit par une densité de population qui est en moyenne deux fois plus élevée que dans d'autres quartiers.

élevé sont situés au centre ou près du centre des 27 régions métropolitaines de recensement (RMR) au Canada, malgré que certaines RMR comptent également des poches de besoin impérieux de logement dans les banlieues des grandes villes¹¹.

Les quartiers où la fréquence de besoin impérieux de logement est relativement élevée affichent des caractéristiques particulières sur les plans physique, économique et démographique. Le fait que ces quartiers soient situés dans des zones centrales se traduit par une densité de population qui est en moyenne deux fois plus élevée que dans d'autres quartiers. Cette forte densité reflète à son tour une prédominance des immeubles résidentiels à logements multiples.

L'étendue des différences au chapitre de l'aménagement sur le plan physique des quartiers à besoin élevé et autres, n'est qu'une illustration parmi d'autres des différences qui les distinguent. Les résidents de ces quartiers sont issus, dans des proportions excessives, de groupes démographiques à risque de se trouver en situation de besoin impérieux de logement. Les Autochtones, les nouveaux immigrants, les personnes vivant seules et les familles monoparentales sont tous plus nombreuses dans les quartiers à besoin élevé types que dans d'autres quartiers.

posées par la taille ou autres conditions inadéquates de logement, les ménages de ces quartiers consacraient une proportion élevée de leur revenu avant impôt au logement, soit 28 % en moyenne, contre 21 % dans d'autres quartiers.

La part élevée du revenu affectée au logement reflète le revenu limité des ménages dans ces quartiers. En 2001, le revenu médian des ménages se fixait en moyenne à la moitié seulement de celui des ménages d'autres quartiers. Cette même année, le taux de chômage dans les quartiers à besoin élevé types était de près du double de celui enregistré dans d'autres quartiers, et la part du revenu tiré des paiements de transferts était le double de celle des autres quartiers.

Bien sûr, des données aussi sommaires ne peuvent illustrer la multitude de qualités qui caractérisent les quartiers individuels. Par contre, elles permettent de supposer que les quartiers à besoin élevé sont très différents des autres quartiers. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les études ont démontré le lien entre les différences de qualité des quartiers et les variations de fréquence de problèmes comportementaux chez les enfants. D'autres recherches ont souligné le lien entre le statut socio-économique d'un quartier et les conditions en matière de santé (Pickett et Pearl,

Renvois

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), 2000. *Études spéciales sur les données du recensement de 1996 : le logement des enfants au Canada*. Le point en recherche, série socio-économique 62441, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2003. *La qualité du logement et la santé socioémotionnelle des enfants*, Le point en recherche, série socio-économique 63331, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2004. *Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 – numéro 2 : La répartition géographique des besoins impérieux de logement et de la croissance des ménages, 1996-2001*, Le point en recherche, série socio-économique 63307, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Engeland, John et Roger Lewis, coll. Steven Ehrlich et Janet Che, 2004. *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001*. Trends and Conditions in Census Metropolitan Areas Series. Catalogue No. XXX. Ottawa, Statistique Canada.

Heisz, Andrew et Logan McLeod, 2004. *Faible revenu dans les régions métropolitaines de recensement, 1980 à 2000*, Trends and Conditions in Census Metropolitan Areas Series. Catalogue No. 89-613-MIE. Ottawa, Statistique Canada.

Pickett, K.E. et M. Pearl, 2001. « Multilevel analyses of neighbourhood socio-economic context and health outcomes: a critical review » *Journal of Epidemiology and Community Health*, 55:111-122.

Statistique Canada, 2003. *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : le processus, les progrès et les perspectives*, Catalogue No. 89-611-XIE, Ottawa, Statistique Canada.

Notes

- 1 Les répondants au recensement évaluent l'état de leur logement à l'aide des critères fournis avec le questionnaire du recensement.
- 2 Selon la Norme nationale d'occupation, le nombre maximum de personnes par chambre à coucher est de deux, les parents ont droit à une chambre séparée de celle de leurs enfants; les membres de la famille âgés de 18 ans et plus ont droit à une chambre individuelle sauf s'il s'agit de gens mariés ou de personnes vivant ensemble comme conjoints; et les personnes à charge âgées de cinq ans et plus peuvent être appelés à partager une chambre avec un frère ou une sœur du même âge et du même sexe.
- 3 Pour les locataires, les coûts de logement comprennent le loyer et tout paiement relatif à l'électricité, au carburant, à l'eau et autres services municipaux. Pour les propriétaires, les coûts de logement comprennent les paiements hypothécaires (capital et intérêts), les taxes foncières, et frais de condo le cas échéant, ainsi que les paiements relatifs à l'électricité, au carburant, à l'eau et autres services municipaux.
- 4 Pour de plus amples renseignements sur le logement acceptable et sur le besoin impérieux de logement, consulter la série de la SCHL « Série sur le logement selon les données du recensement de 2001 – numéro 2 : La répartition géographique des besoins impérieux de logement et de la croissance des ménages, 1996-2001 » (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2004). Cette collection est disponible sur le site de la SCHL (www.cmhc.ca).
- 5 Les ménages ayant de faibles liens avec le marché du travail sont ceux dont les principaux soutiens ne font pas partie de la main-d'œuvre active, sont sans emploi ou occupent un emploi à temps partiel. Le principal soutien d'un ménage est la première personne nommée par les répondants au recensement comme étant responsable des principaux paiements du ménage (p. ex. le loyer ou l'hypothèque).
- 6 Les ménages d'âge actif sont ceux dont les principaux soutiens sont âgés de 15 à 64 ans.
- 7 La SCHL définit comme ménage autochtone toute famille dont au moins un des conjoints ou conjoints de fait, ou dont le parent seul s'identifie comme autochtone, ou dont au moins 50 % des membres s'identifient comme autochtones, ou tout ménage ne composant pas une famille et dont au moins la moitié des membres s'identifie comme autochtone.
- 8 La SCHL définit comme ménage de nouveaux immigrants tout ménage dont les principaux soutiens ont obtenu le statut de résident permanent au cours de la période entre 1996 et le 15 mai 2001 (date du recensement de 2001 du Canada).
- 9 L'enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada a révélé que la présence de membres de la famille ou d'amis constitue la principale raison du choix des nouveaux immigrants de s'installer dans une RMR donnée. Les perspectives d'emploi constituent la deuxième raison en importance. Se reporter au document publié par Statistique Canada, *Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada : le processus, les progrès et les perspectives*, Catalogue no. 89-611-XIE (Ottawa, Statistique Canada, 2003), pp. 13-15.
- 10 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *La qualité du logement et la santé socioémotionnelle des enfants*. Le point en recherche, série socio-économique 63331 (Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2003). L'étude évalue le comportement et la qualité de logement et du quartier où vivent un échantillon d'enfants des villes de Victoria et Québec.
- 11 Dans cet article, les quartiers « à besoin élevé » comprennent le dix pour cent des secteurs de recensement dans chaque RMR où l'on trouve la plus grande proportion de ménages en besoin impérieux de logement. Pour une présentation plus exhaustive de la distribution des besoins impérieux de logement dans les RMR, se reporter au chapitre 6 du document de John Engeland et Roger Lewis (coll. Steven Ehrlich et Janet Che) intitulé *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001* Catalogue no. XXX (Ottawa, Statistique Canada, 2004).

Recherche sur le logement : Politiques et pratiques dans le contexte de la pauvreté et de l'exclusion

Une réflexion s'est amorcée, qui montre que, tout au long d'une vie, certaines conditions contribuent à la persistance d'un faible revenu chez certaines personnes ou les empêchent de participer pleinement à l'activité économique et sociale de leur communauté. Le logement, élément fondamental du capital matériel, occupe une place spécifique dans le modèle conceptuel de la pauvreté et de l'exclusion. Lié à un sentiment de sécurité matérielle et de stabilité matérielle et mentale, le logement offre la permanence nécessaire à l'acquisition de biens et au développement de relations indispensables pour éviter la marginalisation.

Du fait de ces caractéristiques, le logement est intrinsèquement lié à la pauvreté, en tant que facteur déterminant ou conséquence de cette situation, et mérite une attention toute particulière dans le cadre du projet du PRP, Nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. En collaboration avec le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le PRP a organisé une table ronde de spécialistes en la matière pour réfléchir sur cette interdépendance entre le logement, la pauvreté et l'exclusion. Pour consigner et diffuser les principales conclusions de cette réflexion, le PRP prépare actuellement un document thématique qui réunira les divers exposés et les contributions apportées dans le cadre de la table ronde. Ce document sera disponible très prochainement.

Pour plus d'information sur les travaux du PRP sur l'interdépendance entre le logement, la pauvreté et l'exclusion, prière de communiquer avec Jeff Frank, directeur de projet, au 947.3905 ou à l'adresse électronique suivante : j.frank@prs-srp.gc.ca.

Pauvreté et exclusion : approches normatives de la recherche sur les politiques

F. Pearl Eliadis
The J.W. McConnell
Family Foundation¹

Selon un point de vue contemporain, les perspectives juridiques sur les politiques devraient être les éléments moteurs plutôt que les résultats de leur élaboration (Eliadis, 2004). Si ce n'est généralement pas le cas au Canada, c'est parce que les normes sous-jacentes aux projets de politiques horizontaux sont souvent implicites. Bon nombre de celles-ci ont toutefois été établies à une autre époque et sont reprises dans les législations nationales et internationales. C'est-à-dire que l'approche des normes selon l'angle des politiques juridiques change selon l'époque et qu'elle doit donc s'inscrire dans un processus permanent d'analyse et caractérisé par la concentration des efforts au début du processus d'élaboration des politiques publiques. Dans le présent article, nous adoptons cette approche et l'appliquons aux enjeux de politiques liés à la pauvreté et à l'exclusion.

Au début de l'année 2002, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 112, *Projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*². Le projet de loi 112 était l'aboutissement de huit années d'activisme social à la suite de la marche de protestation Du pain et des roses de la Fédération des femmes du Québec en 1995; il combine plusieurs projets anti-pauvreté dans un cadre législatif intégré.

Aucune autorité fédérale ou provinciale au Canada n'a jamais ciblé de manière directe et globale la pauvreté dans ses lois. L'approche traditionnelle a plutôt consisté à avoir recours à des projets distincts visant les composantes de la pauvreté, le faible revenu temporaire, la pénurie de logements et les aptitudes au travail, afin d'augmenter le revenu à un moment donné. Le projet de loi 112 a déclenché un examen de l'approche canadienne de la pauvreté et donné lieu au projet de recherche à l'origine du présent article. Initiative conjointe du Projet de recherche sur les politiques et de Justice Canada (bureau régional du Québec), ce projet porte sur les

questions ci-dessous :

- Serait-il important d'aborder la pauvreté de façon plus intégrée?
- Quelle est la pertinence des droits en matière de politiques axées sur la pauvreté?
- Existe-t-il un lien pertinent aux politiques entre l'exclusion et la pauvreté?
- Enfin, qu'apporte la politique juridique à l'équation?

Dans la première partie de cet article, j'aborderai ces questions en me référant au soutien que les tribunaux et le droit international apportent aux responsables de l'élaboration des politiques. Dans la seconde, je ferai des suggestions pratiques en vue de concevoir les politiques à partir de la connexion entre pauvreté et exclusion. Cette partie comprend des recommandations à l'intention des responsables de l'élaboration des politiques pour les inciter à intégrer de manière plus explicite les politiques juridiques dans leur processus et veiller à ce que l'élaboration de politiques dans ce domaine prioritaire tienne compte des besoins des personnes vivant dans la pauvreté et y réponde.

Un paysage en transition

On décrit généralement la pauvreté en se référant à sa principale caractéristique, soit un revenu insuffisant. Toutefois, les chercheurs universitaires et les autres professionnels, tant au Canada qu'à l'étranger, sont en train de remanier cette perception en tenant compte des capacités et du pouvoir tout autant que du revenu et des ressources financières.

Le projet de loi 112 définit la pauvreté de la façon suivante :

2. [Définition]: Pour l'application de la présente loi, on entend par « pauvreté » la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir

Pearl Eliadis est gestionnaire principale de savoir à la J.W. McConnell Family Foundation. Une grande partie du travail à la base de cet article a été réalisé lorsque M^{me} Eliadis était directrice principale des recherches au PRP.

nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société.

De la même manière, l'Organisation des Nations Unies et ses organismes abordent la pauvreté sous un angle plus intégrant, qui comporte des aspects sociaux autant qu'économiques.

[Une] condition humaine caractérisée par la privation permanente ou chronique des ressources, des capacités, *des choix, de la sécurité et du pouvoir* nécessaires à la jouissance d'un niveau de vie adéquat et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux (UNOHCHR, 2003, traduction libre, italiques ajoutés).

La définition de la pauvreté elle-même subit des changements fondamentaux, c'est-à-dire qu'on comprend de plus en plus son lien direct avec l'exclusion et que ces aspects sociaux sont essentiels pour comprendre tant le concept que ses impacts sur la réalité des gens. Une approche plus intégrée subsume également de nombreux autres indicateurs - l'analphabétisme, une dégradation de l'état de santé, l'inégalité des sexes, une dégradation de l'environnement et des impacts raciaux de l'état de pauvreté.

Évaluation de la politique du Canada

Comment qualifier le cadre politique du Canada en matière de pauvreté et d'exclusion lorsqu'on l'évalue en fonction de la base conceptuelle évolutive de la pauvreté comme nous l'avons décrite dans la section précédente?

Une première observation : il n'existe pas de cadre politique global à l'échelon fédéral permettant d'aborder les questions de pauvreté et d'exclusion. Au lieu de cela, on perçoit généralement les objectifs comme suit : amener les gens au-dessus du seuil de faible revenu pour répondre aux

besoins lorsque les gens sont dépourvus de gains suffisants. Concrètement, ces politiques et programmes, en place à divers paliers de gouvernement, ont connu beaucoup de succès et constituent un filet de sécurité sociale solide. Cela dit, l'avenir soulève des préoccupations.

La pauvreté comporte des liens directs avec l'exclusion, et ses aspects sociaux sont essentiels pour comprendre tant le concept que ses impacts sur la réalité des gens.

En 1996, quand on a mis en place le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)³, les contributions du gouvernement fédéral ont été réduites, de sorte qu'elles étaient nettement inférieures à ce qu'elles auraient été dans l'ancien système. Ces réductions ont été transmises aux provinces puis aux citoyens par l'entremise de critères d'admissibilité plus stricts et de toute une panoplie de programmes, comme les programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail »⁴. Le Canada ne se débrouille pas aussi bien que de nombreux pays de l'OCDE, et le bien-être économique de certains groupes vulnérables, comme les nouveaux immigrants, a reculé (CCDS, 2004). Des études récentes au niveau communautaire démontrent que les adultes à faible revenu en âge de travailler prennent du retard sur le plan de la sécurité du revenu et de la richesse nette, et que beaucoup sont incapables de se trouver un emploi stable ou d'accumuler suffisamment d'actifs pour se tenir à l'abri du bien-être social. De plus, beaucoup de Canadiens, tant dans le grand public que parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, sont insatisfaits du système de sécurité du revenu (St. Christopher House, 2004).

L'image de ce qu'est la pauvreté, la façon dont elle est perçue et celle

dont elle se maintient, est fonction de phénomènes sociaux, comme le manque de pouvoir et de choix, et du cercle vicieux entre le manque de revenu et d'autres indicateurs sociaux complexes, parmi lesquels l'exclusion.

Exclusion de quoi? Le critère des droits à l'égalité

Il n'existe pas véritablement de droit à la liberté par rapport à la pauvreté au Canada. Mais lorsqu'on considère une définition plus large de la pauvreté, on remarque l'existence d'un groupe de droits associés qui, combinés à un test d'appartenance et d'exclusion de la société canadienne, peut transformer ces revendications en revendications justiciables devant les tribunaux en raison des droits protégés. Les personnes qui reçoivent de l'aide sociale, par exemple - un groupe important de personnes vivant dans la pauvreté au Canada - sont désormais couvertes par l'article 15 de la *Charte*, qui porte sur les droits à l'égalité (peu importe leur province de résidence)⁵.

Au cours de nos travaux de recherche en vue de la rédaction de cet article, nous avons étudié les décisions de la Cour suprême du Canada et des cours d'appel portant sur les droits à l'égalité afin de d'évaluer si l'on tenait compte, sur le plan juridique, de la relation entre l'exclusion et l'égalité. Après analyse, dix de ces causes faisaient explicitement référence à l'exclusion en tant qu'indication claire de droits à l'égalité, et la moitié de ces causes s'inscrivaient dans le contexte de programmes d'aide sociale ou de sécurité sociale (voir l'encadré).

Le rôle joué par l'exclusion dans les droits à l'égalité semble donc assez bien établi dans la jurisprudence canadienne relative à l'article 15 de la *Charte*. Le lien avec la pauvreté constitue l'étape suivante. Un exemple canadien de la façon dont s'est faite la connexion entre pauvreté et exclusion dans une cause portant sur les droits à l'égalité en vertu de la *Charte* est particulièrement évocateur. La Cour d'appel de l'Alberta a annulé un programme d'assistance sociale destiné aux femmes pauvres, veuves et âgées dans le jugement *Gwinner c. Alberta (Ressources humaines et Emploi)*. Le tribunal a soutenu que le programme ne tenait pas compte des actifs des bénéficiaires dans son évaluation de leur besoin du programme. Ce dernier était considéré à la fois comme trop inclusif, puisqu'il bénéficiait à des femmes riches en actifs, et trop peu inclusif puisqu'en étaient exclues des femmes dans une situation semblable, c'est-à-dire âgées et ayant perdu le soutien financier d'un ex-conjoint. L'annulation du programme se justifiait du fait que le tribunal a estimé qu'il enfreignait les droits à l'égalité garantis par la Constitution en vertu de l'article 15 de la *Charte*.

Si les responsables de l'élaboration des politiques ne doivent pas faire la preuve d'une adaptation parfaite entre un programme et le groupe visé, le travail d'élaboration doit être rationnel et reposer sur des preuves. Les distinctions faites ne doivent pas atteindre à la dignité humaine. Dans le jugement *Falkiner*, les tribunaux ontariens ont annulé un règlement relatif au « conjoint à domicile » qui faisait du revenu une indication claire de pauvreté. Les responsables de l'élaboration des politiques étaient convaincus que le revenu réel des bénéficiaires de l'aide sociale était maintenu artificiellement bas en cas de cohabitation avec une autre personne, autre qu'un conjoint sur le plan technique, et dont on ne tenait donc pas compte du revenu. Dans ces circonstances, l'autre personne était considérée comme conjoint. Que cette hypothèse soit exacte

ou non, en ne tenant pas compte de l'impact de la réglementation sur les capacités et les choix de vie des personnes bénéficiant de l'aide sociale (surtout des femmes seules, selon la preuve déposée dans cette affaire), le gouvernement avait en fait réduit leur capacité de bâtir une relation stable et créé une sorte d'exclusion qui n'existait pour personne d'autre au sein de la société (l'arrêt *Falkiner* a été porté en appel devant la Cour suprême du Canada).

Les tribunaux ont rendu plusieurs décisions qui ont eu pour effet de modifier énormément notre compréhension de l'égalité et de son lien avec l'exclusion et les droits des personnes appartenant à des groupes vulnérables ou à risque.

Élaboration de la politique en fonction du lien entre la pauvreté et l'exclusion

L'intersection des concepts de pauvreté et d'exclusion est au cœur de cet article, ainsi que ses implications pour les responsables de l'élaboration des politiques. Bien que les mesures fondées sur le revenu conservent leur importance, il faut les replacer dans un contexte global ou un cadre reposant sur une définition de la pauvreté à la fois plus large et sensible au contexte. La première stratégie bien définie est une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

Il n'existe pas de cadre de politiques global permettant de régler les problèmes de pauvreté et d'exclusion à l'échelon fédéral. C'est un défi particulièrement difficile à relever pour le Canada en raison de notre structure fédérale. Résultat de la complexité juridictionnelle fédérale-provinciale en matière de pauvreté, une stratégie globale de lutte contre la pauvreté a plus de chances de réussir si elle s'inscrit dans le cadre du fédéralisme coopératif et de l'article 36 de la *Loi*

*constitutionnelle*⁶. Même si elle ne semble pas avoir rempli ses promesses dans le passé (surtout à la lumière de la création récente du Transfert canadien en matière de programmes sociaux), l'Entente cadre fédérale-provinciale sur l'union sociale est un bon modèle.

Dans l'élaboration d'une stratégie nationale, les responsables de l'élaboration des politiques doivent tenir compte des impacts plus larges des interventions sur les choix et les circonstances de vie des pauvres, ainsi

que de la possibilité que les mesures prises (surtout celles qui ont pour effet d'éliminer ou de restreindre des avantages) peuvent créer des exclusions injustes, comme dans le jugement *Falkiner*. La recherche sur la pauvreté pertinente aux politiques et axée sur les groupes vulnérables en proie à l'exclusion doit donc aussi tenir compte des interactions des interventions (cumul) ainsi que d'indicateurs plus larges des ressources réelles (protection de l'accumulation d'actifs). Des mesures plus proactives permettraient notamment d'offrir de meilleurs outils financiers appropriés aux personnes à faible revenu et d'assurer l'accès à certaines prestations de soins de santé (p. ex., les médicaments et les soins dentaires) aux personnes faisant partie des travailleurs à faible revenu (St. Christopher House, 2004).

Intégration des normes juridiques

Comme nous l'avons souligné plus haut, le cadre de politiques juridiques évolue avec le temps. De plus les concepts d'exclusion et de pauvreté sont perçus comme interdépendants et semblent évoquer ensemble les droits à l'égalité. Ces éléments sont essentiels à l'élaboration de politiques horizontales sans toutefois être généralement

Aperçu de la jurisprudence pertinente

Dans le jugement *Corbière c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 L.R.C. 203, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur l'exclusion des membres de bandes d'autochtones vivant hors réserve de la gouvernance des bandes.

Dans le jugement *Egan c. Canada*, [1995] 2 L.R.C. 513, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur l'exclusion de personnes de la législation sur la sécurité sociale des personnes âgées en raison de leur orientation sexuelle.

Dans le jugement *Falkiner c. Ontario (ministère des Services sociaux et communautaires, Direction du maintien du revenu)* (2000), 49 O.R. (3^e) 564 (C.A.). [Autorisation d'interjeter appel à la C.S.C. accordée [2000] S.C.C.A. 297], la Cour d'appel de l'Ontario s'est penchée sur la constitutionnalité de la réglementation relative aux personnes touchant de l'aide sociale qui restreint l'accès aux avantages à une personne cohabitant avec une personne de sexe opposé.

Dans le jugement *Gosselin c. Québec (procureur général)*, [2002] 4 L.R.C. 429, le tribunal s'est penché sur l'exclusion prestations complémentaires dans le cadre d'un programme de bien-être en raison de l'âge.

Dans le jugement *Gwinner c. Alberta (Human Resources and Employment)*, [2002] AJ 1045, la Cour d'appel de l'Alberta s'est penchée sur l'exclusion de femmes divorcées et séparées d'un programme d'aide sociale conçu à l'intention des veuves âgées.

Dans le jugement *Granovsky c. Canada (ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 L.R.C. 703, 2000 CSC 28, le tribunal a déclaré que « ce n'est généralement pas la personne ayant une déficience qui est à l'origine de l'exclusion et de la marginalisation, mais plutôt

l'environnement socioéconomique et, malheureusement, l'État lui-même. »

Dans le jugement *Halpern c. Canada* (2003), 225 D.L.R. (4^e) 529 (C.A. ont.), le tribunal a soutenu que les conjoints de même sexe étant exclus de l'institution du mariage, cette exclusion perpétue l'opinion que les relations entre conjoints de même sexe ne méritent pas autant de reconnaissance que les unions entre conjoints de sexe opposé.

Dans le jugement *Law c. Canada (ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 L.R.C. 497, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur l'exclusion d'une personne jeune du Régime de pensions du Canada.

M. v. H., [1999] 2 L.R.C. 3, portait sur l'exclusion des gais et lesbiennes de l'application de la législation sur le droit de la famille.

Dans le jugement *Polewsky c. Home Hardware Stores Limited* (2003), 60 O.R. (3^e) 600 (Cour div.), le tribunal s'est penché sur la légalité de l'obligation de payer un droit de greffe pour déposer une requête devant la Cour de petites créances du plaignant qui avait déclaré qu'il était pauvre.

Dans le jugement *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women c. M.N.R.*, [1999] 1 L.R.C. 10, le tribunal s'est demandé si le refus du statut d'organisme caritatif à un organisme communautaire constituait une « exclusion de l'appartenance et de la participation à la société canadienne ».

Dans le jugement *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 L.R.C. 493, [1998] S.C.J. n^o 29, le tribunal s'est penché sur l'exclusion des gais et lesbiennes des protections de la loi provinciale sur les droits de la personne en Alberta.

ou implicitement acceptés ou intégrés au sein des cercles fédéraux de l'élaboration des politiques. Et cela même si, dans certains secteurs de la recherche en politiques, dans des ministères fonctionnant dans le domaine du droit comme Justice Canada, par exemple, certains aspects d'un cadre analytique basé sur les capacités sont implicites.

Il faudrait intégrer très tôt dans le processus un cadre normatif à jour, qui tient compte de l'élément politiques juridiques de l'équation, permettant de s'assurer que l'on

tienne compte de l'évolution juridique dans une recherche bien pensée et pertinente pour les politiques. Il convient de souligner que cet examen ne devrait pas nécessairement prendre la forme d'un avis juridique obtenu auprès de la direction des services juridiques d'un ministère. Pas plus qu'il ne devrait remplacer l'évaluation juridique de la conformité à la *Charte* qui survient à la fin du processus d'élaboration des politiques. Il s'agirait plutôt d'intégrer, en début de processus, des considérations de politiques juridiques.

Normes liées à la Charte et aux droits de la personne

Le fait de tenir compte des normes juridiques en début de processus ne représente pas une entreprise aussi vaste ni lourde qu'il n'y paraît au premier abord. Le nombre de motifs contenus dans la *Charte* et les lois relatives aux droits de la personne est fini (à un moment précis à tout le moins), et l'on peut tenir compte des conséquences connues ou probables d'une politique en fonction des objectifs des politiques.

Au plan national, les tribunaux ont rendu plusieurs décisions qui ont eu pour effet de modifier énormément notre compréhension de l'égalité et de son lien avec l'exclusion et les droits des personnes appartenant à des groupes vulnérables ou à risque. Quand on exclut des personnes des programmes gouvernementaux d'une manière qui constitue une exclusion à l'appartenance et à la participation à la société canadienne, les tribunaux sont prêts à s'aventurer dans des domaines de politique sociale pour redresser l'équilibre en s'appuyant sur les droits à l'égalité. Le lien de recherche entre les personnes perçues

(comme c'est actuellement le cas), mais aussi à d'autres genres d'outils de politiques.

Dans les lignes directrices qu'il adresse à la fonction publique fédérale, le Bureau du Conseil privé demande aux responsables de l'élaboration des politiques de s'assurer de la conformité aux obligations internationales au cours du processus de confection des lois. Par contre, en ce qui a trait à d'autres outils (p. ex., des politiques, des lignes directrices, des partenariats et des réglementations négociées), on les encourage simplement à tenir compte des effets des obligations inter-

Lorsqu'une loi ou une politique semble enfreindre les droits et libertés d'une personne, il existe des recours légaux. De plus, certains perçoivent parfois les outils internationaux relatifs aux droits et libertés de la personne comme destinés aux pays en développement, qui connaissent des taux de pauvreté beaucoup plus élevés. S'il ne fait aucun doute que le Canada demeure l'un des meilleurs pays au monde en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté, aucun de ces arguments n'est particulièrement convaincant.

Tout d'abord, comme le montre la recherche parallèle entreprise dans ce projet du PRP, l'évolution de notre tissu social exige de nouvelles approches, tant pour régler de nouveaux problèmes que de nouveaux aspects de vieux problèmes. Autre fait nouveau sur le plan juridique : la tendance à percevoir la pauvreté en rapport avec l'exclusion, en particulier en ayant recours à un test juridique d'exclusion de l'appartenance et de la participation à la société canadienne qui est devenu une épreuve de vérité afin de déterminer si les politiques gouvernementales enfreignent les droits à l'égalité. Le test d'exclusion permet non seulement de vérifier que les politiques gouvernementales respectent la primauté du droit et sont conformes aux valeurs exprimées dans la *Charte*, mais aussi qu'elles sont le reflet des valeurs contenues dans les outils internationaux ratifiés par le Canada. Une grande partie de la jurisprudence dans ce domaine remonte à la dernière décennie.

Deuxièmement, les tribunaux devraient être une solution en dernier recours. Le respect de la primauté du droit et la sensibilité aux normes émergentes incombent tout autant aux responsables de l'élaboration des politiques qu'au pouvoir judiciaire. La question de l'imputabilité dans la conformité aux normes internationales en particulier soulève des inquiétudes. Si les outils internationaux ne sont pas

Le test d'exclusion permet non seulement de vérifier que les politiques gouvernementales respectent la primauté du droit et sont conformes aux valeurs exprimées dans la Charte, mais aussi qu'elles sont le reflet des valeurs contenues dans les outils internationaux ratifiés par le Canada.

comme vulnérables et les groupes considérés comme des minorités distinctes et bien définies au sens de l'article 15 de la *Charte* est donc très étroit, et cela comprend les groupes de personnes vivant dans la pauvreté⁷.

Comblant l'écart entre le droit international et le droit national

Dans le cadre d'une stratégie nationale visant à lutter contre la pauvreté, les responsables canadiens de l'élaboration des politiques doivent tenir compte de l'intégration des normes internationales en matière de droits de la personne et des lois et politiques nationales. Une des approches proposées fait appel à un filtre juridique. Lorsqu'ils analysent les projets de politiques aux stades les plus précoces, les chercheurs ont bien sûr l'habitude de passer en revue les traités et pactes internationaux du Canada applicables et évaluent la conformité des projets par rapport au droit international. Ce processus s'appliquerait non seulement aux propositions de politiques mises en œuvre à l'aide d'outils législatifs

nationales (Canada, BCP, 2001). Vu le nombre croissant de nouveaux outils et l'encouragement actif du BCP et d'autres organismes centraux à se servir de l'activité législative comme d'un outil à utiliser en dernier ressort, il est particulièrement approprié de modifier ces lignes directrices.

Conclusion

Les fondements conceptuels et normatifs de la pauvreté et de l'exclusion ont beaucoup évolué au cours des deux dernières décennies. Ces changements ne se sont pas entièrement traduits dans l'évolution des politiques sociales dans l'ensemble des programmes de recherche en politiques du gouvernement fédéral.

Il n'est pas toujours facile de percevoir le besoin de réorienter les approches des politiques au Canada car, en gros, les approches actuelles semblent bien fonctionner. Comparativement à d'autres pays, dont les taux de pauvreté sont bien pires, il ne semble pas qu'il faille trop se faire de soucis.

destinés au Canada, celui-ci ne devrait bien évidemment pas les ratifier. Par principe, les tribunaux ont régulièrement énoncé que l'adhésion à des outils internationaux témoigne de l'intention du Canada de s'y conformer. En pratique, l'adhésion à des normes dont le Canada a fait la promotion et qu'il a adoptées devrait constituer une caractéristique essentielle de l'élaboration de politiques portant sur les outils législatifs et non législatifs.

Renvois

Lois et règlements

Canada

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la *Loi constitutionnelle de 1982* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 et 31 Victoria, ch. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, Ann. II, n° 5.

Québec

Projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q., ch. 61.

Auteurs et rapports cités

Canada, BCP (Bureau du Conseil privé), 2001. Chapitre 1.1, « Choisir les meilleurs outils », *Lois et règlements : l'essentiel*, 2^e éd. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&doc=legislation/lmgcatalog_f.htm>.

Eliadis, F. Pearl, 2004. « L'approche normative du développement des politiques : intégrer les perspectives des politiques juridiques », *Horizons*, volume 6, numéro 4, Ottawa, *Projet de recherche sur les politiques*.

Conseil canadien de développement social, 2004. « Quel avenir pour le Canada? Il est temps de débattre du Transfert social canadien », <<http://www.ccsd.ca/francais/ip/ts/ts.htm>>, page consultée le 28 avril 2004.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), 2002. *Rapport mondial 2002 sur le développement humain*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/pdf/HDR%20PR_HDI.pdf>.

———, 2003. *Rapport mondial 2003 sur le développement humain*, <<http://www.undp.org/hdr2003/>>.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2002. *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale : Projet de loi no 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, septembre 2002. <<http://www.cdpcj.qc.ca/fr/publications/liste.asp?Sujet=48&noeud1=1&noeud2=6&cle=0>>.

SRSA (Société de recherche sociale appliquée), 2002. *Rendre le travail payant : Rapport final du projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date*, Ottawa, juillet 2002.

St. Christopher House, 2004. *What Works When Income Doesn't? Income Strategies for Working-Age Adults*. (Printemps 2004, rapport de projet, non publié, exemplaire conservé en dossier par l'auteure).

UNOHCHR (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme), 2002. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. <<http://www.eldis.org/static/DOC10335.htm>>.

———. 2003. *Poverty: What Is Poverty?* <<http://www.unhcr.ch/development/poverty02.html>>.

Notes

- 1 P. Eliadis tient à remercier Leah Spicer, étudiante en droit à l'Université de Windsor, qui a contribué à la réalisation d'un travail plus vaste, dont est tiré le présent article. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteure.
- 2 *Projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. L.R.Q. ch. 61.
- 3 Aujourd'hui divisé en deux : Le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.
- 4 Voir l'analyse sous SRSA (2002 en ES-5).
- 5 L'article 15(1) de la Charte, entré en vigueur en 1985, stipule :
15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.
- 6 36. (1) (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législa-

tures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

- 7 La jurisprudence récente laisse entendre que l'obstacle principal au fait de conclure que la pauvreté est un motif analogue en vertu de l'article 15 de la *Charte* peut davantage résulter du fait que personne n'a présenté de dossier factuel et historique devant le tribunal, par opposition à une prohibition inhérente de la pauvreté en tant que motif justifiant les droits à l'égalité (se reporter à la décision récemment prise par l'Ontario dans l'affaire *Polewsky*).

Emplois précaires et exclusion sociale

Enjeux clés et nouvelles orientations stratégiques

Andrew Jackson
Congrès du travail du Canada

Andrew Jackson
est économiste principal
au Congrès du travail du Canada.

On perçoit souvent l'exclusion sociale comme un problème lié avant tout au faible revenu, et il ne fait aucun doute que les emplois précaires – emplois peu rémunérés qui comportent un risque important de cessation – sont largement responsables des faibles revenus familiaux et de la pauvreté. Cependant, les bons emplois jouent également un rôle important dans l'inclusion sociale, dans la mesure où ils aident les personnes à développer pleinement leurs talents et capacités, à participer activement à la société et à jouir des mêmes chances que leurs concitoyens. Le travail précaire présente un défi de taille aux responsables canadiens de l'élaboration des politiques, car il condamne une grande proportion de citoyens à l'exclusion à vie de l'avancement professionnel progressif et des possibilités de développement des compétences. De plus, ces risques sont concentrés chez des groupes définis, tels que les immigrants récents ou les parents seuls, qui sont désavantagés de plusieurs façons. Le travail précaire est également un phénomène qui touche plus sévèrement les femmes, ce qui mine l'objectif d'égalité des sexes sur le marché du travail (Vosko et coll., 2003).

Dans cet article, nous avançons que l'emploi précaire est un facteur-clé de l'exclusion sociale et mettons en évidence certaines orientations politiques, fondées sur l'expérience européenne, qui pourraient améliorer la qualité des emplois au bas de l'échelle professionnelle. La première partie de cet article consiste en une description des principales caractéristiques du travail précaire au Canada aujourd'hui et des liens entre celui-ci et l'exclusion sociale. En deuxième partie, nous faisons ressortir certaines grandes leçons que les Canadiens pourraient tirer du modèle de marché du travail social démocratique de certains petits pays d'Europe. Ceux-ci ont réussi à atteindre des taux d'emploi élevés et de faibles taux d'emplois précaires. Dans la dernière partie de notre travail, nous proposons quelques observations de conclusion.

Le travail précaire au Canada

Selon certaines mesures, le Canada a eu une bonne feuille de route, sur le plan de l'emploi, au cours du cycle de récession et de la reprise, de 1989 à nos jours. La proportion de la population adulte occupant un emploi a atteint un sommet record en 2003 et figurait parmi les plus élevées du monde. Il serait exagéré de parler d'une nouvelle économie du savoir, mais l'on observe effectivement un virage vers des emplois exigeant de meilleurs niveaux de scolarisation et de compétences. De manière générale, ce genre d'emplois fournit à son tour une meilleure rémunération, une plus grande satisfaction professionnelle et a aussi créé d'avantage de possibilités pour les femmes. Pourtant, le marché professionnel dans son ensemble présente encore de nombreuses lacunes. L'exemple le plus évident est que le Canada connaît un taux d'emplois précaires élevé et croissant, et que ces faibles salaires et emplois instables ont contribué à une augmentation significative des inégalités, qui menace l'inclusion sociale.

On remarque que ces dix dernières années, les salaires horaires réels et les revenus annuels moyens ont stagné, surtout chez les hommes. La rémunération, au bas et au centre de l'échelle de répartition des revenus, n'a que faiblement augmenté, et l'inégalité de la rémunération s'est fortement accentuée au cours du cycle économique. Les données de Statistique Canada (Le revenu au Canada, 2003), montrent que les 20 % des ménages de l'échelon le plus élevé, dont les revenus moyens du marché étaient de 145 580 \$ en 2001, disposaient de 45,6 % du revenu total du marché de cette même année, par rapport à 42,4 % en 1989. Ces chiffres reflètent la polarisation accrue des gains individuels. Comme le montrent Saez et Veall (2003), les gains de la tranche de 1 % des revenus les plus élevés sont ceux qui ont augmenté le plus rapidement. Leur part de tous les revenus individuels selon les déclarations de revenus est passée de 9,3 % à

13,6 % entre 1990 et 2000. De manière générale, les gains obtenus depuis le début des années 1990 profitent largement aux plus hauts échelons de l'échelle des revenus, groupe qui a pourtant déjà profité d'une part disproportionnée des gains.

L'augmentation de l'inégalité du revenu du marché parmi les familles est partiellement due aux changements des modèles familiaux, mais

Les emplois précaires fournissent un accès très limité, voire nul, à l'avancement professionnel progressif et à la formation en milieu de travail.

surtout à la croissance des inégalités sur le marché du travail. Les familles qui se situent au bas de l'échelle des revenus sont plus susceptibles d'être constituées de personnes aux emplois peu rémunérés et d'être touchées par le chômage au cours d'une année. Des études récentes montrent que, pendant les années 1990, les écarts des revenus à long terme et des possibilités pour les Canadiens se sont fortement creusés (Beach et coll., 2003). En effet, une grande majorité de travailleurs occupe des emplois très instables et peu rémunérés, et beaucoup restent prisonniers de ces emplois pendant de longues périodes (Finnie, 2000; Janz, 2004). Il persiste, sur le marché du travail, de fortes inégalités entre les hommes et les femmes ainsi qu'entre les immigrants récents et les autres Canadiens.

Au sujet de ces derniers phénomènes, les données de l'Enquête sur la population active montrent qu'aujourd'hui, environ un travailleur canadien sur quatre – un sur cinq chez les hommes et une travailleuse sur trois chez les femmes – est peu rémunéré, c'est-à-dire qu'il gagne moins des deux tiers du salaire horaire national moyen, ou moins de 11 \$ l'heure, en dollars d'aujourd'hui. Ce qui est particulièrement inquiétant, c'est qu'un homme sur dix en âge de travailler (entre 25 et 54 ans)

et une femme sur cinq en âge de travailler, est mal rémunéré. Les emplois à faible rémunération sont fréquents dans la vente, les services et les professions de manœuvre, même s'il s'agit d'emplois à temps plein. L'incidence élevée de faible rémunération pour les emplois à temps partiel, dans le domaine des services privés, à dominance féminine, permet d'expliquer pourquoi les femmes sont plus à risque que les hommes.

Les données sur l'emploi précaire sont également préoccupantes : généralement, pour les emplois précaires, le salaire horaire est faible et le risque de cessation est élevé. Les périodes de chômage au Canada sont de quatre mois en moyenne, et, ces dernières années, près d'un travailleur sur huit a été au chômage au moins une fois au cours d'une année. Ce risque touche particulièrement les personnes dont le niveau d'éducation est plus faible, qui, lorsqu'ils travaillent, gagnent généralement moins que les salaires moyens. Les emplois précaires fournissent un accès très limité, voire nul, à l'avancement professionnel progressif et à la formation en milieu de travail. Les emplois sans issue qu'occupent nombre de femmes, de nouveaux immigrants, d'Autochtones et de personnes handicapées ne permettent pas de développer leurs compétences et capacités, alors qu'ils ont besoin d'avoir accès à de meilleurs emplois, de grimper les échelons professionnels et de mieux gérer les risques du marché du travail, tels que les mises à pieds permanentes liées aux changements économiques.

L'emploi précaire ne signifie pas forcément pauvreté ou exclusion. Certains travailleurs adultes occupant un emploi précaire sont protégés de la pauvreté par les gains d'un conjoint, et

la pauvreté découle souvent de l'éclatement familial et de l'exclusion du marché du travail plutôt que de faibles gains. Cependant, l'emploi précaire est aujourd'hui une cause croissante et significative de pauvreté au Canada. Les travailleurs et les familles à faible revenu entrent et sortent du cycle de la pauvreté, en fonction du nombre de semaines de travail accumulées par an et de leur rémunération. Une personne seule qui vit dans un grand centre urbain doit travailler plus ou moins à plein temps durant une année complète et gagner environ 10 \$ l'heure pour échapper à la pauvreté (c'est-à-dire pour se situer au dessus du seuil du faible revenu avant impôts). Ce seuil est évidemment plus haut lorsqu'un seul travailleur doit soutenir un enfant ou un conjoint qui ne travaille pas. Une famille de deux adultes avec enfants doit travailler environ 75 semaines par an à 10 \$ l'heure pour se maintenir au dessus du seuil de pauvreté. Les salaires minimums sont beaucoup trop bas, dans toutes les provinces, pour maintenir les familles de travailleurs à faible revenu au dessus du seuil de pauvreté, même celles dont un membre occupe un emploi à temps plein pendant une année complète. Même avec un emploi à temps plein, pendant une année complète, avec un salaire horaire de 10 \$, auquel s'ajoute un soutien au revenu du gouvernement, la plupart des familles des grandes villes sont à risque (Conseil national du bien-être social, 2004).

Les programmes sociaux, alliés à un système d'impôt progressif, permettent d'atténuer les différences de revenu familial qui découlent des gains. Cependant, le rôle de redistribution que doivent jouer les impôts et les transferts à la population en âge de travailler, a été érodé par des coupures dans l'assurance-emploi et les prestations de l'assistance sociale. En outre, il sera très difficile d'éviter que les inégalités du revenu ne se creusent et de promouvoir une société plus inclusive, si l'inégalité des salaires continue de s'accroître.

Du point de vue de l'inclusion sociale, il est perturbant de constater que l'inégalité du revenu après impôts et transferts ait encore progressé au Canada entre 1989 et 2001, après une période de stabilité au cours des cycles économiques précédents. On ne peut arriver à une réelle égalité des chances tant qu'il existe des différences marquées entre les contextes économiques des familles. Les résultats-clés, en santé par exemple, sont étroitement liés au revenu relatif et non seulement au revenu absolu. Dans des pays relativement égaux comme la Suède, les différences entre divers segments de la population, au plan de l'espérance de vie, de la santé, de l'alphabétisation, de l'éducation et d'autres indicateurs importants de bien-être, sont nettement moins importantes qu'elles ne le sont au Canada, où elles sont jusqu'ici plus faibles qu'aux États-Unis (Jackson, 2000). En effet, on dit toujours que les États-Unis sont le pays où tout est possible, mais les possibilités se mesurent par les chances qu'a un enfant issu d'une famille à faible revenu d'améliorer son statut d'emploi, et celles-ci sont plus faibles aux États-Unis qu'au Canada, et plus élevées dans les pays scandinaves (Fortin et Lefebvre, 1998). C'est à ces pays que nous devrions porter davantage attention.

Limiter le travail précaire : apprendre des modèles sociaux démocratiques européens

Comme le fait remarquer Smeeding (2002), les pays où l'égalité est élevée, comme la Suède, doivent ce succès non pas uniquement à de généreux programmes sociaux, mais aussi au fait que la répartition du revenu par le marché du travail est assez équilibrée. Les transferts sociaux ne peuvent compenser les inégalités découlant du marché du travail que dans une certaine mesure, et toute riposte politique à l'exclusion doit passer par des changements au mode de fonctionnement du marché du travail.

L'expérience de démocratie sociale scandinave des années 1990 semble démontrer qu'il est possible d'avoir un fort taux d'emploi, de salaires relativement équitables et de réelles possibilités pour les travailleurs qui occupent des emplois traditionnellement mal payés et sans issue. L'Organisation internationale du travail et la Commis-

Les responsables canadiens de l'élaboration des politiques devraient voir d'un bien meilleur œil une hausse du salaire minimum au Canada et les politiques menant à l'extension des négociations collectives aux travailleurs mal rémunérés dans les services privés.

sion européenne ont toutes deux fait valoir récemment l'exemple du Danemark comme modèle de marché du travail qui promeut des niveaux élevés d'emploi « socialement inclusif », ce qui discrédite le sombre postulat de nombreux économistes orthodoxes, selon lequel il doit forcément y avoir un compromis entre la création d'emploi et des emplois de meilleure qualité (Auer, 2000; OIT, 2003; Commission européenne, 2002). Le Danemark, la Suède et les Pays-Bas ont tous de bons antécédents en matière de création d'emploi et de croissance économique au cours des années 1990, avec une faible incidence d'emplois peu rémunérés, par rapport à l'Amérique du Nord, ce qui laisse penser qu'un modèle différent est envisageable, même s'il n'est pas forcément facile à élaborer.

Le succès relatif de ces pays sur le plan de la création d'emplois de meilleure qualité et de taux d'emploi élevés est dû à :

- une réglementation du marché du travail permettant de créer un plancher salarial et d'atténuer les inégalités salariales;
- de faibles coûts d'emploi (hors salaire), maintenus grâce à une sécurité sociale et économique, principalement par des programmes publics financés par l'imposition générale;

- un investissement significatif dans des politiques actives visant le marché du travail, afin de mieux qualifier les travailleurs les plus susceptibles de tomber dans le cycle du travail précaire;
- la mise sur pied d'un type d'économie de services « post-industrielle » distinct, axé sur un secteur non

marchand important et des services privés à haute productivité.

Les résultats de cette approche se distinguent fortement des aboutissements nord-américains. Au milieu des années 1990, presque un travailleur à temps plein sur quatre (23,7 %) au Canada et aux États-Unis était mal rémunéré (c'est-à-dire qu'il gagnait moins des deux tiers du salaire moyen national à temps plein) – par rapport à un sur vingt (5,2 %) en Suède, et seulement un sur huit en Allemagne (OCDE, 1996). La répartition des salaires dans nombre de pays européens est beaucoup plus comprimée qu'en Amérique du Nord, principalement parce que les salaires des travailleurs, même dans le domaine tertiaire des petites entreprises de services, sont fixés par des conventions collectives ou par l'extension des ententes syndicales sur les salaires à tous les travailleurs d'un secteur donné. Les pays industrialisés avancés se ressemblent beaucoup, dans la mesure où ce sont les grandes forces structurelles, telles que la concurrence internationale et les changements technologiques, qui façonnent les marchés du travail, mais les autorités responsables du marché du travail jouent encore un rôle déterminant dans les conséquences de celui-ci sur les travailleurs. (OCDE, 1996, 1997; Aidt et Tzannatos, 2003; Freeman et Katz, 1995).

Au niveau micro-économique, les travailleurs individuels et les entreprises sont tous les deux gagnants. On pense généralement qu'en rémunérant convenablement les employés peu qualifiés, on élimine des emplois. Or, en réalité, des salaires plus élevés peuvent s'avérer positifs puisqu'ils permettent d'améliorer la productivité et la qualité de l'emploi. Si les employeurs sont obligés de mieux rémunérer leurs salariés, ils seront poussés à investir d'avantage en biens d'équipement et en formation. Des planchers salariaux peuvent limiter le roulement de la main-d'œuvre et renforcer l'expérience et les qualifications des travailleurs, ce qui, au bout du compte, fait diminuer les charges patronales. Un salaire normalisé commun peut également permettre de retirer les charges salariales de l'équation de la concurrence. En effet, si tous les employeurs versaient les mêmes salaires et les mêmes avantages sociaux, les entreprises devraient se faire concurrence entre elles sur un autre plan que le coût de la main-d'œuvre, p. ex., la qualité et le service à la clientèle, qui exigent des employés mieux qualifiés.

Pour toutes ces raisons, les responsables canadiens de l'élaboration des politiques devraient voir d'un bien meilleur œil une hausse du salaire minimum au Canada et les politiques menant à l'extension des négociations collectives aux travailleurs mal rémunérés dans les services privés (où les taux de syndicalisation se situent bien en dessous de 10 %).

Les démocraties sociales, telles que la Suède et le Danemark, ont stimulé la création d'emplois par des méthodes qui ne dépendent pas des faibles salaires. On attend des employeurs qu'ils offrent des salaires, des conditions de travail et de la formation raisonnables à leurs employés, mais, contrairement à nombre de pays européens dont le taux de chômage est élevé (comme l'Allemagne), on n'attend pas d'eux qu'ils financent massivement programmes et avantages sociaux. À l'inverse du Canada, les

retraites et les prestations d'assurance-maladie complémentaire sont principalement financées par les programmes gouvernementaux. Payer les programmes sociaux et les rentes à même les impôts généraux, plutôt qu'à l'aide de cotisations sociales ou de régimes d'aide sociale prévus par les entreprises, permet de contrôler les coûts de la main-d'œuvre. Cette approche permet également d'atténuer les écarts entre les travailleurs qui occupent un bon emploi et qui ont accès à de bons avantages, et les travailleurs aux emplois précaires, qui n'en n'ont pas. Le Canada devrait à son tour élargir progressivement son régime d'assurance-maladie et la portée de ses régimes publics de santé et de pensions.

Depuis longtemps, les pays scandinaves mettent aussi l'accent sur la sécurité d'emploi plutôt que sur le maintien des travailleurs dans leur poste, ce que l'on appelle aujourd'hui la « flexsécurité ». Cela signifie que les entreprises peuvent embaucher et mettre à pied les travailleurs assez facilement, mais que les gouvernements ont la responsabilité de promouvoir le plein emploi. En outre, les gouvernements, les employeurs et les syndicats ont la responsabilité conjointe d'encourager la formation et de lancer des politiques pertinentes et efficaces visant le marché du travail. Ainsi, on accepte les formes d'emploi atypiques, tant que les salaires et les possibilités de formation ne sont pas discriminatoires (tel que précisé dans la directive de l'Union européenne sur le travail à temps partiel).

Pour soutenir cette approche, les pays scandinaves investissent massivement non pas uniquement dans l'éducation publique, mais également dans la formation en milieu de travail et dans des politiques actives visant le marché du travail, pour promouvoir l'adaptation de la main-d'œuvre et l'apprentissage continu. Fait notable, le gouvernement danois dépense cinq fois plus en programmes de formation publics que son homologue canadien, bien que leurs

taux de chômage soient équivalents (Madsen, 2003). La formation destinée aux chômeurs et aux travailleurs aux emplois précaires permet de rendre plus équitable l'accès aux possibilités d'emploi et de créer une base pour des emplois de meilleure qualité. Si l'on permet aux employeurs de mettre sur pied des stratégies qui exigent d'avantages de compétences et aux travailleurs moins qualifiés de grimper à l'échelle professionnelle, la formation devient alors un réel atout pour trouver de meilleurs emplois dans le secteur des services privés, normalement peu rémunéré.

Au Canada, on s'est montré sceptique quant à l'efficacité de l'acquisition, par les travailleurs vulnérables, de nouvelles compétences. Or, la recherche montre de plus en plus que le fait de concrétiser l'apprentissage continu en créant de vraies possibilités pour les travailleurs peu rémunérés engendre des avantages significatifs sur le plan de la qualité d'emploi (OIT, 2003; Madsen, 2003; OCDE, 2004). Applebaum et coll. (2003) soutiennent ces postulats par des études de cas détaillées portant sur des emplois dans des secteurs traditionnellement mal rémunérés. Ces emplois se trouvent nettement améliorés par de meilleures qualifications et des stratégies de l'employeur tirant parti de celles-ci. En gardant ces résultats à l'esprit, les gouvernements du Canada devraient revoir leur position actuelle sur les avantages potentiels de la formation des travailleurs vulnérables.

Enfin, les différences entre les pays industriels relativement à la structure de l'emploi « post-industriel » sont enrichissantes. Elles varient selon que les soins à l'enfance, les services aux aînés et autres services communautaires sont assumés par le marché ou par l'État. Lorsque c'est la prestation par l'État et par des services sans but lucratif qui est retenue, par opposition à une prestation assumée par des intervenants du marché, il en découle généralement une création d'emplois spécialisés et bien rémunérés, surtout

pour les femmes. De plus, si l'on décide également d'augmenter les taxes des services collectifs, les ménages disposent alors d'un revenu net inférieur pour consommer des services privés, ce qui fait diminuer le nombre d'emplois de mauvaise qualité du secteur tertiaire (Esping-Anderson, 2000; Pierson, 2001). Ce qui est étonnant, c'est qu'au Canada et aux États-Unis, un travailleur sur six en âge de travailler est employé dans les secteurs du détail, de la restauration et de l'hébergement, généralement peu rémunérés, par rapport à un travailleur sur dix en Suède et au Danemark (Scharpf et Schmidt, 2000, Annexe, vol. 1). Des salaires élevés nuiront sans doute aux services privés, mais pas forcément aux dépens du plein emploi. Cette constatation exige que nous revoyons nos politiques gouvernementales actuelles.

Conclusions et leçons à tirer pour le Canada

L'expérience de quelques pays européens, comme le Danemark, la Suède et les Pays-Bas, nous montre qu'il est possible d'obtenir des niveaux élevés d'emploi de qualité, et que la qualité n'empêche pas la quantité. Dans les pays scandinaves étudiés, un plancher salarial élevé et une faible incidence d'emplois sans issue et peu rémunérés n'ont pas empêché la forte croissance de l'emploi, même dans les services privés. Par conséquent, les groupes ouvriers et les groupes de lutte contre la pauvreté au Canada sont d'avis qu'un plancher salarial similaire au Canada doit faire partie de la solution contre la précarité des emplois, et qu'il permettrait d'améliorer la productivité et les compétences de la main-d'œuvre. Un tel plancher serait plus efficace s'il était combiné à des politiques publiques visant à rehausser les qualifications des travailleurs et à encourager les employeurs à poursuivre des stratégies de spécialisation. Enfin, des services sociaux adaptés, financés par l'impôt général, peuvent également contribuer positivement à un emploi « post-industriel » de qualité.

Le Canada est une société diversifiée et plutôt individualiste, mais les Canadiens se targuent aussi d'avoir créé une société plus inclusive que leur voisin du Sud. Nombre d'éléments des nouveaux modèles européens, tels que des syndicats forts, un secteur social important, et la participation d'intervenants sociaux à l'élaboration des politiques existent déjà au Québec, et, dans une moindre mesure, dans d'autres provinces canadiennes. Certes, le Canada est fortement intégré au marché du travail américain, très déréglementé, mais cela n'empêche pas des projets politiques qui reflètent les valeurs d'égalité, d'inclusion et de solidarité. Au bout du compte, le défi revient à montrer comment l'élimination de la précarité des emplois favorisera non seulement l'inclusion sociale, mais aussi l'édification d'une économie plus productive.

(Les arguments avancés dans cet article sont plus longuement développés dans Jackson A., 2005. *Work and Labour in Canada: Critical Issues*, à paraître au Canadian Scholars' Press au printemps).

Renvois

Aidt, T. et Z. Tzannatos, 2003. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Washington, Banque Mondiale.

Applebaum, E., A. Bernhardt et R. J. Murnane (dir.), 2004. *Low Wage America*, New York, Foundation Russell Sage.

Auer, P., 2000. *La reprise de l'emploi en Europe. L'exemple de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas*, Genève, OIT.

Beach, C., R. Finnie et D. Gray, 2003. « Earnings Variability and Earnings Stability of Women and Men in Canada: How Do the 1990s Compare to the 1980s? », Analyse des politiques, Supplément XXIX.

Commission Européenne, Emploi et affaires sociales, 2002. *L'emploi en Europe*.

Conseil national du bien-être social, 2004. *Un revenu pour vivre?*, printemps 2004.

Esping-Anderson, G., 1999. *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford University Press.

Finnie, R., 2000. « The Dynamics of Poverty in Canada », Institut C.D. Howe.

Fortin, N., et S. Lefebvre (dir.), 1998. « Mobilité intergénérationnelle du revenu au Canada » dans Corak M., *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir des enfants au Canada*, Statistique Canada.

Freeman, R. B. et L. F. Katz (dir.), 1995. *Differences and Changes in Wage Structures*, The University of Chicago Press.

Jackson, A., 2000. *The Myth of the Equity-Efficiency Trade-Off*, Conseil canadien de développement social.

Janz, T., 2004. *Les emplois peu rémunérés et l'ascension sociale*, Document de recherche, Revenu, Statistique Canada.

Madsen, P. K., 2003. « Le modèle danois de la "Flexicurité", un paradis non sans quelques serpents » dans Auer, P. et Cazes, S. (dir.). *Employment Stability in an Age of Flexibility*, Bureau international du travail, Genève.

Organisation de coopération de développement économiques, *Perspectives de l'Emploi*, 2004. « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ».

Organisation de coopération de développement économiques, *Perspectives de l'Emploi 1997*. « Négociation collective et performance économique ».

Organisation de coopération de développement économiques, *Perspectives de l'Emploi*, 1996. « Inégalités des salaires, emplois à bas salaire et mobilité salariale ».

Organisation internationale du travail (OIT), 2003. *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security*.

Pierson, P. (dir.), 2001. *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.

Saez, E. et M. Veall, 2003. *The Evolution of High Incomes in Canada, 1920 to 2000*, National Bureau of Economic Research Working Paper.

Scharpf, F. et V. Schmidt (dir.), 2000. *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. I, From Vulnerability to Competitiveness, et Vol. II, Diverse Responses to Common Challenges, Oxford University Press.

Smeeding, T., 2002. *Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study*, Luxembourg Income Study Working Paper No. 320 (juillet 2003).

Statistique Canada, 2003. *Revenu au Canada*, catalogue 13F0022XC.B.

Vosko, L., N. Zukewich et C. Cranford, 2003. « Le travail précaire : une nouvelle typologie de l'emploi », *L'emploi et le revenu en perspective*. Statistique Canada.

Pauvreté et éducation au centre-ville

Ben Levin

Université du Manitoba¹

De nombreuses études ont invariablement démontré que la valeur explicative la plus déterminante du niveau d'instruction et de la performance scolaire des élèves est le statut socio-économique (SSE) de leur famille. Par conséquent, les enfants des centres-villes, qui sont caractérisés par de faibles SSE, font face à des obstacles significatifs à la réussite scolaire, ainsi qu'à des menaces concomitantes à d'autres résultats importants tels que l'emploi, le revenu, la santé, l'espérance de vie et la participation communautaire.

Ces préoccupations vis-à-vis de l'éducation au centre-ville n'ont rien de nouveau, et pourtant elles cachent une vaste série d'idées quant à la nature, aux causes et aux solutions potentielles aux problèmes d'éducation dans nos villes.

Pauvreté : causes et solutions

La réflexion sur la nature et les causes de la pauvreté est généralement divisée en deux camps : le premier perçoit la pauvreté comme une faiblesse chez des personnes qui ne font pas ou ne peuvent pas faire le nécessaire pour mener une vie raisonnable. Sous cet angle, la pauvreté est souvent un manquement moral, et les mesures visant à fournir un soutien supplémentaire aux personnes démunies ont tendance à encourager la fainéantise et le manque d'initiative, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. La deuxième école pense que la pauvreté découle principalement des inégalités systématiques de l'économie et de la société, et résulte surtout de forces sur lesquelles on ne peut exercer aucun contrôle, telles que le manque de travail, les faibles salaires ou la discrimination. Ainsi, le soulagement de la pauvreté exige, soit un soutien supplémentaire aux familles et aux personnes, soit des changements structurels à l'économie et à la société, soit les deux (il y a une divergence d'opinion à ce sujet). L'opinion publique et les politiques gouvernementales oscillent généralement entre ces deux positions.

Les idées de solutions ou de stratégies permettant de lutter contre la pauvreté sont largement façonnées par les idées que les gens se font des causes de ce problème. Ces solutions ou stratégies diverses semblent se diviser en quatre grandes catégories. Un type de politiques fournit un niveau de revenu de base et d'autres soutiens pour les personnes démunies – par le biais de l'aide sociale, de salaires minimums, de crédits d'impôts ou d'une série d'autres moyens. Nombre de ces politiques comportent peu voire pas d'éléments mélioratifs. Elles sont simplement conçues pour rendre supportable – ou du moins possible – la vie de personnes qui, sans elles, seraient complètement privées de ressources.

L'autre type de stratégies vise à favoriser un effort individuel plus important de la part des personnes démunies. Les incitatifs positifs (par exemple, le soutien à la formation et à l'éducation, les plans d'épargne, les programmes ciblés) et négatifs (refus de certaines prestations pour non-emploi), figurent parmi ces mesures. Ces stratégies reposent sur un modèle dans lequel la pauvreté est essentiellement considérée comme le résultat de problèmes ou d'incapacités individuels.

Une troisième catégorie de stratégies, moins fréquente, touche moins les personnes que les quartiers ou les collectivités. Les initiatives de ce type découlent de l'opinion selon laquelle la pauvreté résulte principalement de facteurs structurels plutôt que de choix individuels, et doit être résolue par des changements structurels, surtout au niveau local. Parmi ces stratégies, notons les initiatives de développement économique, les groupes d'action communautaire, l'amélioration des écoles, la création d'emplois, etc.

Enfin, les méthodes de lutte contre la pauvreté peuvent être conçues au niveau macrosocial également. Si l'on part de la théorie selon laquelle la prospérité générale est la meilleure façon de réduire la pauvreté, une idée très puissante dans la pensée commune, alors les efforts pour réduire le

¹ Au moment de la rédaction de l'article, Ben Levin était professeur à la Faculté d'éducation de l'Université du Manitoba.

chômage ou stimuler la croissance économique de manière générale, notamment les réductions d'impôts, devraient être vues comme des leviers politiques privilégiés.

Le rôle de l'éducation dans la lutte contre la pauvreté

Bien que l'on associe clairement de meilleurs niveaux d'instruction à des résultats plus souhaitables dans la vie, ces derniers varient énormément, même parmi ceux qui ont des degrés

Certains font valoir qu'il est déraisonnable d'attendre des écoles qu'elles surmontent réellement les forces sociales et économiques puissantes qui créent et maintiennent l'inégalité.

de scolarisation semblables. Ces vingt dernières années ont montré que les pays pouvaient simultanément connaître des niveaux d'instructions à la hausse et des niveaux d'inégalités socio-économiques croissants.

Pourtant, dans les efforts déployés pour encourager les personnes démunies à améliorer leur situation, l'acquisition de meilleurs niveaux d'instruction est souvent fondamentale à l'ouverture d'autres portes (bien qu'en pratique, nombre de programmes d'aide aux démunis posent d'importants obstacles au retour à l'école). Les initiatives communautaires comprennent souvent également des efforts pour améliorer l'instruction, soit dans les écoles, soit par l'éducation des adultes ou le développement de la petite enfance. Cependant, certains partisans de ces initiatives communautaires voient les écoles comme faisant partie de l'établissement qui opprime les démunis, et doutent des efforts axés sur celles-ci, étant donné l'échec évident des méthodes éducatives à apporter des changements aux schémas des inégalités. D'autres recherches dévoilent comment les écoles maintiennent ou même renforcent parfois les inégalités sociales (p. ex., Natriello et coll., 1990).

Au plan macro-politique, l'importance de l'éducation dans la croissance économique générale et la prospérité est devenue un article de foi parmi les gouvernements et autres organismes. Que les paroles se traduisent en politiques éducatives actives est une autre histoire. Beaucoup d'instances, notamment des provinces canadiennes, ont en réalité diminué le niveau et la part de ressources allouées aux écoles publiques et à l'éducation postsecondaire, alors que le développement de la petite enfance et l'éducation des

adultes restent marginaux dans l'entreprise éducative générale, en matière de politiques, de structures institutionnelles et des ressources.

Les inégalités à l'école : l'écart de réussite

Quelle est l'ampleur du problème de l'éducation urbaine au Canada? Les niveaux de pauvreté infantile au Canada restent très élevés par rapport aux normes internationales (Bradbury et Jäntti, 2001). La Coalition Campagne 2000 a rapporté que, malgré l'engagement du Parlement de mettre fin à la pauvreté infantile, le nombre d'enfants démunis au Canada a augmenté de 39 %, notamment dans les familles où un parent au moins occupe un travail à plein temps, entre 1989 et 1999.

Dans une analyse des étudiants « à risque » au Canada, Levin (2004) conclut que de nombreuses mesures – de la pauvreté, de l'abandon des études secondaires et l'indice de vulnérabilité créé à partir de l'Enquête nationale longitudinale sur les jeunes et les enfants (ENLJE) – ont toutes mené à une conclusion semblable, soit qu'environ 25 % des élèves au Canada courent un certain degré de risque,

dont environ 10 à 15 % risquent d'être confrontés à de grandes difficultés. Cependant, il est manifeste que ces facteurs de risque ne sont pas répartis géographiquement de manière équitable. Dans des collectivités très défavorisées, les degrés de difficultés peuvent être beaucoup, beaucoup plus élevés. Par exemple, nous savons pertinemment que le pourcentage de personnes qui terminent leurs études est bien moins élevé chez les Autochtones que chez les autres Canadiens.

Les données sur les résultats scolaires montrent que les écarts de réussite restent énormes au Canada, et que le statut socio-économique est un facteur important de ces différences. L'analyse de Willms (2003) des données de l'ENLJE montre que le statut socio-économique a des conséquences significatives sur les compétences des enfants en matière d'éducation, et que ces conséquences sont plus importantes dans les collectivités plus démunies. L'étude du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA)² a également montré qu'il existait des écarts marqués entre les meilleurs et les plus faibles élèves de 15 ans au Canada. En outre, ces écarts se creusent avec le temps. Les données du Centre d'élaboration et d'évaluation de la politique des soins de santé du Manitoba ont fait état d'énormes disparités de résultats des élèves de 12^e année aux examens provinciaux, chez les élèves qui viennent des régions les plus pauvres de Winnipeg (Brownell et coll., 2004).

Il est fondamental de déterminer si, comme c'est le cas aux États-Unis, les écoles des quartiers défavorisés disposent systématiquement de moins bonnes installations, de professeurs moins qualifiés et, de manière générale, de moins de ressources. De nombreuses études donnent à penser que ce n'est pas le cas au Canada, parce que le financement tend à être plus équitable entre les districts scolaires.

Quel rôle peuvent jouer les écoles?

Les écoles sont souvent vues comme facteurs vitaux des efforts déployés pour réduire la pauvreté et les écarts de réussite. Certains font valoir qu'il est déraisonnable d'attendre des écoles qu'elles surmontent réellement les forces sociales et économiques puissantes qui créent et maintiennent l'inégalité. On peut également avancer que l'objectif et l'attente vis-à-vis des écoles devraient être qu'elles en fassent beaucoup plus que dans le passé pour que les enfants démunis aient les mêmes chances que les autres, et que toute autre position serait défaitiste et permettrait aux écoles de trouver des excuses pour justifier leur médiocre performance. Les personnes en faveur des hautes attentes vis-à-vis des écoles signalent que les résultats scolaires varient énormément, même au sein de collectivités aux SES semblables, ce qui laisse croire que certaines écoles arrivent d'une façon ou l'autre à de meilleurs résultats.

Dans quelle mesure peut-on s'attendre à ce que les résultats scolaires s'améliorent, étant donné les efforts soutenus des écoles des quartiers démunis? Teddlie et Reynolds (2001) avancent que 10 à 15 % de la différence des résultats scolaires est entièrement attribuable à tout ce que les écoles font (ou ne font pas). Cependant, cela ne veut pas dire que nous pouvons forcément améliorer les résultats scolaires de 10 à 15 % en changeant les pratiques scolaires. Leur estimation peut en réalité être proche d'un plafond de ce qui est possible par le biais de l'amélioration des écoles.

Diverses études ont examiné les écoles qui semblent mieux s'en sortir que prévu, afin de connaître les clés de leur réussite. Ces études mettent généralement en évidence certains éléments de ces écoles tels qu'une vision commune, des attentes élevées vis-à-vis de leurs élèves, un leadership fort axé sur

la réussite des élèves, l'utilisation de données pour guider la planification, des liens étroits avec la collectivité, etc. Pourtant, les écoles qui progressent le plus sont, par définition, atypiques. La documentation sur les différents types de méthodes délibérées pour améliorer les écoles montre que les améliorations des résultats scolaires sont assez modestes dans la plupart des écoles, même après des efforts intensifs sur plusieurs années. De plus, le processus d'amélioration sera souvent plus difficile dans les écoles aux contextes difficiles, car ces écoles sont souvent confrontées à un roulement du personnel plus important, au roulement des élèves également, à un soutien parental manifeste faible et à un historique de l'échec. Une étude américaine récente (Bracey, 2004) montre que des efforts soutenus de longue haleine dans des écoles démunies sont très rares, malgré ce que font miroiter les études des écoles exceptionnelles.

Envisager des stratégies pour lutter contre la pauvreté dans les écoles

Au cours des années, les écoles et les systèmes scolaires ont adopté une panoplie de mesures pour régler les problèmes d'iniquité de tous genres. En effet, il y a peu de mesures, dans la liste des soutiens scolaires, qui n'aient pas été promues dans les années 1960 et au début des années 1970, sinon avant. Les stratégies adoptées peuvent être divisées en trois catégories. La première comprend des changements dans les écoles en matière de programmes et de soutien, de l'alimentation à l'habillement, en passant par les programmes spéciaux pour les parents, la nécessité de rejoindre davantage les parents et les réformes intégrales de tout le système en formation et apprentissage. La deuxième catégorie couvre les mesures apportées au système afin de fournir des incitatifs, positifs ou négatifs, à la meilleure performance, tels que des tests d'élèves

et d'enseignants, la possibilité de choisir son école, du financement supplémentaire, ou d'autres incitatifs financiers pour encourager la réussite scolaire. La troisième catégorie est constituée de mesures qui visent à élargir la portée de l'instruction à des domaines tels que la petite enfance, l'éducation des adultes et le développement économique des collectivités.

Ce genre de catégorisation générale minimise l'importance du contexte local. La nature de la pauvreté et le genre de défis qu'elle impose aux écoles varient d'une collectivité à l'autre, partout au Canada. Ces différences laissent penser que les stratégies et approches adoptées par les écoles doivent refléter cette différence.

Que savons-nous des efforts déployés par les écoles?

Toutes catégories confondues, la plupart des efforts pour combler les besoins des écoles démunies, à tous niveaux, ont été déployés à court terme et en marge de l'entreprise de base de la scolarisation. Les mêmes propositions réapparaissent régulièrement, mais ne semblent pas avoir d'effet sur les procédés généraux de scolarisation. On milite encore aujourd'hui en faveur d'idées vieilles de 40 ans, telle que les services intégrés, le développement communautaire ou encore la participation parentale.

Nous ne disposons pas de données probantes sur l'incidence de ces différentes mesures. Par exemple, il y a très peu d'information sur l'incidence d'initiatives comme celle de nourrir les élèves ou de leur fournir d'avantage d'orientation. Il semble raisonnable de penser que s'assurer que les enfants mangent correctement, qu'ils sont habillés chaudement ou qu'ils ont accès à des programmes qui tiennent compte, dans une certaine mesure, de leur langue ou de leur culture aurait forcément des répercussions. Ce qui limite ces programmes, c'est qu'ils ne

portent pas directement sur la réussite scolaire et donc, même si c'est probablement important, ils risquent peu d'avoir une incidence sur celle-ci.

Une autre façon courante dont les écoles répondent à la pauvreté a été de concevoir une panoplie de programmes spéciaux ou ciblés. Nombre de ceux-ci créent des classes différentes ou des cours spéciaux pour les enfants et les jeunes perçus comme étant « à risque ». Ces approches sont adoptées surtout parce que ce sont celles qui dérangent le moins les pratiques existantes et, très souvent, elles sont financées par des programmes de financement précis.

Encore une fois, les données empiriques portant sur les résultats sont peu nombreuses, mais de manière générale, la recherche montre que les programmes auxiliaires d'enrichissement et les programmes réservés aux élèves démunis ne sont pas des plus efficaces (Knapp et coll., 1995).

La réflexion actuelle sur les changements efficaces est généralement axée sur l'enseignement, l'apprentissage et la relation enseignant-élève. Certains chercheurs sont d'avis que la clé réside dans des changements aux pratiques habituelles en classe.

[traduction] [...] la réussite scolaire est plus probable lorsque : les professeurs enseignent en maîtrisant les unités d'apprentissage; les programmes d'études correspondent aux besoins futurs et actuels des élèves; les pratiques d'évaluation utilisées sont authentiques; l'on crée des salles de classes démocratiques, où les élèves contribuent à l'élaboration des règles et à la gouvernance; l'on gère les comportements de manière rationnelle, humaine et cohérente; les enseignants sont chaleureux, abordables, justes et encourageants; et lorsqu'il existe plusieurs façons de réussir pour les élèves (Howard et coll., 1999, p. 316).

Dans l'étude PISA de 2000, les élèves plus motivés ont mieux réussi, indépendamment de leur contexte ou de l'enseignement scolaire.

Les changements aux programmes généraux sont relativement récents. Les changements les plus populaires comprennent la création de systèmes consultatifs d'enseignants dans les écoles secondaires, pour essayer d'assurer des liens adultes-élèves plus étroits, et l'utilisation de nouvelles approches à l'alphabétisation précoce dans les écoles primaires, notamment l'aide à la lecture et l'alphabétisation équilibrée. Les écoles ont peut-être aussi besoin de distribuer leurs ressources différemment dans les collectivités où les besoins sont les plus criants. Cependant, ces changements à la nature des activités quotidiennes des écoles et, surtout, aux travail des enseignants, ne sont pas faciles à effectuer et peuvent nuire aux pratiques actuelles. Un nombre important d'études sur l'évaluation des efforts pour améliorer la scolarisation chez les élèves « à risque » montre à quel point il est difficile de mettre en place et de maintenir de tels changements.

Certains de ce que nous appelons les modèles de réforme scolaire intégrale offrent des exemples d'effets positifs, tels que Success For All³, le School Development Program, ou Accelerated Schools, mais ils sont encore controversés, en partie parce que les résultats aux tests sont leur principal critère d'évaluation et d'autre part parce que le nombre d'évaluations réellement indépendantes, pour la plupart des programmes, reste faible. En Angleterre, des efforts d'envergure ont été déployés, par le biais de la National Literacy Strategy et de la National Numeracy Strategy, qui comprenaient du financement supplémentaire, du soutien, des incitatifs et des exigences de reddition de compte. Les résultats aux examens se sont rapidement améliorés les premières années, mais depuis, ils sont restés stables, et en

dessous des cibles, ce qui nous pousse à nous demander si ces stratégies peuvent vraiment permettre d'atteindre les résultats souhaités (Earl et coll. 2003a).

Au-delà de l'école

Presque toute la documentation sur la pauvreté dans le système d'éducation part du principe que le travail de lutte contre la pauvreté devrait d'abord se faire dans les écoles. Or, la discussion sur les limites de l'amélioration des écoles laisse penser que les écoles ne sont peut-être pas forcément l'endroit où concentrer les efforts pour améliorer et équilibrer les résultats scolaires. Peut-être que d'autres mesures auraient une meilleure incidence sur les résultats scolaires, telles que réduire l'empoisonnement par le plomb lié à l'habitat défectueux, réduire l'incidence du syndrome de l'alcoolisme fœtal ou encore s'assurer que les enfants des collectivités isolées aient un régime alimentaire adéquat.

Au moins, de nombreux centres-villes sont conscients du besoin d'adopter, comme cela a été démontré grâce à des efforts de longue haleine, une approche plus vaste qui comprenne la petite enfance, l'éducation des adultes, la participation des parents et le développement de la collectivité.

Beaucoup de programmes d'intervention dans les centres-villes ont été axés sur les années préscolaires. Même si l'on croit fortement qu'une intervention précoce permettra d'améliorer les résultats, la recherche n'est pas aussi claire à ce sujet (Bradley et Whiteside-Mansell, 1997). La petite enfance semble être un domaine qui pourrait faire l'objet d'interventions, mais il n'est pas suffisamment important. Or, le Canada accuse du retard sur de nombreux pays en matière d'efforts et d'infrastructures pour aider les très jeunes enfants. Les écoles canadiennes reçoivent environ six fois plus de financement public, par enfant par an, que les programmes pour très jeunes

enfants. De plus, l'infrastructure existante, pour les très jeunes enfants, au Canada et dans bien d'autres pays, s'adresse aux enfants de trois à cinq ans, alors que les besoins en infrastructures et les incidences de celles-ci sont plus importants chez les enfants plus jeunes encore.

L'éducation des adultes est aussi un domaine prometteur pour les collectivités défavorisées, surtout chez les

qui donne à penser que les écoles n'ont pas d'autre choix que d'essayer d'établir des liens forts avec les parents. Nous en avons appris plus sur la façon de tisser ces liens ces dernières années, notamment sur la façon de travailler efficacement avec les parents qui sont eux-mêmes en difficulté. Cependant, à quelques exceptions près, le développement de la participation parentale dans les écoles au Canada

Les écoles pourraient étudier les façons dont elles peuvent participer à de plus vastes efforts pour bâtir de fortes collectivités, en embauchant des personnes du quartier, en achetant des produits et des services locaux et en appuyant les efforts communautaires visant à améliorer le logement et à créer des emplois, par exemple.

adultes qui ont un faible niveau d'instruction, car en améliorant les compétences des adultes, on améliore généralement la vie des enfants dont ils s'occupent. La mise sur pied d'un réseau de centres d'enseignement aux adultes au Manitoba montre à quel point la participation des adultes est liée à leur désir d'aider leurs enfants à mieux réussir à l'école. Bien que de nombreux systèmes scolaires au Canada disposent de programmes d'enseignement aux adultes, les provinces et les systèmes scolaires ne les appuient que modestement, et ces programmes ont souvent besoin d'une base politique solide pour en promouvoir une meilleure qualité et accessibilité.

Il est de plus en plus reconnu que la participation parentale est un élément important de la réussite scolaire. Les éducateurs ont tendance à rendre les parents responsables des problèmes de leurs enfants et, par conséquent, à chercher à contrer leur influence sur les élèves. Or, l'échec de cette approche chez les Autochtones du Canada, montre bien qu'elle ne fonctionne pas du tout. Les pressions que vivent les enfants sont étroitement liées aux conditions de vie de leurs parents, ce

est une activité mal financée, un effort supplémentaire qui figure bien bas sur la liste des priorités des écoles. La combinaison de l'éducation de la petite enfance et l'éducation des adultes mène à ce que l'on appelle des programmes bi-générationnels (Dunst et Trivette, 1997). La US National Governors' Association⁴, par exemple, promeut les programmes d'alphabétisation familiaux qui comprennent non seulement le soutien parental à l'alphabétisation des enfants, mais le soutien de l'école à l'éducation des parents également.

Si l'on veut aller encore plus loin, les écoles pourraient étudier les façons dont elles peuvent participer à de plus vastes efforts pour bâtir de fortes collectivités, en embauchant des personnes du quartier, en achetant des produits et des services locaux et en appuyant les efforts communautaires visant à améliorer le logement et à créer des emplois, par exemple. De telles stratégies sont fort prometteuses, mais elles sont souvent abandonnées pour toute une série de raisons.

L'intégration de divers services sociaux et éducatifs aux écoles afin de les rendre plus accessibles à ceux qui en ont besoin est une autre stratégie souvent

proposée. Les tentatives pour mettre en place des modèles de services intégrés remontent aux débuts de l'école publique. Si l'idée semble attrayante d'emblée, il se trouve que, comme c'est le cas de beaucoup de changements institutionnels, elle est très difficile à concrétiser efficacement et à maintenir au fil des ans (Volpe, 2000).

Enfin, il faut éviter de tirer de tous ces renseignements des conclusions démesurément pessimistes. Plus précisément, les données examinées ne laissent pas entendre que d'investir de l'argent dans des efforts pour améliorer les écoles défavorisées soit une mauvaise stratégie. Comme le dit un groupe de chercheurs :

[traduction] Il se trouve qu'il n'existe presque pas de données sur les conséquences de l'augmentation colossale des ressources en éducation allouées aux enfants défavorisés, parce que cette stratégie n'a jamais été adoptée de manière systématique (Natriello et coll., 1990, p. 192).

Conclusion

Tout ce que nous savons sur la pauvreté et l'éducation indique qu'il a été très difficile d'apporter des changements durables au lien entre les enfants défavorisés et les mauvais résultats scolaires. Malgré les efforts considérables de beaucoup de gens, dans les écoles, les enfants qui grandissent dans nos centres-villes sont toujours plus « à risque », d'avoir des résultats défavorables. Nous ne disposons pas de suffisamment de données pour savoir à quel point, ni dans quelle mesure les écoles peuvent contribuer à compenser ces inégalités. Cet article laisse entendre que les attentes actuelles vis-à-vis des écoles sont probablement irréalistes, et que nos stratégies ont besoin d'être réétudiées. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'une vaste discussion sur les étapes à suivre les plus utiles et les plus faisables nous profiterait grandement.

Renvois

Anderson, L. et L. Pelliger, 1990. « Synthesis of research on compensatory and remedial education. », *Educational Leadership*, 481, 10-16 septembre.

Barnett, W., 1996. « Lives in the balance: Age-27 benefits-cost analysis of the High/Scope Perry Preschool Program », Ypsilanti, MI, High/Scope Press.

Bracey, G., 2004. « The trouble with research », Part 2, *Phi Delta Kappan*, 85(8), 635-636.

Bradbury, B. et M. Jäntti, 2001. « Child poverty across twenty-five countries », dans B. Bradbury, S. Jenkins et J. Micklewright (dir.), *The dynamics of child poverty in industrialized countries*, Cambridge, Cambridge University Press / UNICEF, 62-91.

Bradley, R. et L. Whiteside-Mansell, 1997. « Children in poverty », dans R.T. Ammerman et M. Hersen (dir.), *Handbook of prevention and treatment with children and adolescents: intervention in the real world context*, New York, John Wiley and Sons, 13-58.

Brownell, M., N. Roos, R. Fransoo, A. Guevremont, L. MacWilliams, S. Derksen, N. Dik, B. Bogdanovic et M. Sirski, 2004. *How do educational outcomes vary with socio-economic status?*, Winnipeg, University of Manitoba Centre for Health Policy, <www.umanitoba.ca/centres/mchp>.

Coleman P. et J. Collinge, 1998. *Parent, student and teacher collaboration*, Thousand Oaks, CA, Corwin.

Dodge, D., 2003. « Human capital, early childhood development, and economic growth: An economist's perspective », allocution prononcée à Sparrow Lake, mai 2003.

Dunst, C. et C. Trivette, 1997. « Early intervention with young-at-risk children and their families », dans R.T. Ammerman et M. Hersen (dir.), *Handbook of prevention and treatment with children and adolescents: intervention in the real world context*, New York, John Wiley, 157-180.

Earl, L., N. Watson, B. Levin, K. Leithwood, M. Fullan, et N. Torrance, 2003a. « Watching and learning 3: Final report of the OISE/UT evaluation of the implementation of the National Literacy and Numeracy Strategies », préparé pour le Department for Education and Skills, England, Toronto, OISE/University of Toronto. <www.standards.dfes.gov.uk/literacy/publications>.

Howard, S., J. Dryden et B. Johnson, 1999. « Childhood Resilience: review and critique of literature », *Oxford Review of Education*, 25(3).

Hunter, H., 2000. « In the face of poverty: What a community school can do », dans J. Silver (dir.), *Solutions that work: Fighting poverty in Winnipeg*, Winnipeg, Centre canadien des politiques alternatives, 111-125.

Knapp, M., P. Shields et B. Turnbull, 1995. « Academic challenge in high-poverty classrooms », *Phi Delta Kappan*, 76(10), 770-776.

Levin, B., 1995. « Education and poverty », *Revue canadienne de l'éducation* 20(2), 211-224.

Levin, B., 2003. « Approaches to policy for equity in lifelong learning », document préparé pour l'OCDE, Paris.

Levin, B., 2004. « Students at risk: A review of research », document préparé pour le Learning Partnership, Toronto.

McCain, M. et J. Mustard, 1999. « Étude sur la petite enfance », Toronto, Publications Ontario.

Natriello, G., E. McDill et A. Pallas, 1990. *Schooling disadvantaged children: Racing against catastrophe*, New York, Teachers College Press.

Teddle, C., et D. Reynolds, 2001. « Countering the critics: Responses to recent criticisms of school effectiveness research », *School Effectiveness and School Improvement*, 12(1), 41-82.

Volpe, R., 2000. « Services intégrés à l'école offerts aux enfants à risque : leçons apprises d'une décennie d'évaluations », document présenté au colloque du Pan-Canadian Education Research, Ottawa, avril 2000 <www.cmec.ca>.

Willms D., 2003. « Dix hypothèses sur l'impact des gradients socio-économiques et des différences communautaires sur le développement de l'enfant », rapport SP-560-01-03E, Direction de la recherche, Ressources humaines et développement des compétences Canada, février 2003.

Notes

1 Ce document s'intègre dans un projet de recherche plus vaste sur la pauvreté et l'éducation au centre-ville, mené par Ben Levin et Jane Gaskell, et financé par le CRSH. Pour plus de détails et de références sur ce sujet, contactez l'un ou l'autre des auteurs.

2 <www.pisa.gc.ca>

3 <www.sucessforall.net>

4 <www.nga.org>

Réseaux sociaux, capital social et exclusion sociale

« Les responsables de l'élaboration des politiques et les spécialistes ont pris conscience, avec les années, du fait que l'objet de leurs préoccupations n'est ni une personne isolée, ni un groupe présentant, en théorie, des liens, comme un ménage ou une collectivité. L'interdépendance et l'interconnectivité sont des thèmes qui ont fait surface au cours d'échanges récents entre chercheurs et responsables de l'élaboration des politiques, surtout dans la recherche sur l'exclusion sociale. Les trois expressions « réseau social », « capital social » et « exclusion sociale » (ainsi qu'« inclusion ») sont liés de plusieurs façons complexes et intéressantes, et tous les travaux rapportés ici sont axés, avec une insistance plus ou moins forte, sur ces relations. »

« Les chapitres de cet ouvrage comprennent :

- un aperçu de la documentation sur les réseaux sociaux, qui offre un résumé des principaux arguments et traditions sociologiques;
- une liste des phénomènes sociaux que les réseaux sociaux cherchent à expliquer;
- des exemples d'études quantitatives et qualitatives fondées sur une large approche axée sur des réseaux;
- une analyse des implications qu'aurait une perspective de réseaux sur les politiques sociales et gouvernementales. »

Phillipson, C., G. Allan et D. Morgan (dir.), 2004. *Social Networks and Social Exclusion: Sociological and Policy Perspectives*. Aldershot, R.-U., Ashgate Publishing. Citations [traduites] tirées de l'introduction.

Les travailleurs à faible revenu au Canada

**Dominique Fleury
et Myriam Fortin¹**

Développement social Canada

Dominique Fleury est analyste de recherche et Myriam Fortin, analyste principale des politiques au sein de la Division de l'analyse quantitative et de l'information de Développement social Canada.

Introduction

Dans les pays industrialisés, il est collectivement admis que toute personne occupant un travail rémunéré devrait être en mesure de vivre décemment et de faire vivre les membres de sa famille. Or, pour certains Canadiens/Canadiennes, compter au moins un travailleur dans sa famille ne constitue pas une garantie contre le faible revenu. En effet, déjà dans les années soixante, des études démontraient qu'une grande proportion des individus à faible revenu faisait partie de familles comptant au moins un travailleur offrant un effort de travail considérable. Depuis quelques années, plusieurs pays tels que les États-Unis et certains pays d'Europe tentent de mieux comprendre le phénomène des travailleurs à faible revenu au sein de leurs frontières. Or, au Canada, très peu d'études se sont penchées sur le sujet et celles l'ayant fait se sont davantage intéressées à l'enjeu des travailleurs à faibles gains ce qui a eu pour conséquence de mettre l'accent sur les caractéristiques du marché du travail. Cependant, avec la restructuration massive des régimes d'assistance sociale des années 1990 et la réduction du nombre d'assistés sociaux (en moyenne -40,6 % entre 1994 et 2002²) on a constaté une recrudescence de l'intérêt pour l'enjeu des travailleurs à faible revenu. Cet article vise donc à offrir un portrait de la situation des travailleurs à faible revenu au Canada.

Les constatations les plus frappantes de cette étude sont que l'enjeu des travailleurs à faibles gains diffère considérablement de celui des travailleurs à faible revenu, et que les caractéristiques familiales contribuent davantage que les caractéristiques du marché du travail à expliquer le faible revenu chez les travailleurs. En effet, la plupart des travailleurs à faibles gains n'ont pas un faible revenu familial (en 2001, seulement 24 % des travailleurs à faible gains vivaient dans une situation de faible revenu). Par ailleurs, le faible revenu chez les travailleurs ne s'explique généralement pas par le fait qu'ils travaillent peu (les travailleurs à faible

revenu travaillaient, en moyenne, environ le même nombre d'heures que les travailleurs qui n'avaient pas un faible revenu familial en 2001), mais plutôt par les caractéristiques de leur famille. Notamment, au Canada, un travailleur qui offre un grand effort de travail est particulièrement vulnérable au faible revenu s'il est seul à subvenir aux besoins financiers de sa famille et sa vulnérabilité s'accroît avec le nombre d'enfants à sa charge. Ainsi, les options de politiques à considérer pour venir en aide aux travailleurs à faible revenu pourraient être fort différentes de celles visant à venir en aide aux travailleurs à faibles gains.

Définition de « travailleur à faible revenu » et distinction avec « travailleur à faibles gains »

Une des principales difficultés qui survient lorsque l'on s'intéresse à l'enjeu des travailleurs à faible revenu concerne comment les définir. Qui sont les travailleurs à faible revenu? La question n'est pas simple puisqu'elle implique l'interaction de deux champs d'études habituellement distincts, soient le travail (qui s'observe au niveau de l'individu) et le faible revenu (qui s'observe au niveau de la famille). Une grande confusion subsiste entre l'enjeu des travailleurs à faibles gains et celui des travailleurs à faible revenu. Un travailleur à faibles gains se définit comme un individu qui démontre un effort de travail considérable mais dont le revenu de travail est faible. Cependant, ce travailleur n'est pas nécessairement un travailleur à faible revenu si l'on considère que ses besoins sont comblés non seulement à l'aide de son propre revenu mais aussi, à l'aide de celui des autres membres de sa famille. Notamment, une personne qui travaille à temps plein toute l'année au salaire minimum est considérée au Canada comme un travailleur à faibles gains³. Toutefois, si cette personne vit, par exemple, avec un conjoint gagnant cent mille dollars par année, elle n'est évidemment pas dans une situation de faible revenu et conséquemment, ne

FIGURE 1

Nombre de personnes à faible revenu et de travailleurs à faible revenu dans la population d'intérêt en 2001 (personnes âgées de 18 à 64 ans qui ne sont pas des étudiants à temps plein)

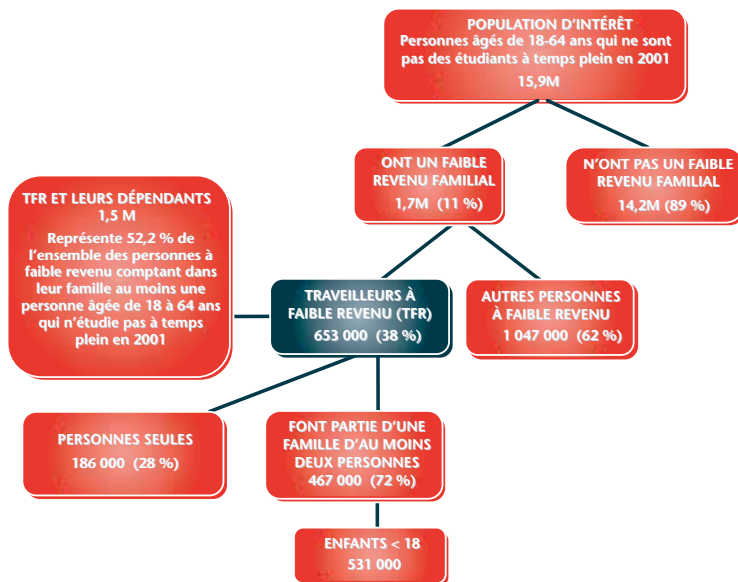
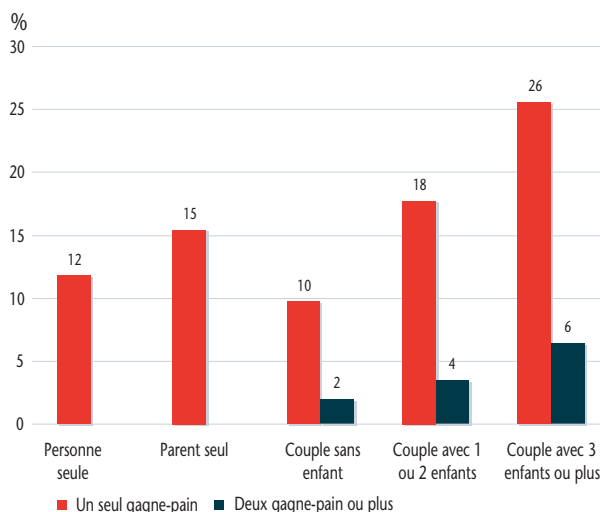


FIGURE 2

Probabilité prédite* du faible revenu chez les travailleurs, selon le type de famille et le nombre de gagne-pain dans la famille 2001



Note :

* Les probabilités prédites sont tirées de résultats de régressions logistiques ayant estimées l'impact propre de chacune des variables prises en compte dans le modèle sur la probabilité de faible revenu chez les travailleurs.

peut être considérée comme un travailleur à faible revenu. En fait, les données démontrent qu'un peu plus de trois travailleurs à faibles gains sur quatre (76 %⁴) n'avaient pas un faible revenu familial en 2001. Un travailleur à faible revenu se définit donc plutôt comme un individu démontrant un effort de travail considérable durant l'année, mais dont le revenu *familial* se situe sous un seuil de faible revenu⁵.

Profil des travailleurs à faible revenu au Canada en 2001

Nombre de travailleurs à faible revenu et nombre de dépendants

En 2001, on comptait au Canada 653,000 travailleurs à faible revenu et 1,5 million de personnes touchées directement par ce phénomène, dont plus du tiers étaient des enfants de moins de 18 ans. Ces 1,5 millions de personnes représentaient plus de 50 % de l'ensemble des personnes à faible revenu au Canada.

Effort de travail des travailleurs à faible revenu

En 2001, la grande majorité des travailleurs à faible revenu démontrait un effort de travail considérable. En effet, 76 % d'entre eux ont déclaré avoir effectué 1500 heures de travail rémunérées ou plus durant l'année. C'est une proportion qui est un peu plus faible que celle observée chez les travailleurs qui ne vivaient pas dans une situation de faible revenu en 2001 (88 %). Cependant, la moyenne d'heures de travail effectuées par les travailleurs à faible revenu était très similaire à celle des autres travailleurs⁶, voire légèrement plus élevée (2090 heures vs 2050 heures en 2001).

Conditions sur le marché du travail des travailleurs à faible revenu

Malgré un effort de travail similaire, les conditions de travail des travailleurs à faible revenu étaient, en moyenne, plus précaires que celles des autres travailleurs. Notamment, les travailleurs à faible revenu avaient un salaire horaire bien inférieur à celui des travailleurs

qui n'avaient pas un faible revenu familial en 2001 (12 \$/h vs 19 \$/h). Il est tout de même important de mentionner que le salaire horaire moyen des travailleurs à faible revenu se situait largement au-dessus du salaire minimum en vigueur dans toutes les provinces en 2001, et qu'ainsi, une augmentation du salaire minimum devrait être considérable pour avoir un impact significatif sur la réduction du nombre de travailleurs à faible revenu au Canada.

Par ailleurs, il était beaucoup moins probable que les travailleurs à faible revenu aient accès à un filet de protection dans le cadre de leur emploi (voir tableaux 1 et 2). En effet, en 2001, les travailleurs à faible revenu étaient environ trois fois moins susceptibles que les autres travailleurs d'avoir accès à divers bénéfices liés à leur emploi, tels être membre d'un syndicat, être couverts par une assurance invalidité, avoir accès (ainsi que les membres de leur famille) à un régime de soins dentaires, etc.

Les travailleurs à faible revenu étaient également beaucoup plus sujets à être des travailleurs autonomes ou à avoir un horaire de travail atypique. Pas moins de 41 % des 653 000 travailleurs à faible revenu observés en 2001 ont déclaré avoir effectué au moins un épisode de travail autonome durant l'année alors que seulement 13 % des travailleurs qui n'avaient pas un faible revenu cette année-là ont déclaré avoir été travailleurs autonomes. Enfin, parmi ceux ayant occupé un emploi salarié durant l'année, près de 40 % n'avaient pas un horaire de travail régulier de jour alors que cette proportion était significativement plus faible chez les autres travailleurs (25 %).

La plus grande précarité des conditions de travail des travailleurs à faible revenu nous porte à nous interroger sur la capacité et l'efficacité des programmes actuels à leur venir en aide. Par exemple, étant donné la plus forte prévalence de travailleurs autonomes et d'emplois à horaire atypique chez les travailleurs à faible revenu, ces

TABLEAU 1

Proportion de travailleurs ayant accès à des bénéfices liés à l'emploi, selon le statut de faible revenu des travailleurs en 2001

	Travailleurs à faible revenu en 2001 (%)	Travailleurs qui n'ont pas un faible revenu en 2001 (%)
% ayant accès à une assurance-vie ou invalidité	17,9	61,5
% faisant partie d'un syndicat	10,8	30,3
% dont l'employeur offre un plan de pension	15,1	48,7

derniers ont moins accès aux programmes de soutien du revenu, tel l'assurance-emploi, que les autres travailleurs. Et, pour beaucoup d'entre eux, les services de garde subventionnés sous leur forme actuelle (9 h – 17 h) ne leur conviennent pas.

Principaux déterminants du faible revenu chez les travailleurs

Outre le salaire, qu'est-ce qui fait que certains travailleurs sont plus vulnérables à la pauvreté financière que d'autres? Les travailleurs à faible revenu constituent un groupe hétérogène. Cependant, certaines caractéristiques (personnelles, familiales ou relatives à l'emploi) sont particulièrement associées au faible revenu chez les travailleurs, ce qui permet de cibler

les facteurs qui augmentent le risque de faible revenu chez les travailleurs.

Plus que toute autre, la situation familiale du travailleur joue un rôle primordial afin d'expliquer la probabilité qu'il connaisse un épisode de faible revenu. En effet, les travailleurs qui sont le seul gagne-pain de la famille sont beaucoup plus sujets à avoir un faible revenu familial que les autres travailleurs. C'est donc chez les personnes seules, les parents seuls ainsi que chez les travailleurs faisant partie d'un couple dans lequel le conjoint ne travaille pas que l'on retrouve la probabilité de faible revenu la plus élevée parmi l'ensemble des travailleurs. De surcroît, plus les travailleurs ont d'enfants à leur charge, plus la probabilité qu'ils aient un faible revenu familial augmente et ce, qu'ils

TABLEAU 2

Proportion de personnes faisant partie d'une famille ayant accès à des bénéfices liés à l'emploi*, selon le statut de faible revenu de la famille en 2001

	Personnes vivant dans une famille à faible revenu comptant au moins un travailleur en 2001 (%)	Personnes vivant dans une famille comptant au moins un travailleur mais n'ayant pas un faible revenu en 2001 (%)
% ayant accès à un régime de soins dentaires	25,6	74,6
% ayant accès à un régime d'assurance-maladie ou de soins médicaux	26,6	74,6

Note :

* On pose ici l'hypothèse que le plan dentaire et le régime d'assurance-maladie liés à l'emploi couvrent tous les membres de la famille du travailleur ayant accès à ces bénéfices.

soient seuls gagne-pain dans la famille ou non. À preuve, tel que l'on peut le constater au graphique 2, la probabilité qu'un travailleur ait un faible revenu n'est que de 2 % s'il fait partie d'une famille sans enfant où les deux conjoints travaillent. Cette probabilité s'élève à 26 % lorsque le travailleur est le seul gagne-pain du couple et a plus de deux enfants à charge.

D'autres caractéristiques (énumérées au tableau 3) font aussi en sorte d'augmenter de manière significative la probabilité qu'un travailleur connaisse une situation de faible revenu. Celles-ci sont, entre autres, le fait d'être travailleur autonome, d'être un immigrant récent ou un Autochtone vivant hors réserve, de ne pas travailler à temps plein toute l'année, d'être jeune, etc.

Il est intéressant de noter que même chez les personnes qui travaillent un grand nombre d'heures (910 heures ou plus durant l'année), celles faisant partie de certains groupes à risque⁷ ont une probabilité d'avoir un faible revenu familial plus élevée que les personnes ne faisant pas partie de ces groupes.

La dynamique du faible revenu chez les travailleurs entre 1996 et 2001

Observer la dynamique du faible revenu chez les travailleurs sur plusieurs années consécutives est utile afin d'évaluer, entre autres, si la situation de faible revenu dans laquelle ils se trouvent est temporaire ou non ou de déterminer quelles sont les circonstances qui permettent aux travailleurs à faible revenu de sortir d'une situation de faible revenu.

Proportion d'individus qui connaît la situation de travailleurs à faible revenu

Si une petite proportion d'individus étaient considérés travailleurs à faible revenu en 2001 (4 %), une proportion beaucoup plus importante de Canadiens/Canadiennes a connu au moins un épisode de travail à faible

TABLEAU 3

Les caractéristiques, autres que familiales, qui augmentent la probabilité prédite de faible revenu chez les travailleurs en 2001

	Différence de probabilité prédite de faible revenu avec la catégorie pour laquelle cette probabilité est la plus faible* %
Être travailleur autonome	8,3
Être un immigrant récent ou un Autochtone hors réserve	4,7
Ne pas travailler à temps plein toute l'année	4,5
Travailler pour une petite entreprise (< 20 employés)	3,8
Être jeune (18-24)	3,6
Habiter une région où le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne	3,5
Avoir moins d'un diplôme d'études secondaires	3,3
Travailler dans la vente ou les services	3,1
Avoir des limitations au travail	2,7
Avoir peu d'expérience sur le marché du travail (< 3ans)	1,8

Note :

* Par d'exemple, le fait qu'un travailleur ait eu au moins un épisode de travail autonome durant l'année augmente de 8,3 points de pourcentage la probabilité qu'il ait un faible revenu familial cette même année par rapport à un travailleur n'ayant jamais été travailleur autonome.

revenu entre 1996-2001. En fait, parmi toutes les personnes âgées de 18 à 59 ans en 1996 qui n'étudiaient pas à temps plein, 1 sur 10 a été travailleur à faible revenu durant au moins une année entre 1996 et 2001.

Trajectoire sur le marché du travail des travailleurs à faible revenu

À priori, on pourrait penser que les travailleurs à faible revenu sont des individus dont l'effort de travail n'est pas très élevé et qu'ils ont tendance à alterner entre emploi, chômage et inactivité à leur gré ou parce qu'ils y sont contraints. Mais qu'en est-il réellement? En fait, on observe au tableau 4 que très peu des travailleurs à faible revenu identifiés en 1996 ont quitté le marché du travail dans les années subséquentes. Seulement 15 % des travailleurs à faible revenu de 1996 ont connu au moins une année sans aucune heure de travail durant la

période 1997-2001, alors que cette proportion n'est que légèrement plus faible chez les autres travailleurs (11 %). Cependant, tout en demeurant sur le marché du travail, les travailleurs à faible revenu de 1996 ont été beaucoup plus enclins à basculer sous la barre des 910 heures de travail au moins une fois pendant les cinq années suivantes que les autres travailleurs (46 % vs 29 %).

Situation de faible revenu de long terme des travailleurs à faible revenu

Les travailleurs à faible revenu sortent peu du marché du travail mais réussissent-ils à sortir du faible revenu? Comme on pouvait s'y attendre, le travail est un facteur favorable à la sortie du faible revenu (voir tableau 5). En effet, malgré que 40 % des travailleurs à faible revenu aient connu la pauvreté persistante entre 1996 et 2001, ils y ont échappé plus souvent que les

TABLEAU 4**Trajectoire sur le marché du travail (1997-2001) des travailleurs de 1996, selon leur statut de pauvreté cette même année**

	Travailleurs à faible revenu en 1996		Travailleurs qui n'ont pas un faible revenu en 1996	
	#	%	#	%
Tous	513 700	100,0	8 895 200	100,0
Ont travaillé au moins 910 heures toutes les années	199 400	38,8	5 265 100	59,2
Ont toujours travaillé mais ont connu au moins une année de < 910 heures de travail	237 800	46,3	2 614 600	29,4
Ont connu au moins une année sans aucune heure de travail	76 600	14,7	1 015 500	11,4

TABLEAU 5**Statistiques descriptives sur le faible revenu de long-terme (1997-2001) selon l'effort de travail des personnes à faible revenu (FR) en 1996**

	TFR en 1996 (910+ heures)	A travaillé 1500+ heures en 1996	A travaillé de 1 à 909 heures en 1996	N'a pas travaillé du tout en 1996
Nb. de personnes faisant partie du groupe	513 700	358 200	227 600	708 500
% qui sont sortis du FR au moins une fois avant 2002	85,3 %	84,5 %	85,4 %	57,1 %
% qui sont demeurés à FR 1 seule année	26,1 %	25,7 %	29,4 %	7,9 %
% qui sont demeurés à FR 2 ou 3 années	38,3 %	37,7 %	34,1 %	20,6 %
% qui sont demeurés à FR 4 années ou plus	35,6 %	36,5 %	36,5 %	71,5 %
Nb. moyen d'années passées dans la situation de FR	2,99 ans	3,03 ans	2,98 ans	4,44 ans
Proportion ayant vécu de la pauvreté persistante*	39,3 %	40,3 %	38,4 %	73,6 %

Note :

* On dit qu'un individu a vécu de la pauvreté persistante si le cumul de ses revenus familiaux disponibles de 1996 à 2001 est inférieur au cumul des SFR-après impôt de Statistique Canada pour cette même période.

personnes à faible revenu qui ne travaillaient pas en 1996 (61 % vs 26 %). De plus, entre 1997 et 2001, 85 % des travailleurs à faible revenu identifiés en 1996 sont sortis de la pauvreté au moins temporairement.

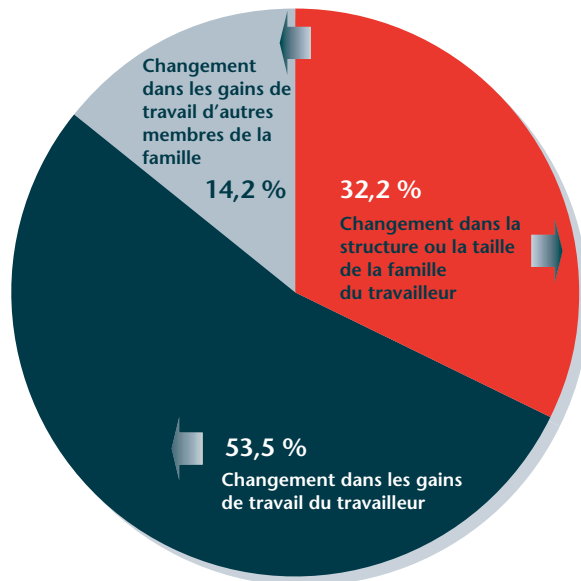
Il est intéressant de noter qu'entre 1996 et 2001, les taux de pauvreté persistante ainsi que les taux de sortie du faible revenu chez les travailleurs étaient fort similaires, qu'ils aient peu travaillé (entre 1 et 909 heures) ou beaucoup travaillé (910 et plus) en 1996. Ainsi, il semble qu'à long terme, le nombre d'heures de travail importe peu pour prédire la chance qu'a un individu de se sortir du faible revenu. Ce qui importe davantage c'est le fait d'avoir ou non un lien avec le marché du travail.

Tout de même, ce ne sont pas tous les travailleurs qui réussissent à sortir du faible revenu à court terme. En effet, sur la période 1996-2001, les travailleurs à faible revenu identifiés au début de la période ont passé en moyenne trois ans sous le seuil de faible revenu, et près de 40 % d'entre eux y ont passé quatre ans ou plus. De plus, parmi ceux qui sont sorti du faible revenu rapidement (en 1997), plus du tiers (36 %) sont retombés dans une situation de faible revenu à court terme (entre 1998 et 2001). Bref, même si les travailleurs à faible revenu demeurent généralement moins longtemps dans une situation de faible revenu que les autres personnes à faible revenu, pour la majorité d'entre eux, la situation de vulnérabilité financière dans laquelle ils se trouvent est plus que temporaire.

De surcroît, près de la moitié des travailleurs à faible revenu qui ont réussi à sortir de la pauvreté l'ont fait grâce à leur environnement familial et non à leur progression sur le marché du travail (voir figure 3). En effet, alors que pour 54 % des travailleurs à faible revenu de 1996 ayant réussi à sortir du faible revenu avant 2002, la sortie était majoritairement due à une hausse de leurs propres gains, pour 46 % d'entre eux, la sortie était plutôt attribuable à

FIGURE 3

Principales raisons liées à la première sortie de la pauvreté entre 1997 et 2001 des travailleurs à faible revenu identifiés en 1996



un changement dans la structure de leur famille (14 %) ou à une hausse des revenus d'autres membres de leur famille (32 %).

Enfin, même après être sortis du faible revenu, les « ex-travailleurs à faible revenu » avaient un revenu familial bien inférieur au reste de la population. Alors que sur la période 1996-2001, le revenu familial disponible moyen de l'ensemble des personnes qui n'avaient pas un faible revenu en 1996 se situait à 57 000 \$, il était près de 40 % moins élevé chez les travailleurs à faible revenu qui sont sortis de la pauvreté (34 600\$)⁸.

Utilisation de l'assistance sociale et de l'assurance-emploi par les travailleurs à faible revenu

Il est facile de s'imaginer que la frontière entre le statut de travailleur à faible revenu, d'assisté social ou de chômeur peut être parfois ténue. En effet, plus le travail est précaire, moins il procure d'avantages par rapport à l'inactivité et donc, plus il est probable que le travailleur quitte son emploi ou le perde. Il est donc intéressant de

vérifier la dynamique existant entre le statut de travailleur, d'assisté social ou de bénéficiaire d'assurance-emploi parmi les individus qu'on identifie à un moment donné comme travailleurs à faible revenu.

En fait, on observe que les travailleurs à faible revenu ont davantage tendance à avoir recours à l'assistance sociale que les autres travailleurs. À preuve, en 1996 comme en 2001, les travailleurs à faible revenu étaient beaucoup plus susceptibles que les autres travailleurs d'avoir eu recours à des prestations d'assistance sociale durant l'année (13,5 % vs 1,5 % en 1996 et 9,6 % vs 1,2 % en 2001). Par ailleurs, alors que seulement 6 % des travailleurs qui n'avaient pas un faible revenu en 2001 avaient eu recours à l'assistance sociale dans les années antérieures, chez les travailleurs à faible revenu cette proportion s'élevait à 30 % et pour la plupart d'entre eux les prestations d'assistance sociale représentaient la grande majorité (80 % ou plus) de leur revenu familial. Les travailleurs à faible revenu identifiés en 1996 étaient également plus sujets à toucher des prestations d'assistance

sociale dans les cinq années suivantes que les autres travailleurs (18 % vs 3 %) quoique dans ce cas, très peu d'entre eux ont compté sur l'assistance sociale comme principale source de revenu.

Les travailleurs à faible revenu n'étaient cependant pas de plus grands utilisateurs de l'assurance-emploi que les autres travailleurs. En effet, alors que 12 % des travailleurs à faible revenu en 2001 ont eu recours à des prestations d'assurance-emploi cette année-là, chez les autres travailleurs cette proportion était de 13 %.

Conclusion

Malgré les efforts visant à combattre le faible revenu et l'exclusion sociale, beaucoup de Canadiens/Canadiennes ont toujours de la difficulté à intégrer le marché du travail. Depuis plusieurs années, la politique sociale mise beaucoup sur l'emploi dans sa lutte contre le faible revenu. Or, si l'emploi constitue un moyen efficace pour échapper au faible revenu, il n'est pas non plus une panacée. Il existe au Canada, comme dans d'autres pays, un certain nombre de personnes qui accèdent au marché du travail et qui font même un effort de travail considérable mais qui arrivent difficilement à joindre les deux bouts; ce sont les travailleurs à faible revenu.

Très peu de recherches se sont attardées à décrire et à comprendre la situation des travailleurs à faible revenu au Canada. La présente étude vise donc à faire la lumière sur certaines facettes de cet enjeu encore méconnu. Les points saillants de l'étude sont les suivants :

- En 2001, environ 50 % des Canadiens/Canadiennes à faible revenu comptaient au moins un travailleur dans leur famille.
- Entre 1996 et 2001, la situation de travailleur à faible revenu a touché une personne en état de travailler sur dix.
- Les travailleurs à faible revenu démontrent un effort de travail

important. Cependant leurs conditions de travail sont beaucoup plus précaires que celle des travailleurs n'ayant pas un faible revenu familial.

- La situation familiale compte pour beaucoup dans l'explication du faible revenu chez les travailleurs. Au Canada, les familles comptant un seul travailleur sont particulièrement à risque de pauvreté financière et ce risque augmente avec le nombre d'enfants dans la famille.
- Si le travail favorise la sortie de la pauvreté, pour la plupart des travailleurs à faible revenu, la situation dans la quelle ils se trouvent est plus que temporaire.

La présente étude nous a permis d'avoir une meilleure compréhension du phénomène des travailleurs à faible revenu au Canada et de faire la distinction avec celui des travailleurs à faibles gains. Il serait maintenant important de réfléchir aux types de politiques et de programmes qui pourraient être développées afin de favoriser davantage l'autosuffisance des travailleurs à faible revenu.

Notes

- 1 Le présent article résume les principaux résultats d'une vaste recherche en cours sur les travailleurs à faible revenu au Canada. Les résultats de cette plus vaste recherche n'ont pas encore été publiés. Toutefois, il est possible d'obtenir une ébauche d'un premier article intitulé "A Profile of the Working Poor in Canada" à l'adresse suivante : <<http://cerf.mcmaster.ca/conferences/June2004/fortin.pdf>>.
- 2 Karabegović, Amela (May 2003).
- 3 Tel que défini par *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques* un travailleur à faibles gains est un individu qui travaille à temps plein toute l'année mais dont les revenus de travail sont inférieurs à 20 000 \$.
- 4 Tous les résultats statistiques inclus dans cet article sont tirés des calculs des auteures à partir des fichiers principaux de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu, 2001.
- 5 Pour l'objet de la présente étude empirique, les auteures ont choisi de définir les

travailleurs à faible revenu comme suit :

Analyses transversales : Les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et qui, avec leur revenu familial disponible, ne sont pas en mesure de se procurer les biens et services inclus dans le panier de consommation de la Mesure basée sur un panier de consommation (MPC) durant l'année de référence.

Analyses longitudinales : Les individus âgés de 18 à 64 ans, qui ne sont pas des étudiants à temps plein, qui ont travaillé contre rémunération un minimum de 910 heures et dont le revenu familial disponible ne surpasse pas le Seuil de faible revenu après impôt de Statistique Canada (SFR-rai) durant l'année de référence.

Pour les besoins de l'analyse longitudinale, les auteures ont dû changer de mesure de faible revenu pour identifier les travailleurs à faible revenu puisque les seuils de la MPC ne sont disponibles qu'à partir de 2000. Toutefois, elles ont effectué des tests pour vérifier la robustesse des résultats obtenus pour l'année 2001 et ont trouvé que, quoique le nombre de travailleurs à faible revenu est plus élevé lorsque la MPC est utilisée, le profil des travailleurs à faible revenu est très similaire que l'on utilise la MPC ou les SFR-rai.

- 6 Dans cet article, les « autres travailleurs » font référence aux individus de 18-64 ans qui ne sont pas des étudiants à temps plein et qui ont effectué *au moins 910 heures de travail rémunéré* durant l'année mais qui *n'ont pas un faible revenu familial*.
- 7 Des recherches ont permis d'identifier un certain nombre de groupes particulièrement à risque de connaître de longues périodes de faible revenu, d'exclusion du marché du travail ou de marginalisation sociale au Canada. Ces groupes sont les parents seuls, les Canadiens d'origine autochtone, les personnes ayant immigré au Canada dans les dix années précédentes l'année d'observation, les personnes souffrant depuis longtemps d'une maladie ou d'une condition physique ou mentale limitant leurs aptitudes au travail et les personnes de 45 à 64 ans vivant seules.
- 8 Le rapport des revenus disponibles moyens $((57,000/34,600)=1.6)$ demeure environ le même lorsqu'il est ajusté pour tenir compte de la taille de la famille $((33,000/20,000)=1.65)$.

La force vitale de la collectivité

Les organismes à but non lucratif et bénévoles (ENOB) exercent une forte présence économique et font appel à la participation de millions de Canadiens, qui s'y impliquent en tant que membres, en donnant temps et argent. Facette importante de la vie au Canada, ils sont le vecteur des efforts déployés par des millions de Canadiens pour répondre aux besoins de la communauté. Œuvrant dans des secteurs très divers, ces organismes s'emploient souvent à assurer la prestation d'avantages publics. Qu'ils fonctionnent, comme bon nombre d'entre eux, avec un budget restreint et le seul travail des bénévoles, ou qu'ils bénéficient de ressources financières et humaines importantes pour mener à bien leur mission, ils ont tous en commun la volonté de servir le public ou leurs membres et une forme institutionnelle qui les empêche de réaliser des profits pour le compte de leurs propriétaires ou de leurs administrateurs.

L'enquête nationale sur les organismes à but non lucratif et bénévoles (ENOB) dresse pour la première fois un portrait de ces organismes au Canada et révèle la diversité de ces associations, qui touchent les Canadiens dans pratiquement toutes les facettes de leur vie.

Pour plus d'information, veuillez consulter le rapport de Statistique Canada intitulé *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*. Ce rapport est disponible gratuitement en version électronique téléchargeable sur le site de Statistique Canada www.statcan.ca, numéro de catalogue : 61-533-WPE.

Sources et composition des revenus des immigrants âgés

Colleen Dempsey
Citoyenneté et
Immigration Canada

Introduction

Le présent exposé examine la situation des revenus des immigrants âgés au Canada. Les résultats exposés ici proviennent d'une étude plus vaste actuellement menée par le service de recherche et statistiques stratégiques de Citoyenneté et Immigration Canada. Cette étude intégrale examine les données démographiques, les expériences sur le marché du travail et les revenus des immigrants âgés au Canada. Elle fait la distinction entre les immigrants qui sont arrivés au Canada à un âge déjà avancé et ceux qui parviennent à un âge avancé après avoir passé un certain temps au Canada. Les résultats présentés ci-après se concentrent sur les différences qui existent entre les sources et la composition des revenus de trois groupes d'immigrants âgés : ceux qui sont arrivés au Canada entre 40 et 49 ans, entre 50 et 59 ans, et entre 60 ans ou plus¹. Les résultats sont présentés pour chacun des groupes d'âinés ainsi que pour la catégorie d'immigration la plus importante dans chaque groupe.

Données et définitions

La présente analyse étudie deux grands types généraux de revenus. Le premier, défini comme le revenu du marché, représente le revenu accessible à la population active. Le revenu du marché comprend les revenus provenant d'un emploi salarié, d'un emploi autonome, des investissements, de l'assurance-emploi et de l'aide sociale. Le deuxième type de revenu, défini comme le revenu de retraite, représente le revenu accessible exclusivement aux personnes âgées. Il comprend les revenus provenant des Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ)², de la sécurité vieillesse (SV), du supplément de revenu garanti (SRG) et de l'Allocation, du régime enregistré d'épargne retraite (REÉR) et des plans d'épargne retraite privés. Il conviendra de décrire

quelques-unes des sources de revenus accessibles à la retraite, car certaines conditions s'appliquent qui peuvent déterminer si des immigrants y ont droit ou non.

Sources de revenu

Étant donné qu'il est peu pratique de présenter les résultats pour chaque catégorie d'immigrants dans chacun des trois groupes d'âinés, le présent exposé se limitera aux résultats concernant l'ensemble des groupes d'âinés et à ceux concernant les catégories d'immigrants qui représentent la plus grosse portion de chaque groupe d'âinés³. Le tableau 1 présente la composition des populations d'âinés examinées dans cette analyse, par catégorie d'immigrants.

La figure 1 présente les pourcentages respectifs de la population des âinés à long terme n'ayant aucun revenu, de celles jouissant du revenu du marché, d'un revenu de retraite, ou à la fois du revenu du marché et d'un revenu de retraite⁴. Bien que ce pourcentage décline au fur et à mesure que le temps passé au Canada augmente, la majorité des âinés à long terme dépend uniquement du revenu du marché jusqu'à 15 ans après son arrivée. Le déclin de la proportion dépendant uniquement du revenu du marché est proportionnel à l'augmentation simultanée de la proportion recevant soit un revenu de retraite, soit les deux types de revenu. Au cours de la période étudiée, le pourcentage de la population d'âinés à long terme dépendant du seul revenu du marché passe de 70 % à 30 %, alors que le pourcentage recevant une partie ou la totalité de son revenu d'une pension de retraite augmente de 20 % à 70 %, 20 % environ dépendant exclusivement d'un revenu de retraite à la vingtième année.

Ces résultats sont très semblables à ceux que l'on observe dans le cas d'âinés à long terme qui sont arrivés

Colleen Dempsey
est agente de recherche à
Citoyenneté et Immigration Canada

au Canada en tant que requérants principaux-travailleurs qualifiés (25 % de cette population). La population de requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendant entièrement du revenu du marché présente un déclin similaire pour la période concernée, alors que la population dépendant d'un revenu de retraite ou des deux types de revenus augmente. Toutefois, si l'on considère la période entière, la proportion de requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendant uniquement du revenu du marché reste plus élevée de 10 % que pour la totalité des aînés à long terme. Parallèlement, la proportion de requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendant uniquement d'un revenu de retraite est plus faible de 10 %.

Les résultats présentés pour l'ensemble de la population des aînés à long terme sont nettement différents de ceux observés pour les aînés à long terme qui sont arrivés sous la catégorie famille, en tant que parents ou grands-parents (25 % de cette population). La proportion de parents ou de grands-parents dépendant uniquement du revenu du marché accuse le même déclin sur la période de dix ans. Elle est cependant de 20 % à 25 % inférieure à celle des aînés à long terme dans leur ensemble. Parallèlement, 15 % à 20 % de la population des parents et grands-parents dépend entièrement d'un revenu de retraite. De plus, jusqu'à 15 ans après leur arrivée, les parents et grands-parents n'ayant aucune source de revenus représentent une proportion de 10 % plus élevée que la proportion de l'ensemble des aînés à long terme dans la même situation.

La figure 2 présente les pourcentages de la population des aînés à court terme n'ayant aucun revenu, dépendant du revenu du marché, d'un revenu de retraite ou encore du revenu du marché et d'un revenu de retraite. Durant les cinq premières années suivant leur arrivée, 70 % des aînés à

TABLEAU 1

Répartition des populations aînées par catégorie d'immigration

Catégorie d'immigration	Aînés à long-terme (%)	Aînés à court terme (%)	Aînés immédiats (%)
Économique – Requérant principal qualifié	24,6	9,2	3
Économique – Conjoint ou dépendant	8,9	2,2	0,4
Économique – Autre	12,2	6,2	1,2
Famille – Parent ou Grand-parent	25,3	61,7	76,6
Famille – Autre	10,9	5,5	3,4
Réfugié	16,8	6,5	3,8
Retraité	1,2	8,1	11,3
Autre	0,1	0,6	0,3
Total	100	100	100

Source : BDIM⁵

FIGURE 1

Pourcentages de la population d'aînés à long terme n'ayant aucun revenu, dépendant du revenu du marché, d'un revenu de retraite ou à la fois du revenu du marché et d'un revenu de retraite durant l'année fiscale 2000⁶

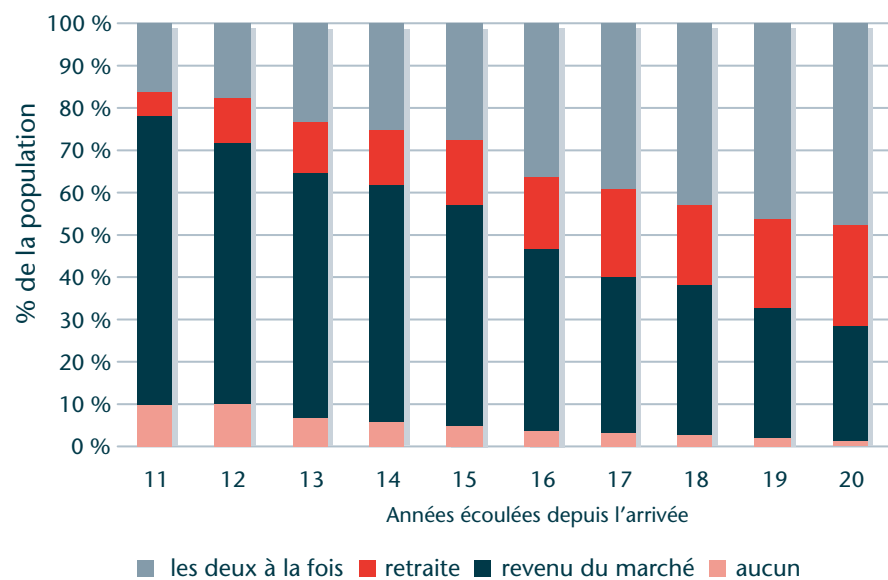
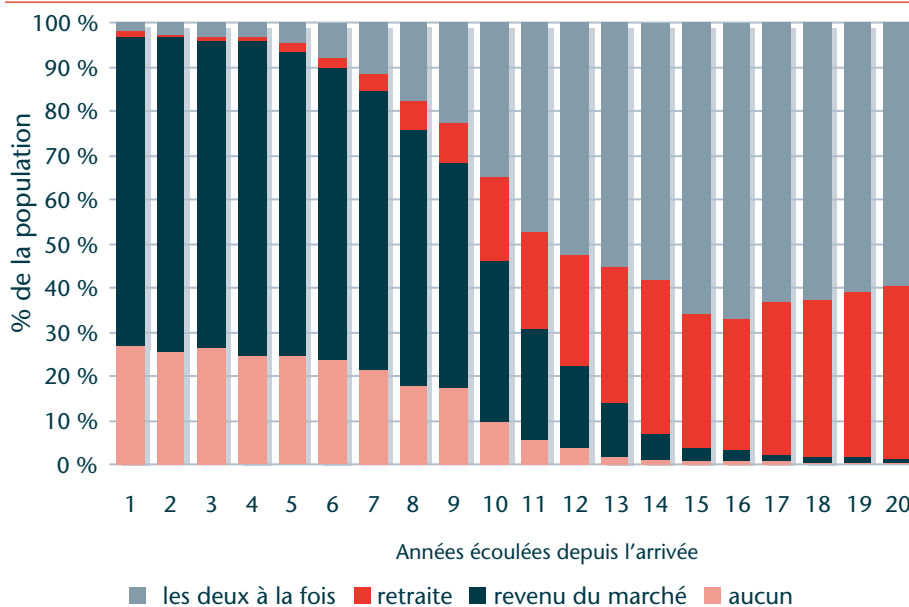


FIGURE 2

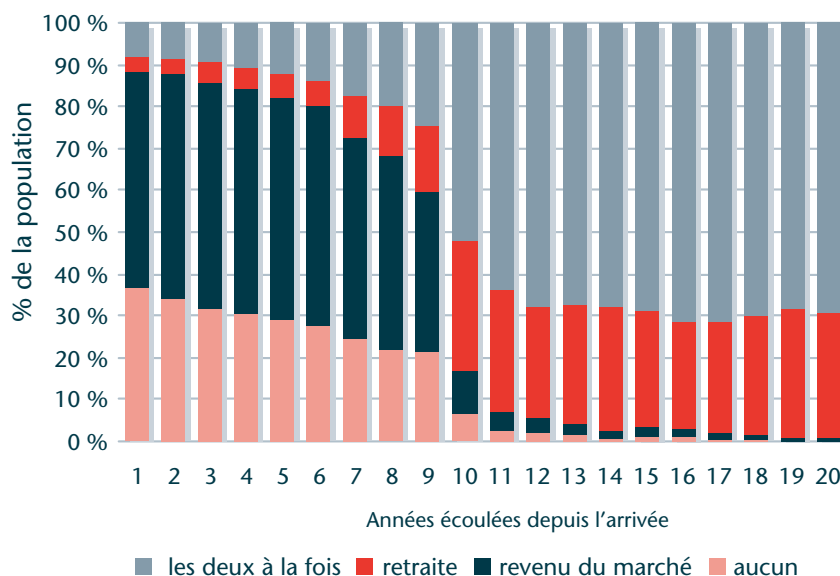
Pourcentages de la population des aînés à court terme n'ayant aucun revenu, percevant un revenu du marché, un revenu de retraite ou un revenu du marché et un revenu de retraite durant l'année fiscale 2000



court terme dépendent exclusivement du revenu du marché. Après cinq ans, ce pourcentage commence à décliner parallèlement à l'augmentation du pourcentage de ceux qui reçoivent un revenu de retraite. Dix ans après leur arrivée, 35 % seulement des aînés à court terme dépendent uniquement du revenu du marché. Dès la dixième année, 50 % d'entre eux reçoivent une partie ou la totalité de leur revenu de sources de retraite et ce pourcentage continue à augmenter. Après 14 ans, plus de 90 % de la population des aînés à court terme reçoit un revenu de retraite sous une forme ou une autre, 30 % à 40 % d'entre eux dépendent uniquement du revenu de retraite. On remarquera aussi le déclin de la proportion d'aînés à court terme n'ayant aucune source de revenu. Durant les sept premières années après leur arrivée, cette proportion est située entre 20 % et 30 %. Après 11 ans, le pourcentage tombe à moins de 10 et après 20 ans, tous les aînés à court terme reçoivent un revenu provenant d'au moins une source⁷.

FIGURE 3

Pourcentages de la population des aînés immédiats n'ayant aucun revenu, percevant un revenu du marché, un revenu de retraite ou un revenu du marché et un revenu de retraite durant l'année fiscale 2000



Ces résultats sont presque identiques à ceux des aînés qui sont arrivés sous la catégorie famille en tant que parents ou grands-parents (62 % de cette population). On notera une différence durant les dix premières années suivant l'arrivée : le pourcentage de la population des parents et grands-parents n'ayant aucune source de revenus est 5 % plus élevé. La seule autre différence que l'on observe se situe après 10-12 années, dans la population des parents et grands-parents : 10 % de moins dépendent uniquement du revenu du marché et 10 % de plus dépendent d'un revenu de retraite. Ces différences s'expliquent partiellement par la provenance des revenus de la deuxième et de la troisième des principales catégories de la population des aînés à court terme.

Les aînés à court terme qui sont arrivés en tant que requérants principaux-travailleurs qualifiés (9 % de cette population) présentent aussi des courbes équivalentes à celles de la

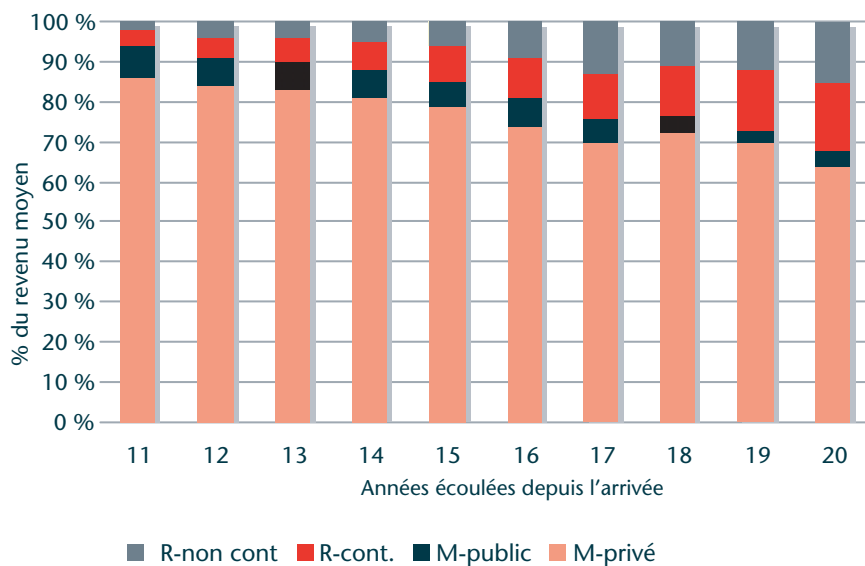
population dans son ensemble. On note toutefois quelques différences importantes. Premièrement, la proportion de population de requérants principaux-travailleurs qualifiés n'ayant aucun revenu durant les dix premières années après leur arrivée est de 10 à 20 % inférieure à celle des aînés à court terme dans son ensemble. Deuxièmement, après dix à douze années, la proportion de requérants principaux-travailleurs qualifiés possédant un revenu du marché est de 10 à 15 % plus élevée que celle des aînés à court terme dans son ensemble et la proportion ayant un revenu de retraite est de 10 % moins élevée.

Les aînés à court terme arrivés en tant qu'immigrants retraités (8 % de cette population) ont des sources de revenus très similaires à celles des requérants principaux-travailleurs qualifiés. La seule différence est qu'après dix années la proportion des immigrants retraités qui n'ont qu'un revenu de retraite est encore plus faible, avec une proportion de 20 % inférieure à celle de la population totale des aînés à court terme. Ces chiffres coïncident avec les 10 % supplémentaires d'immigrants retraités bénéficiant de deux sources de revenus.

La figure 3 présente les pourcentages de la population des aînés immédiats n'ayant aucun revenu, percevant un revenu du marché, un revenu de retraite ou encore un revenu du marché et un revenu de retraite. Durant les sept premières années après leur arrivée, environ la moitié des aînés immédiats perçoivent un revenu du marché. Cette proportion est la plus faible des trois groupes d'aînés. Après sept ans, ce pourcentage commence à diminuer parallèlement à l'augmentation du pourcentage d'aînés bénéficiant d'un revenu de retraite ou d'un revenu provenant des deux sources. À partir de la dixième année, seulement 10 % des aînés immédiats dépendent encore exclusivement d'un revenu du marché. Onze ans après leur arrivée, c'est-à-dire trois ans plus tôt que les aînés à court terme, plus de

FIGURE 4

Pourcentages des revenus moyens annuels provenant des secteurs public et privé et des retraites contributives et non contributives pour les aînés à long terme durant l'année fiscale 2000



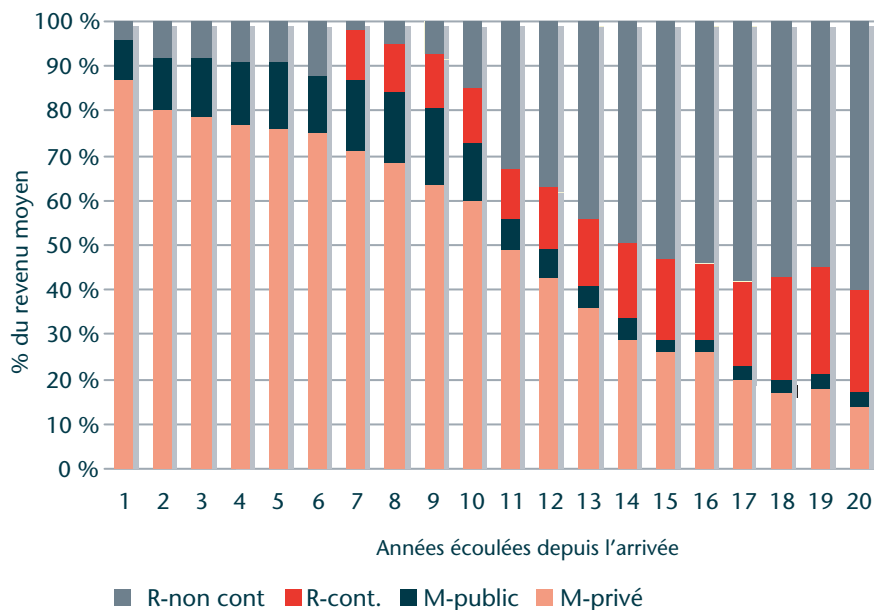
90 % des aînés immédiats perçoivent un revenu provenant en partie ou totalement d'une retraite, 30 % de cette population environ dépendant exclusivement de cette source de revenus. Tout comme pour les aînés à court terme, la proportion d'aînés immédiats n'ayant aucune source de revenus durant les dix premières années après leur arrivée diminue exponentiellement. Toutefois, durant cette période, cette proportion s'établit entre 25 % et 40 %, c'est-à-dire environ 5 à 10 % de plus que la proportion des aînés à court terme sans aucune source de revenus.

Ces résultats sont identiques à ceux observés pour la population d'aînés immédiats qui sont arrivés dans la catégorie famille en tant que parents et grands-parents, résultats peu surprenants puisque les parents et les grands-parents représentent environ trois quarts de la population des aînés immédiats. Contrairement à ce qui se passe pour les aînés à court terme, les

différences des sources de revenus des aînés immédiats d'autres catégories d'immigrants ne sont pas suffisamment grandes pour modifier les résultats de l'ensemble de la population. Les aînés immédiats qui sont arrivés en tant qu'immigrants retraités représentent, par exemple, 11 % de cette population et affichent quelques différences quant à leurs revenus. Durant les dix premières années après leur arrivée, les immigrants retraités dépendent uniquement d'un revenu du marché représentant une proportion de 15 à 20 % plus élevée que celle de l'ensemble des aînés immédiats dans la même situation et la proportion n'ayant aucune source de revenus dans cette population est de 15 à 20 % plus faible. En outre, après la dixième année, la proportion d'immigrés retraités jouissant de sources de revenu des deux types est de 5 à 10 % plus élevée que celle de l'ensemble de la population des aînés immédiats et la proportion de ceux dépendant exclusivement d'un revenu de retraite est de

FIGURE 5

Pourcentages des revenus moyens annuels provenant des secteurs public et privé et des retraites contributives et non contributives pour les aînés à court terme durant l'année fiscale 2000



5 à 10 % moins élevée. En dépit de ces différences, les résultats concernant la population des aînés immédiats dans son ensemble reflète bien celle des parents et des grands-parents dans ce groupe d'aînés.

Composition du revenu

Les figures 4 à 6 illustrent la composition du revenu moyen respectif des aînés immédiats, à court terme et à long terme. La présente analyse répartit le revenu moyen en quatre éléments : le revenu du marché privé ou public et le revenu de retraite contributif ou non. Le revenu du marché privé (M-Privé) comprend les revenus d'emploi salarié, les revenus d'emploi autonome et les revenus d'investissement. Le revenu du marché public (M-Public) comprend les revenus de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale. Le revenu de retraite contributive (R-cont.) comprend les revenus des

RPC ou RRQ, des REÉR et des plans de retraite privés. Le revenu de retraite non contributif (R-non cont.) comprend les revenus provenant du SRG et de la SV.

La figure 4 illustre l'évolution du revenu moyen des immigrants aînés à long terme. Durant les 15 premières années après leur arrivée, 80 % ou plus des revenus moyens des aînés à long terme proviennent de sources privées. À partir de la seizième année et jusqu'à la vingtième, cette proportion descend à 15 %, alors que les proportions de revenus provenant de retraites contributives et non contributives augmentent chacune de 5 %.

Ces résultats sont similaires à ceux des requérants principaux-travailleurs qualifiés de cette population. Les seules différences sont que chez les requérants principaux travailleurs-qualifiés, la proportion de revenus provenant du marché privé est d'environ

ron 5 à 10 % plus élevée durant la même période d'observation et que la proportion de revenus provenant d'une retraite non contributive est approximativement de 10 % inférieure.

Les parents et les grands-parents de cette population, une fois encore, affichent des résultats différents. Premièrement, la proportion de leurs revenus provenant du marché privé est nettement inférieure à celle de la totalité des aînés à long terme. Débutant à 70 %, elle décline rapidement à 46 % dans la quinzième année et 17 % dans la vingtième. Deuxièmement, la proportion de revenus provenant du marché public est d'environ 10 % plus élevée chaque année qu'elle ne l'est pour l'ensemble de la population des aînés à long terme. Enfin, la part de revenus de retraite non contributive est substantiellement plus élevée que dans le cas de la population totale des aînés à long terme. Au bout de 12 ans, elle représente 21 % du revenu moyen et augmente rapidement; après 20 ans, le revenu provenant d'une retraite non contributive représente 60 % des revenus que reçoivent les parents et grands-parents.

La figure 5 illustre l'évolution du revenu moyen des immigrants aînés à court terme. Au cours de la première année après leur arrivée, les aînés à court terme dépendent, à environ 85 %, de revenus provenant du marché privé. Toutefois, cette proportion décline régulièrement et au bout de 15 ans, elle tombe à 26 %, c'est-à-dire qu'elle est inférieure de 50 % à celle de la population des aînés à long terme. Durant la même période, les proportions de revenus provenant de retraites contributives et non contributives augmentent respectivement de 15 et 50 %. Cette tendance continue de s'affirmer au bout de 20 ans, la proportion de revenus provenant du marché privé est de 14 %, alors que les proportions provenant de retraites contributives et non contributives sont respectivement de 23 % et 60 %.

Ces résultats sont globalement similaires à ceux des parents et des grands-parents de cette population, à quelques différences près observables à partir de la dixième année. À partir de la dixième année, les parents et les grands-parents affichent une portion de revenus provenant de sources privées inférieure de 10 à 15 %, une portion de revenus provenant de retraites contributives inférieure de 5 à 10 % et une portion de revenus provenant de retraites non contributives plus élevée d'environ 15 %.

Par contre, sur la même période, les requérants principaux- travailleurs qualifiés de cette population affichent une portion de revenus provenant de sources privées de 10 à 15 % plus élevée, une portion de revenus provenant de retraites contributives de 10 à 20 % plus élevée et une portion de revenus provenant de retraites non contributives de 20 à 30 % moins élevée. Les immigrants retraités de cette population affichent des revenus évoluant de manière similaire à ceux des requérants principaux – travailleurs qualifiés. Toutefois, ils affichent une portion légèrement moins élevée de revenus provenant de sources privées compensée par une portion plus élevée de revenus provenant de retraites contributives.

La figure 6 illustre l'évolution du revenu moyen de la population des aînés immédiats. Durant la première année qui suit l'arrivée des aînés immédiats, leurs revenus proviennent à 60 % environ du marché privé, proportion inférieure de 25 % à celle des aînés à court terme. Cette portion moins élevée de revenus provenant du marché privé est compensée par une proportion de 20 % plus élevée de revenus provenant du marché public. La proportion de revenus provenant du marché privé continue à décliner chaque année et, au bout de 15 ans, elle tombe à 17 %. Durant la même période, la portion de revenus provenant de retraites non contributives augmente de 40 %. Au bout de

FIGURE 6

Pourcentages des revenus moyens annuels provenant des secteurs public et privé et des retraites contributives et non contributives pour les aînés immédiats durant l'année fiscale 2000

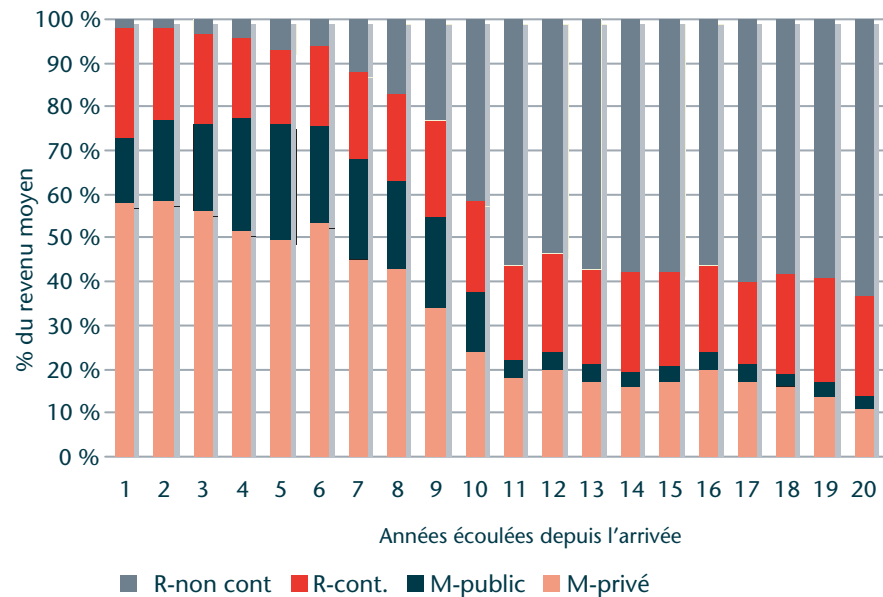
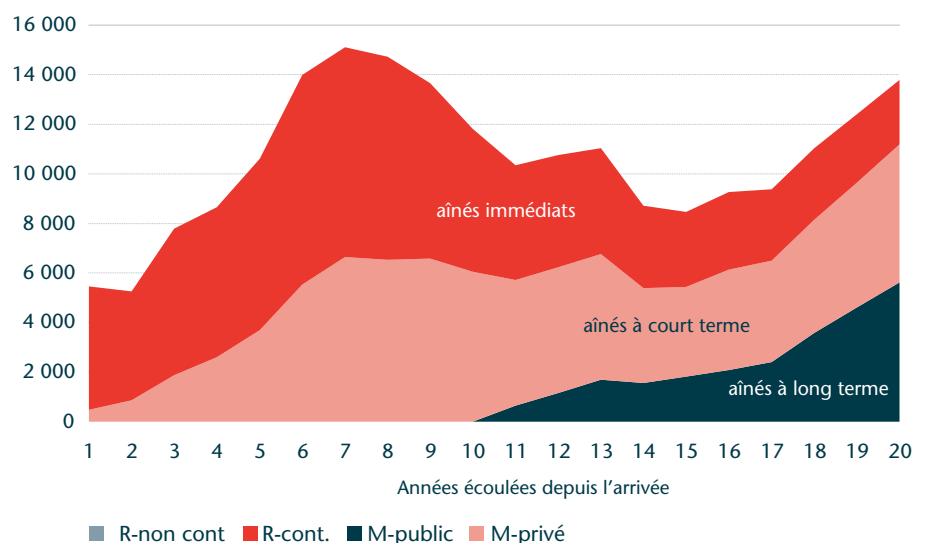


FIGURE 7

Nombre d'aînés à long terme, d'aînés à court terme, et d'aînés immédiats représentés dans la BDIM durant l'année fiscale 2000



20 ans, la portion de revenus provenant de sources privées est de 11 %, alors que les proportions de revenus provenant de retraites contributives et non contributives sont respectivement de 23 et 63 %.

Ici encore, ces résultats ressemblent fort à ceux des parents et grands-parents de cette population, quelques différences se manifestant au bout de dix années. À partir de là, les parents et les grands-parents perçoivent une proportion de revenus provenant du marché privé inférieure de 5 %, et une proportion de revenus provenant de retraites contributives inférieure de 10 % alors que leur proportion de revenus provenant de retraites non contributives est plus élevée de 10 %. En revanche, sur la même période, les immigrants retraités de cette population perçoivent une proportion de revenus provenant du marché privé de 15 à 20 % plus élevée, une proportion de revenus provenant de retraites contributives de 20 à 25 % plus élevée et une proportion de revenus provenant de retraites non contributives de 35 % inférieure.

Conclusion

Il est clair qu'il existe des différences entre les sources et la composition des revenus de ces trois groupes d'immigrants âgés. En ce qui concerne les sources de revenus, il existe une relation évidente entre la durée de résidence au Canada et la provenance des revenus. Les aînés à long terme dépendent plus largement et pour une plus longue période du revenu du marché. De ce fait, un plus petit nombre d'aînés à long terme perçoit des revenus provenant exclusivement de plans de retraite. Les aînés à court terme sont moins dépendants du revenu du marché; ils le sont toutefois plus que les aînés immédiats. Il semble exister aussi une relation entre la catégorie d'immigration et la provenance des sources de revenus. Ainsi, les requérants principaux-travailleurs qualifiés dépendent davantage des revenus du marché, alors que les revenus des parents et

grands-parents ont tendance à provenir de plans de retraite.

On observe également des différences dans la composition des revenus en fonction des groupes d'aînés et des catégories d'immigration. Tout comme pour les résultats observés en ce qui concerne les sources de revenus, il semble qu'il existe une relation entre la durée de résidence au Canada et la composition des revenus. Les revenus des aînés à long terme proviennent dans une plus grande proportion du marché privé que ceux des deux autres groupes d'aînés. Ceci est particulièrement vrai pour les requérants principaux-travailleurs qualifiés au sein de ce groupe. Bien que les aînés à court terme affichent une proportion de revenus provenant du marché privé inférieure, elle reste supérieure à celle des revenus de la population des aînés immédiats. Le fait que les aînés à court terme et les aînés immédiats dépendent moins du revenu du marché s'explique en partie par la présence d'une population de parents et de grands-parents plus importante dans ces groupes. Les parents et les grands-parents de ces deux groupes perçoivent des proportions substantiellement plus grandes de leur revenu moyen provenant de plans de retraite non contributifs.

Des recherches complémentaires sont nécessaires pour confirmer les relations observées dans la présente analyse. Une étude en profondeur des caractéristiques des immigrants âgés et des situations économiques de leurs familles permettra d'obtenir une meilleure compréhension de la situation financière des immigrants âgés au Canada.

Renvois

Baker, M. et D. Benjamin, 2002. « Are Elderly Immigrants a Burden? », préparé pour la conférence, *Canadian Immigration Policy for the 21st Century*, Kingston, Ontario, octobre 2002.

Basavarajappa, K.G, 1999. Distribution, inégalité et concentration des revenus chez les immigrants âgés au Canada, 1990, Direction

des études analytiques, Statistique Canada, Document de recherche N° 129.

Gouvernement du Canada, Développement social Canada, 2004a. Tour d'horizon - Sécurité de la vieillesse et Régime de pensions du Canada Développement social Canada, Ottawa, Ontario. <www.hrsdc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/psr/pub/tourhorizon/tourintro.shtml&hs=fyf>.

Gouvernement du Canada, Développement social Canada, 2004b. Supplément de revenu garanti, Développement social Canada, Ottawa, Ontario. <www.sdc.gc.ca/en/isp/pub/oas/gismain.shtml>.

Gouvernement du Canada, Développement social Canada, 2004c. Pension de retraite - Régime de pensions du Canada, Développement social Canada, Ottawa, Ontario, Cat. No. SD12-1/1-2004E, <www.dsc.gc.ca/fr/psr/pub/feuillet/retraite.shtml>.

Notes

- 1 Dans la présente analyse, la population âgée est constituée des personnes âgées de 60 ans et plus au cours de l'année fiscale concernée. On a divisé les immigrants âgés en trois groupes : « les aînés à long terme », qui sont arrivés au Canada âgés de 40 à 49 ans, « les aînés à court terme », qui sont arrivés âgés de 50 à 59 ans et les « aînés immédiats », arrivés à 60 ans ou plus. Plusieurs raisons président au choix de 60 ans et plus comme point de référence pour définir la population âgée. Premièrement, c'est l'âge auquel la plupart des Canadiens peuvent commencer à toucher leur RPC/RRQ, source commune de revenus pour nombre de Canadiens âgés; deuxièmement, la documentation afférente avait déjà pris ce même point de référence, ce qui facilite les comparaisons avec les données du présent document (Baker et Benjamin (2002) et Basavarajappa (1999)); troisièmement, on a remarqué, lors d'une analyse préliminaire sur les comportements des immigrants, des schémas très similaires entre les immigrants de 60 ans et plus et ceux de 65 ans et plus. Prendre 60 ans comme point de référence permet d'augmenter la taille de l'échantillon et de consolider ainsi les résultats statistiques.
- 2 Le RPC/RRQ est une retraite contributive liée aux revenus de toute la durée d'une vie. Aucune condition particulière ne s'applique aux immigrants dont les prestations dépendront directement du temps de travail au Canada. Une personne peut devenir bénéficiaire si elle a

contribué au moins une fois au plan de retraite et est âgée d'au moins 65 ans. Il est possible de percevoir une retraite réduite entre 60 et 64 ans à condition d'avoir cessé de travailler ou de percevoir un revenu inférieur au versement mensuel maximum de RPC/RRQ ayant cours.

La SV est une retraite non contributive liée au nombre d'années de résidence au Canada. Elle est destinée aux Canadiens de 65 ans ou plus ayant résidé au moins dix ans au Canada après l'âge de 18 ans. L'intégralité de la SV n'est attribuée qu'à des personnes résidant au Canada depuis 40 ans au moins. Une personne ne répondant pas aux critères déterminant le versement de la pension intégrale peut néanmoins percevoir une pension partielle. Cette dernière est calculée au barème de 1/40e de la mensualité totale de pension par année de résidence de la personne au Canada au-delà de sa 18^e année.

Le SRG est une autre pension non contributive destinée aux résidents du Canada qui perçoivent une SV partielle ou complète. Les prestations du SRG peuvent être perçues dès le premier mois d'allocation de la SV. Pour être admissible au SRG, une personne doit percevoir une SV et son revenu annuel doit être inférieur à un montant donné. Les immigrants parrainés, en provenance de pays avec lesquels le Canada a conclu des accords, ne sont pas admissibles au SRG durant leur période de parrainage (jusqu'à dix ans). La SV et le SRG sont octroyés après approbation de la demande présentée par la personne concernée, celle-ci devant réitérer sa demande annuellement pour ce qui est du SRG.

L'Allocation est une pension non contributive destinée au conjoint ou à la conjointe, marié ou en union libre, ou au survivant d'un bénéficiaire de la SV et/ou du SRG. Les citoyens canadiens ou les résidents permanents âgés de 60 à 64 ans ayant vécu au Canada au moins 10 ans sont admissibles à l'Allocation. Pour répondre aux critères d'admissibilité, les revenus combinés du couple ou le revenu annuel du survivant ne doivent pas dépasser les limites établies. L'Allocation cesse d'être versée à une personne lorsqu'elle atteint l'âge de 65 ans et devient admissible à la SV. Les critères d'admissibilité des immigrants à l'Allocation sont les mêmes que ceux du SRG.

En plus de ces revenus de retraite, les résidents de l'Ontario âgés de 65 ans ou moins sont éligibles au régime de revenu annuel garanti (RRAG). Des renseignements complémentaires concernant le RRAG sont disponibles sur le site Web du ministère des finances de l'Ontario : <http://www.trd.fin.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_3_10892_2.html>. Des programmes similaires peuvent exister dans d'autres provinces.

- 3 Les résultats concernant chaque catégorie d'immigration seront présentés dans le rapport plus élaboré que prépare le service de la recherche stratégique et des statistiques de Citoyenneté et Immigration Canada. Ce rapport devrait paraître au début de 2005.
- 4 Les personnes n'ayant aucune source de revenus peuvent avoir fait une déclaration d'impôts afin d'obtenir certains crédits d'impôt (crédit de TPS, par exemple).
- 5 La Banque de données longitudinales sur les immigrants est la principale source des données citées dans la présente analyse (BDIM). La BDIM est gérée par Statistique Canada au nom d'un consortium fédéral-provincial dirigé par Citoyenneté et Immigration Canada. La BDIM combine les registres administratifs de l'immigration et l'information fiscale, créant ainsi une source de données exhaustive offrant une vision globale de la situation des immigrants reçus et de leur expérience sur le marché du travail. À l'heure actuelle, la BDIM couvre la période de 1980 à 2000, et dans cet exemple pour être enregistré, un individu doit avoir fait au moins une fois une déclaration d'impôts durant la période en question.
- 6 Dans les figures 1 à 6, il est important de remarquer que la taille des cohortes d'ainés change avec les années, certains aînés quittant la population et d'autres y faisant leur entrée. La figure 7, dans l'annexe, présente la taille, pour l'année fiscale 2000, des cohortes de chaque groupe d'ainés relativement aux années écoulées depuis leur arrivée. Les figures 1 à 7 proviennent de la BDIM.
- 7 Bien qu'il n'ait pas été possible d'étudier les aînés à long terme avant 11 années suivant leur arrivée, on observe la même proportion de personnes sans revenus à partir de la onzième année.

Intégration des immigrants

Immigrer n'est pas un acte irréfléchi. Les immigrants quittent leur pays dans l'espoir d'améliorer leur sort. Ils sont certes à la recherche de meilleures conditions économiques, mais aussi d'une plus grande liberté et d'un sentiment d'appartenance au pays qui les accueille.

Comment les immigrants s'adaptent-ils au Canada? Ni les immigrants eux-mêmes, ni la société canadienne ne mesurent l'ampleur du défi que représente le fait d'abandonner son pays pour un autre.

Les rancunes historiques, la xénophobie, les problèmes de sécurité et les incompréhensions culturelles rendent difficile le processus d'adaptation des immigrants au Canada, et réciproquement. Récemment, la crainte du terrorisme est venue compliquer encore davantage la situation, plus particulièrement pour la population croissante des musulmans.

Bien plus qu'un simple récit personnel, l'ouvrage de Cherif Rifaat compare les idées fausses tant des immigrants que de la société canadienne, décrit la spécificité du Canada au regard de l'intégration des immigrants et n'hésite pas à recommander certaines modifications des politiques susceptibles de soulever des controverses dans certains milieux.

Rifaat, Cherif, 2004. *Immigrants Adapt, Countries Adopt... Or Not: Fitting Into the Cultural Mosaic*, Montréal, New Canadians Press.

Itinérance et éducation, emploi et soutien du revenu : une analyse de la documentation canadienne

Gordon J. Josephson
Secrétariat national pour
les sans-abri (SNSA)

Le Secrétariat national pour les sans-abri a demandé à Gordon J. Josephson, consultant indépendant, de rédiger un rapport d'analyse de la documentation.

Pour faciliter l'élaboration de mesures efficaces de prévention et de réduction de l'itinérance, le Programme national de recherche (PNR) du Secrétariat national pour les sans-abri a entrepris un examen de l'ensemble de la documentation imprimée et électronique établissant un rapport entre l'itinérance et l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu¹. Cet examen nous a permis de conclure qu'il existe très peu d'études canadiennes sur ces sujets.

Une idée générale sur laquelle bon nombre d'auteurs s'entendent est le fait que l'itinérance est en interdépendance avec l'emploi, le soutien du revenu, ainsi que la santé et la dépendance aux drogues. Cependant, les modèles théoriques concrets établissant un rapport entre ces facteurs et l'itinérance sont rares dans la documentation canadienne. Afin de remédier à cette situation, on a publié récemment des études importantes qui utilisent des méthodes de recherche plus rigoureuses et qui fournissent de la documentation. De telles études permettent d'offrir quelques pistes de départ sur la formation et les emplois rémunérés des sans-abri. À l'avenir, il sera nécessaire de s'appuyer sur de telles méthodes de recherche précises et objectives pour poursuivre la recherche et mener à bien les interventions pilotes sur cette question.

L'état actuel des connaissances

L'étude de la documentation actuelle au Canada permet de tirer les conclusions suivantes :

- Les problèmes d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu sont liés aux problèmes de santé physique et mentale, ainsi qu'à la dépendance aux drogues; et tous ces facteurs sont en étroite interdépendance avec l'itinérance.

- Des groupes spécifiques, par exemple, les Premières nations et les jeunes, ont des difficultés énormes en matière d'éducation et d'emploi.
- Le taux de personnes sans emploi est élevé chez les sans-abri; plusieurs d'entre eux n'ont pas terminé l'école secondaire et l'accès au soutien du revenu leur est souvent difficile.
- On s'entend sur les besoins en matière de programmes d'éducation/de formation et d'emploi. Il existe quelques programmes qui visent ces objectifs. Cependant, on manque à la fois de enseignements sur leur fonctionnement et d'évaluations objectives sur leur rendement.

L'itinérance : à la fois cause et effet

On sait depuis quelque temps que, parmi les questions d'actualité, la santé physique et mentale et la dépendance aux drogues sont liées aux questions d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu. En revanche, ces facteurs sont en interrelation avec l'itinérance (Smart et Ogborne, 1994). Cependant, si les liens semblent évidents, les études plus approfondies cherchant à le démontrer sont rares. Ainsi, il est difficile de comprendre les causes lorsqu'on étudie l'un ou l'autre de ces facteurs en rapport avec la situation actuelle d'une personne. Il serait utile de faire une recherche longitudinale pour comprendre ces liens.

Bien qu'on imagine facilement de quelle façon l'itinérance peut faire obstacle aux tentatives pour garantir l'éducation, l'emploi ou la stabilité financière des sans-abri, il existe trop peu de recherches consacrées à l'évaluation des services d'aide pour résoudre ces questions. Des jeunes de la rue qui participaient à une étude effectuée à Toronto ont fait remarquer le manque de services pour les aider à surmonter leurs difficultés à trouver des employeurs, à les rencontrer, à rédiger un curriculum vitae et à se

présenter à l'heure dans des vêtements appropriés (Dachner et Tarasuk, 2002). Les sans-abri ont également affirmé avoir besoin de dispositions pour mettre leur argent en sécurité et valider leur identité (Bergeron et coll., 2000).

Aux États-Unis, Zuvekas et Hill (2000) ont étudié les répercussions de la santé physique et mentale sur l'éducation, l'emploi et le revenu et subséquemment sur l'itinérance. Ils ont réalisé un sondage auprès de 471 adultes sans-abri, pris au hasard dans des refuges. Le sondage a révélé qu'un nombre important d'entre eux travaillaient, mais que peu tiraient un revenu suffisant de leur emploi. Bon nombre d'entre eux ont révélé avoir des problèmes de santé et de dépendance à la drogue, ce qui réduisait à la fois leur capacité à travailler et à obtenir de l'aide pour se soigner. Ces résultats permettent de penser à des pistes de recherche au Canada dans l'avenir.

Les problèmes particuliers à certains groupes

Lorsqu'on s'efforce de trouver des réponses aux questions soulevées ci-dessus, il faut prendre en compte que l'accès à l'éducation et à l'emploi varie selon le profil et la situation des personnes. On a observé des difficultés plus grandes chez les autochtones (Hull, 2000) et chez les personnes provenant de familles d'accueil (Fitzgerald, 1995). Des recherches descriptives rapportent qu'un bon nombre de jeunes sans domicile fixe ne bénéficient pas du soutien du revenu parce qu'ils trouvent l'accès à ce service trop difficile (Gaetz et O'Grady, 2002; Chez Toit, 2001). Parmi d'autres obstacles au soutien du revenu, il faut noter les politiques sur les jeunes de 16 à 18 ans (Fitzgerald, 1995).

Bon nombre de travaux portent sur les difficultés que rencontrent les jeunes. Gaetz et O'Grady (2002) ont réalisé d'importants travaux de recherche sur l'activité économique des jeunes selon une perspective sociologique. Ils en

sont venus à la conclusion que les jeunes pouvaient combiner toutes sortes d'emplois rétribués au cours d'une même semaine voire d'une même journée. Ils ont également rapporté que 83,4 % de jeunes hommes et 87,8 % de jeunes femmes se sont dits intéressés à trouver un emploi rémunéré. De plus, contrairement à certains stéréotypes, les jeunes étaient intéressés par des emplois dans l'économie formelle. Cependant, les chercheurs ont rapporté que le fait que ces jeunes pouvaient se tourner vers

prévention de l'itinérance dans les écoles et l'accès à l'éducation pour les jeunes femmes sans domicile fixe, en plus d'apporter des changements à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Novac et coll., 2002).

En résumé, plusieurs auteurs ont documenté les enjeux propres à l'éducation, à l'emploi et au soutien du revenu des différents groupes. S'il reste encore beaucoup à faire, ces recherches fournissent un point de départ.

Plusieurs auteurs sont d'avis que l'itinérance est en interdépendance avec l'emploi, le soutien du revenu, ainsi que la santé et la dépendance aux drogues.

un emploi formel découlait de leurs compétences, de leur mode de vie, de leurs antécédents personnels et de leurs relations sociales. Par conséquent, les auteurs ont conclu que la réussite des stratégies visant à sortir les jeunes des rues ne peut dépendre uniquement d'emplois à faible revenu ou de l'ajout de compétences spécialisées et non spécialisées. Il faut plutôt offrir une diversité de services de formation et d'aide, conjugués à un soutien du revenu suffisant.

Dans une étude semblable, O'Grady et Greene (2003) ont analysé l'impact des mesures législatives interdisant la présence des squeegees et le déclin économique subséquent dans ce secteur d'activité pour les jeunes sans-abri. Ils sont arrivés à la conclusion que la situation des jeunes aux prises avec des problèmes de logement s'est détériorée après la promulgation de cette loi.

Dans une étude portant sur les jeunes femmes à risque d'itinérance, on a recommandé d'offrir davantage de possibilités d'éducation et d'emploi pour les jeunes, des programmes d'enseignement de soutien, des services de

Le besoin d'éducation, d'emploi et de plus grand soutien du revenu

De nombreux auteurs ont invoqué le sous-emploi, le manque de formation et des mesures insuffisantes d'aide sociale comme causes de l'itinérance (p. ex., Charette, 1991; Falvo, 2003). À vrai dire, on trouve facilement des références aux faibles niveaux d'éducation et au taux élevé d'inactivité dans les enquêtes portant sur les sans-abri (Aubry et coll., 2003; Norman et coll., 1993; Chez Toit, 2001).

À la différence des États-Unis, au Canada, la recherche sur l'itinérance et l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu est récente et repose sur quelques grandes enquêtes dont les données ont été recueillies sur plusieurs années. Cependant, bien qu'il reste encore beaucoup à explorer l'éducation semble un facteur important : le pourcentage de sans-abri n'ayant pas fréquenté l'école secondaire va de 63 à 90 % à Ottawa et à Toronto (SCHL, 2001). De nombreux jeunes sans-abri manifestent également le désir de retourner à l'école (Aubry et coll., 2003). On a aussi commencé à explorer l'interaction entre l'éducation et l'emploi. Tolomiczenko et Goering

(1998) ont montré que 64,3 % de l'échantillon de sans-abri de Toronto dépendant d'un refuge n'avaient pas terminé leur secondaire (contre 34 % pour l'ensemble des Canadiens) et, lorsqu'ils ont comparé ce pourcentage à celui de l'emploi, ils y ont vu une tendance selon laquelle les jeunes sans-abri qui ne décrochaient pas au secondaire étaient plus portés à se trouver un emploi. Un échantillonnage de jeunes a également permis de constater que les moins éduqués étaient davantage portés à accepter des emplois instables ou à s'engager dans des activités illicites leur rapportant de l'argent, telles que la vente de drogue ou la prostitution (Gaetz et O'Grady, 2002).

À l'exception de ces statistiques descriptives, on en sait très peu sur les facteurs liés à l'éducation des sans-abri et les rapports entre ces facteurs. En général, il existe très peu d'information sur la façon de régler ce problème au Canada. Certains éléments de preuve qualitatifs initiaux donnent à penser qu'une aide aux cas de déficience physique et de troubles d'apprentissage pourrait constituer un service important, puisque, pour les sans-abri, ces handicaps ont des répercussions négatives sur l'école et l'emploi (Guirguis-Younger, Runnels et Aubry, 2003). Cependant, il reste encore beaucoup de recherche à effectuer dans ce domaine.

En revanche, on a effectué de nombreuses études sur le taux de chômage, l'insuffisance des revenus et les problèmes liés au soutien du revenu comme causes et facteurs contribuant aux entrées et sorties dans le cycle de l'itinérance (Eberle et coll., 2001). Dans une étude sur les personnes à risque de devenir sans domicile fixe, 21 % ont répondu être sans emploi (Greater Vancouver Regional District, 2002). Chez les personnes sondées dépendantes d'un refuge, 38 % n'avaient pas de revenus au moment de l'enquête et seulement 20 % rece-

vaient de l'aide sociale (Tolomiczenko et Goering, 1998). Des 360 jeunes de Toronto sans domicile fixe, seulement 15 % ont dit avoir un emploi rémunéré comme première source de revenu et seulement 15 % ont affirmé obtenir de l'aide sociale (Gaetz et O'Grady, 2002). En plus d'accumuler des données sur le taux de chômage et de pauvreté des sans-abri, les chercheurs ont commencé à analyser la distribution de l'itinérance et à comparer leurs données avec la répartition des services (Bunting et coll. 2002).

Les sans-abri sondés par l'organisme national de bienfaisance Chez Toit (2001) ont également relaté des difficultés d'accès à l'aide sociale. L'étude de Chez Toit, intitulée *From Street to Stability*, proposait que le système d'aide sociale soit mieux adapté à la situation afin de secourir immédiatement ceux qui traversent une crise et de leur faciliter la procédure de demande d'aide. Cette étude propose également des salaires minimums plus élevés, davantage de formation reliée à l'emploi, une aide pour trouver du travail et des programmes d'apprentissage. Malheureusement, le rapport est trop descriptif et, bien qu'il mette en lumière des thèmes potentiellement intéressants pour les prochaines études, il ne contient pas assez d'information sur la manière dont on pourrait régler le problème. De plus, il ne prévoit pas d'analyse des interventions proposées les unes par rapport aux autres.

Malgré leurs failles, les travaux susmentionnés ont commencé à décrire la gravité de ces questions et cernent les domaines nécessitant des services; de plus, ils préconisent des modèles d'interventions possibles pour combler les lacunes des programmes.

Des pratiques prometteuses

Divers documents à l'étude énuméraient des programmes dont les titres faisaient allusion à l'éducation, à

l'emploi et au soutien du revenu pour les sans-abri (p. ex., Chez Toit, 2001; SCHL, 1995). Cependant, après étude minutieuse, très peu de ces projets proposaient des programmes suffisamment approfondis dans ces domaines. Il y a toutefois des exceptions.

Liaison-itinérance, le site de Chez Toit, mentionne quelques programmes qui visent les domaines en question. Par exemple, le programme offert par le Causeway Work Centre of Ottawa a été conçu dans le but de consolider les compétences et d'élaborer les mesures d'appui nécessaires pour assurer la subsistance d'une personne aux prises avec de graves problèmes de santé mentale, et assurer son maintien dans la communauté.

D'autres exemples de programmes éducatifs sont proposés ailleurs. Bien que l'étude de Love (1993) date un peu, elle présente une école de première ligne située à Winnipeg offrant une éducation souple et adaptée aux jeunes de la rue. Un autre exemple de projet porte sur l'alphabétisation et les sans-abri à Toronto (Trumpener, 1997). Ce projet propose un programme d'alphabétisation aux sans-abri d'âge adulte dans des centres d'accueil; il offre de la formation aux fournisseurs de services et favorise le partage d'expériences d'un programme d'alphabétisation à l'autre. Dans l'explication qu'il donne de ce projet et de projets semblables, Trumpener recommande de recueillir des données plus précises.

Comme il est fréquent dans la documentation, les descriptions des programmes mentionnés ci-dessus manquent des précisions nécessaires pour évaluer objectivement leur succès. On n'explique pas si les programmes sont soumis à une évaluation ou s'ils procèdent à la cueillette de données en vue d'évaluations futures. Bridgman (2001) ainsi que d'autres auteurs ont noté cette lacune dans la documentation existante et soulignent

qu'il faut aller au-delà de la simple description des projets. Cependant, ils remarquent également que le manque de financement ou le fait que ce dernier soit à court terme contribue souvent à ce que les évaluations de programmes ne se fassent pas.

Les travaux de Bridgman (2001) sur les jeunes sans domicile fixe représentent toutefois une exception à ce manque de précision. Bridgman exploite entretiens et observations qualitatifs en vue de présenter la mise en œuvre d'un projet conçu pour

Il ressort de cet examen qu'il y a un manque de connaissance en matière d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu chez les sans-abri et les personnes à risque de le devenir au Canada.

aider les jeunes à se loger tout en leur offrant de la formation à l'emploi. Dans le projet pilote, des jeunes qui n'avaient pas de domicile fixe recevaient une formation dans le domaine de la construction. L'auteur rassemble des données sur plusieurs questions d'intérêt propres à ce genre de projet et étaye une méthode permettant de mener des recherches détaillées semblables sur d'autres projets. Ses travaux marquent un tournant dans ce domaine de recherche.

Ailleurs qu'au Canada, il semble qu'il existe davantage d'études d'évaluation à grande échelle sur des programmes de logement. Des chercheurs américains ont recueilli des données sur les problèmes relatifs à l'évaluation des programmes d'éducation pour les sans-abri (Penuel et Davey, 1998) et ont compilé une description des pratiques optimales favorisant la formation à l'emploi des sans-abri (Beck et coll., 1997). Des chercheurs britanniques ont réalisé une évaluation globale de projets offrant de l'emploi spécialisé et des services de formation aux jeunes sans-abri (Randall et Brown, 1999).

Les leçons retenues

Étant donné les lacunes des études actuelles au Canada, les auteurs ont tiré les conclusions suivantes sur les politiques :

- Des chercheurs de Vancouver (CS/RESORS, 1989) ont conclu que les services d'emploi pour les sans-abri doivent examiner l'aide à apporter à leurs clients pour se trouver un logement, recevoir des conseils au plan affectif et des soins de santé et trouver des possibilités récréatives.

- L'étude Chez Toit (2001) a également fait le constat des besoins suivants :
 - un meilleur partage de l'information concernant les programmes actuellement disponibles;
 - une attention particulière aux sans-abri à l'école;
 - des programmes d'aide sociale accrus;
 - des salaires minimum plus élevés et un meilleur accès à l'assurance-emploi;
 - une aide accrue pour se trouver un emploi et des possibilités d'emploi plus nombreuses;
 - davantage d'occasions de formation accessibles financièrement et un enseignement postsecondaire plus souple;
 - un meilleur accès aux services d'aide favorisant la stabilité d'emploi.
- Bridgman (2001) a conclu que les projets réussis devaient transcender les limites de la réglementation et veiller à ce que les nombreux

organismes de financement et agences collaborent. En réalité, la recherche multi-organismes commence à fournir des exemples de données longitudinales (p. ex., Aubry et coll., 2003). Le problème, c'est que beaucoup d'observations elles reposent sur des opinions, des analyses d'opinions d'autrui et de simples études descriptives. Bien qu'au départ les opinions et descriptions présentent un certain intérêt, il faudrait démontrer les conséquences positives des politiques d'interventions proposées ci-dessus grâce à une méthodologie de recherche et des évaluations objectives.

La leçon la plus importante à tirer peut-être de l'étude de la documentation est le besoin d'un financement soutenu pour faire des études détaillées et objectives en vue de mettre au point des interventions et d'étudier leur efficacité. En plus de ce besoin particulier, nous avons également constaté un certain nombre de lacunes dans la recherche concernant les politiques.

- Afin de mieux comprendre la dynamique de l'éducation et de l'emploi chez les jeunes sans-abri, Gaetz et O'Grady (2002) ont laissé entendre qu'il fallait comprendre à fond le phénomène des jeunes de la rue et les raisons qui les poussent à y rester. Ils ont également fait voir la nécessité de comprendre les transformations dans « l'identité professionnelle » propres aux jeunes de la rue. Il faudrait étendre les recherches pour savoir jusqu'à quel point les plus marginalisés des sans-abri n'arrivent pas à entrer dans le flux de l'activité économique.
- En ce qui concerne l'itinérance et l'éducation, il faudrait étudier le rapport entre des facteurs connexes à l'éducation et non se contenter d'une description des niveaux d'éducation.

Les orientations futures

Il ressort de cet examen qu'il y a un manque de connaissance en matière d'éducation, d'emploi et de soutien du revenu chez les sans-abri et les personnes à risque de le devenir. S'il existe aux États-Unis un grand nombre de travaux sur la préparation à l'emploi, le développement des compétences, les modalités d'emploi particulières, les programmes de soutien du revenu et l'accès à l'éducation, au Canada, on a très peu abordé ces questions.

On trouve bien des statistiques et des observations sur la difficulté qu'ont les sans-abri à concrétiser dans leur vie l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu, mais il faudra poursuivre la recherche dans un certain nombre de domaines pour obtenir notamment :

- des renseignements de base sur les emplois de prédilection des sans-abri;
- des descriptions détaillées des emplois rémunérés des adultes et des jeunes sans-abri, particulièrement ailleurs qu'en Ontario;
- des renseignements de base sur les besoins en matière d'éducation et sur la prédilection des jeunes et des adultes sans-abri.

Il faudra effectuer d'autres études si l'on veut obtenir le genre de données suivantes :

- des projets de recherche présentant une méthodologie claire, des approches validées et des mesures objectives;
- des évaluations détaillées et objectives des interventions visant la prévention et la réduction de l'itinérance;
- des recherches longitudinales ou à emplacements multiples sur l'éducation, l'emploi et le soutien du revenu pour les sans-abri.

À l'avenir, il faudra, non plus se pencher sur de simples dénombrements et descriptions de cas, mais sur des explications plus approfondies et

sur l'étude de l'importance relative de ces facteurs. L'information qui en découlera facilitera la conception, la mise en œuvre, ainsi que l'évaluation d'interventions efficaces.

Renvois

- Aubry, T., F. Klodawsky, E. Hay et S. Birnie, 2003. *Panel study on persons who are homeless in Ottawa: Phase 1 results, Final report*, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Beck, S., J. Trutko, K. Isbell, F. Rothstein et B. Barnow, 1997. *Employment and Training for America's Homeless: Best Practices Guide*, Arlington, VA, James Bell Associates, Inc.
- Bergeron, N., G. Josephson, T. Aubry et C. Andrew, 2000. *Assisting recipients of social benefits with a history of homelessness with financial matters: A needs assessment in the Region of Ottawa-Carleton*, Ottawa, Université d'Ottawa.
- Bridgman, R., 2001. « I helped build that: A demonstration employment training program for homeless youth in Toronto, Canada », *American Anthropologist*, 103, 779-795.
- Bunting, T., P. Filon et R. Walks, 2002. Ménages à risque d'itinérance : répartition dans onze régions métropolitaines du Canada.
- Charette, C., 1991. *Research initiative on homelessness: International year of shelter for the homeless*, Occasional Paper 27, Winnipeg, University of Winnipeg.
- Chez Toit, 2001. *From street to stability: A compilation of findings on the paths to homelessness and its prevention*, <www.raisingtheroof.org>.
- CS/RESORS Consulting Ltd., 1989. *A study of the Vancouver ReConnect Program and Vancouver Street Youth*, Vancouver (C.-B.), RESORS Consulting Ltd.
- Dachner, N. et V. Tarasuk, 2002. « Homeless squeegee kids: Food insecurity and daily survival », *Social Science and Medicine*, 54, 1039-1049.
- Eberle, M., D. Kraus et L. Serge, 2001. *Homelessness – Causes and effects*, Vol. 1, 2, 3 et 4, Vancouver, British Columbia Ministry of Social Development and Economic Security.
- Falvo, N., 2003. « Gimme Shelter! », Toronto, CSJ Foundation for Research and Education.
- Fitzgerald, M., 1995. « Homeless youths and the child welfare system: Implications for policy and service », *Child Welfare*, 74, 717-730.

Gaetz, S. et B. O'Grady, 2002. « Making money: Exploring the economy of young homeless workers », *Work, employment and society*, 16, 433-456.

Greater Vancouver Regional District, 2002. *Research project on homelessness in Greater Vancouver*, Vol. 1., Vancouver: Greater Vancouver Regional District.

Guirguis-Younger, M., V. Runnels et T. Aubry, 2003. *A Study of the Deaths of Persons who are Homeless in Ottawa – A Social and Health Investigation*. Rapport à la ville d'Ottawa, volume 1, Ottawa : Université d'Ottawa (Centre de recherche sur les services communautaires).

Hull, J., 2000. *Aboriginal post-secondary education and labour market outcomes*, Winnipeg, Prologica Research Inc.

Love, M., 1993. « Storefront school draws street kids back to education », *Education Manitoba*, 20, 30-31.

Norman, R., S. Schwandt et S. Eisler, 1993. *The impact of supported housing on a downtown homeless population*, Ottawa, SCHL.

Novac, Sylvia, Luba Serge, Margaret Eberle et Joyce Brown, 2002. *On her own: Young women and homelessness in Canada*, Ottawa, Condition féminine Canada.

O'Grady, B. et C. Greene, 2003. « A social and economic impact study of the Ontario Safe Streets Act on Toronto squeegee workers », *Online Journal of Justice Studies*, 1, <<http://ojjs.icapp.org>>.

Penuel, W. et T. Davey, 1998. *Evaluation design for homeless education programs: A meta-evaluation of McKinney Programs in Tennessee*, EDRS microfiche.

Randall, G. et S. Brown, 1999. *Employment and training schemes for homeless young people*, <www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/6139.asp>.

Smart, R. et A. Ogborne, 1994. « Street youth in substance abuse treatment: Characteristics and treatment compliance », *Adolescence*, 29, 733-745.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1995. *Inventaire des initiatives et des programmes touchant les sans-abri*, Ottawa, SCHL.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, 2001. *Le point en recherche : Étude contextuelle sur le problème des jeunes sans-abri*, 86, Série socio-économique, Ottawa, SCHL.

Tolomiczenko, G. et P. Goering, 1998. « Pathways into homelessness: Broadening the perspective », *Psychiatry Rounds*, 2.

Tolomiczenko, G. et P. Goering, 2000. « The process and politics of community-based research with people currently homeless », *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 24, 46-51.

Trumpener, B., 1997. *Gimme shelter: Homelessness and literacy*, Toronto, St. Christopher House Adult Literacy Program Publications.

Zuvekas, S. et S. Hill, 2000. « Income and employment among Homeless people: The role of mental health, health and substance abuse », *The Journal of Mental Health Policy and Economics*, 3, 153-163.

Note

1 Le Programme national de recherche (PNR) est un des principaux organismes de financement de la recherche au Canada pour les sans-abri. Le mandat du PNR, une initiative du Secrétariat national pour les sans-abri, est de favoriser la compréhension de l'itinérance, de ses caractéristiques et de ses causes grâce à un processus d'appel d'offres.



Capacité financière et pauvreté

Ce papier, préparé par *Social and Enterprise Development Innovations (SEDI)*, porte sur l'éducation en matière de finances et de consommation comme stratégie complémentaire pour la constitution d'actifs. Il comporte un examen de la recherche existante et des initiatives en cours au Canada et à l'étranger.



Vues sur la flexibilité des parcours de vie et le vieillissement de la population du Canada

Ce document décrit les méthodologies adoptées ainsi que les résultats issus de groupes de discussion qui ont été organisés afin de mieux comprendre les préférences des Canadiens à l'égard de l'allocation du temps pour le travail, l'éducation, les soins et les loisirs tout au cours de la vie, ainsi que leurs préférences à l'égard du moment de leur retraite. On a aussi demandé aux participants à ces groupes de discussion d'exprimer leurs opinions à l'égard de politiques qui appuieraient une réallocation du temps au cours de la vie.



Pamphlet : Un regard neuf sur la gestion de l'eau douce

Note d'information : Gestion intégrée des ressources en eau

Ce pamphlet introduit le contexte et les plans pour le projet de l'eau douce du PRP.

Cette note d'information est la première d'une nouvelle série destinée aux décideurs seniors. Cette note introduit et définit le concept de la Gestion intégrée des ressources en eau et présente des exemples d'application pratique.

Ré-évaluation de la *Stratégie de l'emploi de l'OCDE*

Du vieux vin dans de nouvelles bouteilles ou un tout nouveau cru?

**Stuart Sykes
Kaili Lévesque**
Projet de recherche
sur les politiques

Stuart Sykes et Kaili Lévesque
sont agents de recherche
en politique au Projet de
recherche sur les politiques.

Par ses analyses des politiques reposant sur des données probantes, l'OCDE exerce une profonde influence sur la conceptualisation des débats sur les politiques socio-économiques dans les États membres et non membres dans le monde entier. Il importe donc de relever l'intention, dévoilée dernièrement par l'Organisation, de ré-évaluer les hypothèses et principes fondamentaux qui sous-tendent sa *Stratégie de l'emploi*, un document sur lequel s'appuient depuis dix ans ses *Perspectives de l'emploi* annuelles.

Cette ré-évaluation des hypothèses de base est essentiellement motivée par les changements d'orientation qu'ont connus les marchés de l'emploi de ses États membres. Il y a dix ans, la *Stratégie de l'emploi de l'OCDE* a été conçu dans le but de mettre en évidence des réformes destinées à réduire radicalement le chômage persistant au sein des États membres de l'OCDE. À l'époque, on considérait comme essentiel d'apporter d'importantes réformes structurelles concernant la législation sur la protection de l'emploi, les régimes de pension et les aides à l'emploi (comme l'assurance-emploi et les mesures d'intervention sur le marché du travail). Les *Perspectives de l'emploi* font annuellement le point sur la mise en œuvre de ces réformes et sur l'évolution et les tendances du marché de l'emploi au sein des États membres.

Bien que les préoccupations habituelles relatives à l'emploi, comme le chômage et la stagnation de l'économie, demeurent importantes, il faut aujourd'hui tenir compte, dans l'orientation des politiques, de nouvelles difficultés, notamment le vieillissement de la population. De surcroît, la mise en œuvre de nombreuses ripostes à des défis relevés antérieurement a donné lieu à des changements structurels qui exigent aujourd'hui qu'on les évalue. C'est pourquoi le moment est venu de moderniser la *Stratégie de l'emploi* de l'OCDE.

Ces revirements socio-économiques ne sont cependant pas les seuls éléments motivant le changement. Depuis des années, les analystes se préoccupent du fait que de nombreux organismes, dont l'OCDE, ne parviennent pas à combler les lacunes de leurs diagnostics ni à prendre bonne note des perturbations socio-économiques négatives pouvant résulter des politiques qu'ils prescrivent. Par ailleurs, les approches fondées sur une vue étroite des lois du marché, adoptées fréquemment par de nombreuses organisations internationales sont de plus en plus remises en cause. À mesure que le temps passe, il devient de plus en plus difficile d'ignorer ces critiques.

Des thèmes émergents à examiner

L'édition 2004 des *Perspectives* signale un certain nombre d'enjeux préoccupants. Une des grandes préoccupations que la *Stratégie* doit examiner est l'augmentation prévue des rapports de dépendance susceptibles de résulter du vieillissement de la population. Si l'urgence de cet enjeu varie d'un pays à l'autre, l'OCDE met principalement l'accent sur la hausse de l'emploi pour résoudre ce problème.

L'édition actuelle de la *Stratégie de l'emploi* et les éditions antérieures des *Perspectives* n'ont pas complètement négligé cet enjeu. Les groupes sur lesquels concentrer les réformes dans ce domaine demeurent essentiellement les mêmes, soit les personnes actuellement exclues du marché de l'emploi (les femmes, les travailleurs peu spécialisés et les jeunes), dont l'emploi pourrait compenser les coûts du vieillissement des sociétés.

Jamais auparavant, cependant, n'a-t-on donné autant de poids à cette entreprise difficile dans l'analyse. Trois autres changements de philosophie fondamentaux ressortent également des thèmes du processus de révision de l'OCDE, qui donnent à

penser que la nouvelle *Stratégie pour l'emploi* pourrait s'écarter sensiblement du document actuel.

Une étude plus poussée des enjeux du côté de la demande

Alors que les prescriptions de politiques contenues dans l'édition actuelle de la *Stratégie* et les éditions antérieures des *Perspectives* étaient centrées sur la gestion de l'offre de main-d'œuvre (par le biais de l'éducation, d'avantages

Même si les personnes exclues du marché de l'emploi demeurent le groupe cible prioritaire, on a apporté de légères modifications à la définition des politiques de l'emploi et un changement de perspective relativement aux questions à aborder, comme l'offre et la demande d'emploi.

plus restreints, etc.), les auteurs de l'édition 2004 des *Perspectives* soutiennent qu'il faut aussi s'occuper de la qualité des emplois (les niveaux de salaires, les avantages sociaux, etc.). Cette reconnaissance des enjeux propres à la demande, qui a pour effet réel d'accroître l'attrait et la valeur de l'emploi pour les particuliers, constitue un revirement majeur par rapport aux anciennes approches.

Une meilleure compréhension de la pertinence des objectifs sociaux

Pour la première fois peut-être, l'OCDE reconnaît explicitement dans l'édition 2004 des *Perspectives* qu'il faut concilier les mesures visant à améliorer l'emploi avec des objectifs sociaux, liés à des préoccupations concernant la sécurité d'emploi, l'équilibre travail-famille et l'écart grandissant du revenu. Ce virage est le reflet des dilemmes auxquels font face des États aux prises avec un large éventail de problèmes sociaux et économiques. En ajoutant cette dimension, l'OCDE reconnaît également qu'une partie des recommandations de politiques qu'elle a faites dans le passé pourrait avoir des effets sociaux néfastes. Ainsi, l'OCDE note que la hausse de la précarité des emplois est en partie attribuable aux

nombreuses réformes apportées à la législation sur la prestation de l'emploi dans ses pays membres au cours des années 1990.

L'accroissement de la sensibilité aux différents contextes économiques au sein des pays membres

Reflétant en partie les deux virages notés ci-dessus, l'OCDE reconnaît la nécessité de mieux comprendre les complémentarités et les interactions

entre les politiques afin de comprendre pourquoi, en dépit de contextes et d'institutions politiques différents, de nombreux pays obtiennent des résultats semblables sur le plan de l'emploi. Par la suite, à l'encontre de l'édition actuelle de la *Stratégie*, qui propose, dans la pratique, un ensemble unique de modalités et d'objectifs institutionnels pour tous les États, on reconnaît désormais que d'autres trains de mesures tenant compte de la situation et des objectifs propres à chaque État pourraient se révéler plus efficaces.

Ces thèmes ne sont pas survenus du jour au lendemain. On y a fait brièvement allusion en 2003, ce qui semble indiquer un manque d'appréciation de leur pertinence plutôt qu'une ignorance de leur existence. Le fait que ces thèmes figurent dans l'édition 2004 des *Perspectives* témoigne toutefois d'une modification des critères de mesure des anciennes politiques et des propositions futures. L'édition 2004 diffère donc fortement des précédentes et renferme des analyses portant sur un certain nombre d'enjeux sociaux importants pour la question de la pauvreté, notamment, les écarts salariaux, la qualité de l'emploi et le fait de rendre le travail plus payant.

Aller de l'avant : enjeux et options

En insistant davantage sur des questions comme le vieillissement de la population et la nécessité de modalités de travail souples, l'OCDE doit décider quelles conceptualisations d'emploi demeurent appropriées et lesquelles exigent une révision en profondeur pour conserver leur pertinence. La mesure dans laquelle l'OCDE y parviendra au cours du processus de révision s'étendant sur deux ans sera déterminante pour l'originalité et la pertinence de sa nouvelle stratégie de l'emploi par rapport aux défis et enjeux décrits ci-dessus.

Dans l'édition 2004 des *Perspectives*, c'est l'accès au marché de l'emploi qui demeure le principal élément d'analyse. Les groupes cibles demeurent les mêmes et les politiques d'activation demeurent un élément essentiel des prescriptions de politiques visant à résoudre le problème du sous-emploi. Cette importance conférée à l'activation semble encore limitée par l'hypothèse sous-jacente selon laquelle l'exclusion du marché de l'emploi est une question de choix individuel. Les obstacles structurels à la participation, comme le manque de garderies, demeurent des éléments marginaux de l'analyse. En dépit des thèmes motivant la révision, le diagnostic fondamental et l'approche sous-jacente au rapport semblent demeurer essentiellement les mêmes.

Il existe cependant d'autres signes de l'existence de grands changements analytiques. Même si les personnes exclues du marché de l'emploi demeurent le groupe cible prioritaire, on a apporté de légères modifications à la définition des politiques de l'emploi et un changement de perspective relativement aux questions à aborder, comme l'offre et la demande d'emploi. On a aussi repensé le rôle de la formation et de l'éducation. On a repositionné le rôle de l'éducation, qui n'est

plus perçue comme une solution miracle pour augmenter l'aptitude individuelle au travail, au sein d'une approche d'apprentissage permanent. Cette approche vise à contribuer à l'atténuation des effets sur le marché de l'emploi du vieillissement de la main-d'œuvre, à l'amélioration de la sécurité d'emploi (voire du maintien dans un emploi particulier), à l'atténuation de la vulnérabilité aux écueils de la précarité de l'emploi et à répondre à un certain nombre d'autres défis socio-économiques. En bref, l'éducation est désormais perçue comme une approche multidimensionnelle destinée à combler un certain nombre de besoins socio-économiques plutôt que strictement destinée à l'employabilité.

Ce sont là des virages importants, qui expliquent en partie pourquoi la perception de la version 2004 des *Perspectives* est si différente de celle des éditions précédentes. Toutefois, deux autres virages philosophiques méritent également qu'on s'y attarde.

La perception de la qualité de l'emploi va désormais au-delà des gains

Dans les éditions antérieures des *Perspectives*, la qualité de l'emploi reposait sur deux indicateurs : l'occupation d'un emploi et le niveau de revenu qu'on en tire. Il est cependant devenu évident que cette approche ne tient pas compte de facteurs comme la satisfaction à l'égard de l'emploi, l'équilibre travail-famille et le rôle de l'emploi pour atteindre des objectifs individuels et sociaux. Dans l'édition 2004 des *Perspectives*, on reconnaît l'existence de nombreux objectifs individuels concurrents qui ne sont pas mutuellement exclusifs, comme arriver à occuper un emploi rémunérateur tout en ayant une famille et en prenant part à des activités communautaires.

Tous ces objectifs ne sont pas quantifiables, pas plus qu'ils ne contribuent tous à la compréhension traditionnelle des avantages tirés d'un emploi. Néanmoins, ils sont désormais reconnus et l'OCDE s'est engagée à ce que sa stratégie vise partiellement à rendre le travail plus souple et attrayant pour une plus grande partie de la population, notamment les aînés.

La qualité de vie signifie davantage qu'occuper un emploi

Le rôle de l'emploi au sein de la société et dans l'existence d'une personne a connu un virage fondamental. Si, autrefois, on considérait les niveaux globaux d'emploi et les niveaux moyens de revenu comme des indicateurs valables de la performance globale du marché de l'emploi, le diagnostic posé dans l'édition 2004 des *Perspectives* ne va pas dans ce sens. Le marché de l'emploi est plutôt perçu comme un aspect de la structure socio-économique d'un pays parmi d'autres, et un emploi comme une partie seulement de l'existence d'une personne. Ce virage fondamental entraîne une perspective souvent entièrement nouvelle des anciennes approches des politiques.

Par exemple, bien qu'un programme de formation destiné aux parents seuls ne les amène pas directement à occuper un emploi rémunéré, on reconnaît aujourd'hui que cela peut déboucher sur des améliorations sur le plan d'objectifs sociaux plus vastes, comme des gains en matière de capital social et de participation à la vie communautaire. À l'heure actuelle, on ne peut quantifier ces objectifs de la même manière que les indicateurs traditionnels comme le revenu et l'emploi, mais l'OCDE est consciente de l'importance

de comprendre que l'atteinte d'objectifs sociaux plus vastes est en soi une réussite sur le plan des politiques.

Conclusions

Il ne fait aucun doute que les nouveaux thèmes de recherche diagnostique mentionnés plus haut commencent à prendre de l'importance. On constate des changements manifestes, surtout concernant les hypothèses et approches en grande partie sous-jacentes à la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* et aux éditions antérieures des *Perspectives de l'emploi*. Si l'édition 2004 des *Perspectives* semble retenir de nombreux aspects de la Stratégie actuelle, il ne faut pas y voir une preuve concluante qu'il ne s'agit que de jeter de la poudre aux yeux. Personne ne devrait souhaiter la mise au rancart des travaux diagnostics et analytiques solides uniquement parce qu'ils sont passés de mode.

La grande difficulté de la révision résidera dans l'équilibre à trouver entre l'ancien et le nouveau. Si le document doit conserver sa cohérence, les idées retenues devront demeurer en harmonie avec les thèmes diagnostics émergents. Jusqu'à quel point l'OCDE y parviendra-t-elle? Cela déterminera si la *Stratégie de l'emploi* qui sera publiée dans deux ans sera véritablement un nouveau cru ou s'il ne s'agira que du même vin dans de toute nouvelles bouteilles.

Politiques d'inclusion sociale

Défis et possibilités

Ted Richmond
Fondation Laidlaw

Comment, sur le plan des politiques, le concept d'inclusion sociale évolue-t-il? Partons-nous d'une idée ou d'une « définition » commune de cette notion? Quel rôle joue l'inclusion sociale dans les questions comme la pauvreté et la racialisation croissante de celle-ci? Quelles théories, quelles pratiques sont les plus pertinentes, quand il s'agit de créer une version propre au Canada de l'inclusion sociale, qui soit efficace sur le plan politique? Telles sont les questions qui alimentent en défis et en possibilités notre comité consultatif (Inclusive Communities for Children, Youth and Families), alors que la Fondation Laidlaw poursuit ses travaux sur l'inclusion sociale¹.

Le projet Children's Agenda de la Fondation Laidlaw, axé sur l'inclusion sociale comme outil pour concevoir et tester les politiques sociales, a été lancé il y a plusieurs années. Il encourageait le développement de collectivités inclusives dans les villes et les quartiers où les enfants et leurs familles souffrent de diverses formes d'exclusion, et était ancré dans l'engagement de la fondation à promouvoir le bien-être des enfants et des familles. L'objectif à long terme de ce travail était d'améliorer les politiques sociales canadiennes relatives aux enfants et aux familles.

Cela ne fait que quelques années que le conseil de Laidlaw a pris la décision courageuse de participer au financement de ce qui n'était encore qu'une idée – l'inclusion sociale. Depuis lors, nos travaux en matière d'inclusion sociale ont évolué et pris de l'expansion; ils ont également attiré une attention et un soutien considérables. Les activités commanditées par la Fondation comprennent divers séminaires et colloques, ainsi que la publication d'une série de documents de travail portant sur différents domaines et aspects de l'inclusion sociale, sur le plan à la fois pratique et théorique. La Fondation a également accordé du financement à des organismes partenaires impliqués dans des

projets tels que la création d'indicateurs d'inclusion, la recherche et l'éducation du public sur le bien-être des enfants au Canada.

Cette dernière année, nous avons élargi et renouvelé notre comité consultatif, rebaptisé notre programme et commencé à tenter de surmonter certains nouveaux défis.

Certains problèmes et défis

Avant tout, il nous faut reconnaître que la « définition » de l'inclusion sociale évolue encore aujourd'hui; elle n'est pas figée, comme un concept ou une théorie. Une version progressive et pertinente sur le plan des politiques de l'inclusion sociale devra être fondée sur la pratique; elle devra également reconnaître et respecter les différentes interprétations de cette idée.

Les travaux que nous voulons réaliser devront donc combiner théorie et pratique. Ils doivent également comprendre trois éléments essentiels : s'attaquer aux racines structurelles de l'exclusion, venir de l'(auto) organisation et de la mobilisation des collectivités, être transformateurs et mener à de vrais changements politiques pratiques aux structures qui permettent l'exclusion ou qui restreignent l'inclusion.

S'attaquer à ces questions exige que l'on comprenne à fond l'incidence sociale et économique des changements démographiques et économiques au Canada. Les immigrants – ceux qui sont nés en dehors du Canada – forment une part croissante de la population dans nos plus grands centres urbains et viennent de plus en plus de pays autres qu'euro-péens. Par conséquent, « nouveaux arrivants » et « minorité visible » coïncident de plus en plus, au moment précis où ces nouveaux arrivants font face à des barrières systématiques à la reconnaissance de la formation ou des compétences acquises à l'étranger². Le processus alarmant de racialisation de la pauvreté que l'on observe au Canada est en réalité un résultat de ces tendances.

Ted Richmond est coordonnateur de programmes, Inclusive Communities for Children, Youth and Families Programme pilote Fondation Laidlaw.

Évidemment, la pauvreté n'est pas un problème propre aux seuls nouveaux arrivants. Nous avons observé ces derniers temps une détérioration générale des possibilités qui existent, sur le marché du travail, pour les groupes vulnérables – les nouveaux arrivants, les personnes handicapées, les jeunes familles, les parents seuls et les Autochtones vivant en milieu urbain. Le monde du travail au Canada devient plus précaire; la proportion de travailleurs à faible revenu s'accroît par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre et les travailleurs rémunérés sont de plus en plus confrontés à la pauvreté à long terme. Du point de vue de l'inclusion sociale, il nous faut nous demander pourquoi certains groupes, qui se distinguent par des caractéristiques sociales ou culturelles plutôt qu'économiques, courent un tel risque d'être exposés à la pauvreté à long terme. Les réponses à cette question pourraient nous détourner des politiques économiques néo-libérales, souligner les avantages universels de la croissance économique en général et nous permettre de mieux comprendre les aides sociales et les réformes des politiques dont certaines collectivités exclues précises ont besoin³.

Si la pauvreté n'est pas uniquement un problème lié aux nouveaux arrivants, il nous faut comprendre également que les questions de diversité vont bien au-delà du marché du travail ou même du bien-être économique en général. Le fait même d'augmenter la diversité ethnique et raciale de nos plus grands centres urbains pose des problèmes d'inclusion sociale, parce que le processus et le résultat final de cette inclusion doivent être renégociés. Les collectivités ethniques et raciales, à l'image d'autres groupes exclus, n'accepteront plus d'être invitées, l'une après l'autre, de manière paternaliste, à profiter des institutions

existantes. À l'inverse, elles réclament une voix et un rôle légitimes dans la réforme de ces institutions, pour lutter contre l'exclusion et encourager une forme de diversité canadienne réellement inclusive⁴.

La notion de capital social est également importante dans nos travaux. Nous sommes d'avis que des réseaux et des liens affectifs et relationnels sont

Le projet Children's Agenda encourageait le développement de collectivités inclusives dans les villes et les quartiers où les enfants et leurs familles souffrent de diverses formes d'exclusion.

vitaux pour lutter contre l'exclusion des groupes vulnérables; et si les gouvernements ne peuvent créer le capital social, les politiques gouvernementales peuvent faciliter son développement. À cet égard, le rôle des services non gouvernementaux et des organismes d'encadrement dans l'éducation du public et la promotion des droits – de plus en plus menacé par des restrictions de financement – nous préoccupe beaucoup⁵.

Dans ses travaux parrainés par la Fondation, Anver Saloojee souligne que le développement de l'inclusion sociale est un processus politique qui exige que l'on localise et que l'on transforme certaines formes précises d'exclusion⁶. Autrement dit, une société inclusive met en évidence la base historique et matérielle des différentes formes d'exclusion et s'efforce de les surmonter. Cela nous mène à un processus qui comprend :

- la citoyenneté sociale;
- la mobilisation et l'organisation des collectivités;
- la transformation (de la façon de partager les ressources, des changements institutionnels.

Des exemples de nos travaux

Étant donné les différents facteurs énumérés plus haut, notre programme tend à mettre l'accent sur le soutien aux projets pilotes qui nous permettent de concevoir une théorie de l'inclusion sociale, par le biais d'un dialogue avec nos partenaires, fondé sur la pratique. Nous reconnaissons que les projets d'application de l'inclusion sociale

que nous encourageons seront de nature expérimentale (les nouvelles théories mènent à de nouvelles pratiques et à d'autres débats sur des questions précises).

Par exemple, nous appuyons actuellement (de concert avec la Fondation Trillium de l'Ontario) le projet « Closing the Distance for Children in Sudbury ». Le Conseil de planification sociale de Sudbury participe depuis dix-huit mois à un projet conçu pour créer des écoles et des terrains de jeu plus inclusifs pour les enfants du Grand Sudbury. Aujourd'hui élargi, ce projet s'appliquera aux écoles de quartier et aux programmes communautaires récréatifs dans les deux prochaines années, afin d'inclure la voix des enfants dans la réflexion sur l'apprentissage et les loisirs dans ces deux environnements sociaux importants. Ce projet s'adresse à tous les enfants, mais portera une attention particulière à l'inclusion et à la participation des enfants qui risquent d'être tenus à l'écart ou de ne pas être écoutés (comme ceux qui sont confrontés à des barrières linguistiques et/ou culturelles à Sudbury, tels les enfants francophones ou

autochtones). Nous sommes d'avis que ce projet est un bon exemple de projet impliquant la mobilisation des collectivités et traitant des formes d'exclusion sociale autres qu'économiques pour les communautés vulnérables. Nous pensons également que l'accent mis sur l'écoute des enfants est une bonne démonstration de l'inclusion sociale dans la pratique⁷.

Soutenir les activités d'organismes partenaires, que ce soit financièrement ou par la publicité ou le réseautage, fait également partie de notre travail. Campagne 2000, qui bénéficie d'une aide financière de notre programme à la Fondation, a déployé beaucoup d'efforts partout au Canada pour éduquer et mobiliser le public sur les liens entre pauvreté infantile et des questions plus vastes telles que le logement, les difficultés sur le marché du travail, les garderies et l'éducation de la petite enfance. St. Christopher House est un autre de ces organismes. Par le biais de son projet intitulé « Income Security for Working-age Adults in Ontario⁸ », il crée une initiative politique qui vient réellement des collectivités.

La création d'indicateurs d'inclusion est un autre aspect de nos travaux, un aspect essentiel au lien entre la théorie de l'inclusion sociale et la pratique. Nous avons participé (de concert avec Santé Canada) au financement du projet d'indicateurs d'inclusion mené par le Centre ontarien d'information en prévention, et avons joué un rôle consultatif dans l'Alternative Social Audit, financé par Santé Canada et mené par le Alternative Planning Group⁹. Nous travaillons actuellement à l'établissement de dialogue fructueux entre divers groupes participant à l'élaboration d'autres indicateurs sociaux.

Selon nous, il est également vital de travailler à la fois avec les organismes communautaires et les bailleurs de fonds concernés pour mettre fin aux nouvelles tendances destructrices dans le financement du secteur des ONG.

On ne peut pas laisser le passage au financement dans le cadre de contrats pour des services étroitement définis devenir la principale forme d'aide gouvernementale au secteur communautaire et détruire le capital social que représentent ces organismes¹⁰.

Une autre façon de créer de la capacité communautaire (ou du capital social) consiste à encourager des partenariats de recherche sains entre les secteurs communautaires et universitaires. Nous sommes actuellement partenaires à un projet de l'Université Ryerson (par le biais de l'ARUC du CRSH) sur la situation des nouveaux arrivants qui n'ont pas un plein statut. Nous organisons également des réunions de réseautage pour les chercheurs qui s'intéressent aux questions relatives aux femmes immigrantes. En outre, nous participons à un projet de recherche financé par l'IRSC sur les « Racialized Communities and Health Status », mené par le Access Alliance Community Multicultural Health Center.

Enfin, nous poursuivons nos efforts pour contribuer au travail conceptuel d'exploration, de discussion et de raffinement de la définition de l'inclusion sociale au Canada. Nous allons publier certains des meilleurs documents de travail commandités par la Fondation et travaillons avec divers partenaires à organiser des séminaires et des tribunes qui établiront des liens entre les questions d'inclusion et les politiques publiques actuellement envisageables.

Tous ces travaux déboucheront sur de nombreuses expériences et des débats publics. Nous ne nous attendons pas à ce que notre parcours soit sans embûches – les questions en jeu sont trop complexes, et les défis trop importants! Par contre, nous nous attendons à ce qu'avec l'aide de nos nombreux partenaires, soutiens et amis, nous arrivions à des progrès, modestes mais concrets, sur le front de l'inclusion au Canada dans les prochaines années.

Notes

- 1 Je souhaite remercier Uzma Shakir pour sa contribution à cet article sur les travaux de la Fondation sur l'inclusion sociale. Uzma est directrice exécutive du Council of Agencies Serving South Asians (CASSA) et présidente de conseil de l'Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI). Elle est également membre du conseil consultatif de notre programme.
- 2 Pour une analyse de ces questions, ainsi que des nombreuses références, voir le document de travail de la Fondation « Immigrant Settlement and Social Inclusion in Canada » de R. Omidvarand et T. Richmond, 2003. <http://www.laidlawfdn.org/page_1069.cfm>.
- 3 Pour des réflexions récentes sur ces questions, voir Cynthia Williams, « Policy Responses for Groups at Risk of Long-Term Poverty ». <http://www.queensu.ca/sps/queens_international_institute_on_social_policy/qiisp_2004/Session_3.williams.pdf>.
- 4 Voir par exemple le document « Social Inclusion and the City », du Alternative Planning Group. <http://www.laidlawfdn.org/page_1213.cfm>.
- 5 Voir par exemple le document de Ted Richmond présenté à la conférence de la Metropolis immigration research tenue à Montréal en 2004 : « Promoting Newcomer Civic Engagement: the Role of Umbrella Organizations in Social Citizenship ». <http://www.laidlawfdn.org/page_1213.cfm>.
- 6 Social Inclusion, Anti-Racism and Democratic Citizenship, 2003. <http://www.laidlawfdn.org/page_1069.cfm>.
- 7 Pour obtenir d'avantage de renseignements sur ce projet et sur d'autres projets financés par notre programme pilote, voir le site web de la Fondation Laidlaw.
- 8 Pour plus d'information, voir les sites web respectifs des organismes mentionnés.
- 9 Pour plus d'information, voir les sites web respectifs des organismes mentionnés.
- 10 Voir par exemple, T. Richmond et J. Shield, « Third Sector Restructuring and the New Contracting Regime : the Case of Immigrant Serving Agencies in Ontario », dans la série Policy Matters du CERIS. <http://www.laidlawfdn.org/page_1222.cfm>.

Un logement convenable et abordable pour tous

Du 24 au 27 juin 2004
Toronto, Ontario

Lori Brooks
Projet de recherche
sur les politiques

Pendant la conférence *Adequate and Affordable Housing for All*, la situation du logement au Canada a souvent été qualifiée de crise aux proportions historiques. On compare la pénurie de logements abordables sévissant à Toronto à un camp de réfugiés, à la différence notable qu'un camp de réfugiés respecte des normes minimales imposées par les Nations Unies. Des militants ont été jusqu'à adopter l'expression « catastrophe nationale causée par l'homme » dans l'espoir d'attirer l'attention sur la situation du logement au Canada. En présentant ainsi la situation, on espère que les gouvernements répondront avec le même sentiment d'urgence que dans les cas de catastrophes naturelles.

Les intervenants ont fait un lien direct entre l'objectif d'améliorer le soutien gouvernemental au logement et les efforts de conscientisation du public. Ils considèrent que ces dernières années, la participation fédérale au logement a été sporadique et, au mieux, limitée¹. Ils ont fait remarquer que le gouvernement joue maintenant un rôle d'aide aux acheteurs d'une première maison et aux personnes à revenu modeste par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Les autres

programmes fédéraux discutés ont été l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) et le Programme d'aide à la remise en état des logements, qui relèvent tous deux de l'Initiative nationale pour les sans-abri.

De plus en plus ces dernières années, les gouvernements provinciaux se sont délestés de la gestion du logement aux dépens du palier municipal. Faute d'un financement correspondant, bien des municipalités ont eu de la difficulté à assumer ces nouvelles responsabilités. C'est ce qui explique pourquoi la crise du logement est actuellement au cœur des préoccupations de bien des administrations municipales. À la plénière d'ouverture, le maire de Toronto, David Miller, a décrit aux participants les mesures prises en 1998 par son groupe de travail sur l'itinérance. Ces mesures comprenaient la prévention des évictions, un soutien accru sur le terrain, et un projet controversé de revitalisation du complexe de logements publics de Regent Park.

Pour que les gouvernements répondent mieux à la demande de logements abordables, il est nécessaire de bien comprendre les problèmes en cause. La situation du logement abordable est complexe. Un de ces problèmes est la stagnation, voire le déclin, du stock

La conférence *Adequate & Affordable Housing for All* a rassemblé plus de 350 délégués et chercheurs de 40 pays, qui ont travaillé à une vision commune des enjeux du logement et de l'itinérance. Des représentants des pays en développement et des pays industrialisés ont parlé aussi bien de leurs enjeux nationaux que des enjeux mondiaux. Cette conférence a été organisée par le Centre for Urban and Community Studies de l'Université de Toronto, sous les auspices du comité de recherche sur le logement et l'environnement bâti de l'Association internationale de sociologie. Les coparraineurs sont la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Ville de Toronto, la Société des services de logement social et la Toronto Community Housing Corporation.

Cette conférence proposait des thèmes très variés, comme la conscientisation, l'adoption d'une vision commune et l'amélioration des programmes et politiques de logement. Une attention particulière a également été accordée aux enjeux de l'itinérance, notamment par une typologie de l'itinérance épisodique, qui figure dans ce numéro d'*Horizons*, présentée par Uzo Anucha.

Le présent article a été rédigé par Lori Brooks lorsqu'elle était analyste au Projet de recherche sur les politiques.

de logements locatifs, surtout dans le bas de gamme, alors que la situation économique des plus vulnérables de la société ne s'est pas améliorée. Les intervenants ont expliqué cette stagnation par le fait que, ces dernières années, il était plus lucratif pour les promoteurs de construire des maisons pour des propriétaires-occupants et de convertir des immeubles locatifs en condominiums. La conséquence, c'est que la demande pour des logements locatifs augmente alors que le nombre relatif d'unités disponibles est en baisse. À cause de ce déséquilibre, les loyers ont augmenté de 31 % à Toronto entre 1997 et 2002. Les listes d'attente pour des logements sociaux dans les zones urbaines continuent de croître, les inscriptions ayant atteint les cinq chiffres, et l'utilisation des refuges est de plus en plus courante, surtout chez les familles².

Le débat sur la façon dont les gouvernements peuvent améliorer la situation du logement au Canada est axé sur les politiques visant à renforcer l'offre, d'une part, et la demande/le pouvoir d'achat, d'autre part. Autrement dit, faut-il prendre des mesures pour régler les problèmes de disponibilité des logements abordables, ou faut-il des mesures pour renforcer le pouvoir d'achat des consommateurs par des bons ou des allocations, de sorte qu'ils trouvent leur compte sur le marché tel qu'il fonctionne actuellement? Beaucoup affirment qu'il ne faudrait pas intervenir dans l'offre de logements, puisque la dynamique du marché équilibrera d'elle-même l'offre et la demande. On a fait cependant remarquer que le marché fonctionne très bien pour ceux dont le revenu dépasse un certain niveau, mais qu'il ne fait pas grand-chose pour les personnes pauvres. Le consensus qui se dégage de la conférence est qu'il appartient au secteur public de combler ce manque.

Une possibilité d'intervention pour le secteur public est la construction de logements destinés à des locataires à faible revenu. Cette approche peut cependant entraîner l'exclusion sociale des communautés à faible revenu, une exclusion qui s'est faite sur fond de tensions raciales aux États-Unis.

Entre le laisser-faire et l'approche interventionniste se trouvent plusieurs possibilités qui ont été discutées lors de la conférence. L'une d'entre elles est un règlement municipal qui impose aux promoteurs de prévoir un certain pourcentage de logements abordables dans leurs projets. Parmi les autres possibilités, il y a le développement des espaces de transition comme les refuges d'urgence, la construction de logements adaptés destinés aux personnes ayant des besoins spéciaux, les partenariats avec des promoteurs pour la construction de logements abordables, et les coopératives d'habitation.

Du point de vue de la demande ou de revenu disponible, une possibilité d'intervention est d'influencer le pouvoir d'achat du consommateur en augmentant son budget consacré au logement. Même si les prestations d'aide sociale sont calculées en fonction des coûts du logement, elles n'ont pas augmenté au même rythme que le coût du logement, et par conséquent ne font pas ce à quoi elles sont destinées, satisfaire les besoins fondamentaux.

L'une des politiques axées sur la demande les mieux connues est celle du bon de logement, qui s'adresse à des personnes sélectionnées après examen des ressources. Dans certains cas, ces bons vont directement au propriétaire, ce qui risque d'entraîner des problèmes de stigmatisation et de discrimination. Le Québec a mis sur pied un système par lequel des gens répondant à certains critères reçoivent directement une allocation en espèces

destinée au logement. Ces options peuvent se révéler efficaces lorsque les taux d'inoccupation sont élevés.

Une autre option intéressante pour ceux que l'on appelle les mieux nantis des moins nantis se trouve dans les incitatifs à l'accès à la propriété. La SCHL a conçu à cet effet des règles de financement et d'emprunt pour les accédants à la propriété. En outre, des programmes plus innovateurs ont émergé dans la famille des instruments reposant sur l'actif, comme Home\$ave, une initiative de Social and Enterprise Development Innovations. Les participants à Home\$ave reçoivent un montant équivalent à leurs économies personnelles qui peut servir à des projets d'accès à la propriété ou de rénovation domiciliaire.

Dans l'ensemble, le message-clé de la conférence est que les meilleures solutions comprennent des approches fondées autant sur l'offre que sur la demande. On a beaucoup insisté sur le fait qu'il n'y a pas de solution miracle. Par contre, il est absolument essentiel que les responsables de l'élaboration des politiques reconnaissent la complexité du monde du logement et ses liens avec la pauvreté, l'exclusion, le travail et le revenu, s'ils ont l'intention de répondre efficacement aux besoins des Canadiens à faible revenu.

Notes

- 1 Selon la Constitution, le logement est de compétence provinciale, ce qui ne favorise pas la participation du gouvernement fédéral à ce secteur de dépenses. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement fédéral s'est efforcé à différentes reprises de construire des logements sociaux dans des zones urbaines.
- 2 Ville de Toronto, 2003. *The Toronto Report Card on Housing and Homelessness*.

Besoins en matière de recherche sur les politiques pour soutenir l'économie sociale

Une table ronde PRP-CRSH

Le 28 septembre 2004
Ottawa

Alan Painter
Projet de recherche
sur les politiques

Alan Painter est agent principal de recherche sur les politiques au Projet de recherche sur les politiques.

L'expression « économie sociale », relativement nouvelle, désigne de nombreuses organisations qui produisent des biens et assurent la prestation de services partout au Canada et dans le monde depuis plus d'un siècle, le plus souvent à l'échelle de la communauté. Ces organisations sont distinctes des gouvernements et différent des sociétés commerciales, car elles font participer divers intervenants aux décisions et réinvestissent leurs profits pour faire avancer leur mission, au lieu de les distribuer aux actionnaires. Les coopératives, les organismes sans but lucratif et les coopératives de crédit en sont des exemples.

Ces dix dernières années, l'économie sociale a été l'objet d'un intérêt marqué de la part des milieux des politiques en Europe et dans plusieurs provinces, en particulier au Québec. Depuis quelques années, c'est au tour d'Ottawa de s'y intéresser. À titre d'exemple, le discours du Trône de février 2004 mentionne la Roasted Cherry Coffee House, située à quelques rues seulement de la colline du Parlement. Ce café-restaurant assez particulier offre des emplois et un milieu accueillant à de jeunes Canadiens, surtout ceux qui sont à risque.

La journée n'a pas porté sur les projets spéciaux annoncés dans le budget fédéral de mars 2004, mais plutôt sur ce qu'il faut faire en matière de recherche sur les politiques pour donner des conseils judicieux et éclairés sur de possibles projets futurs. Les participants à la table ronde ont exploré ce qui doit être étudié en priorité par les chercheurs spécialistes des politiques, en consultation avec les praticiens et les responsables de l'élaboration des politiques, de façon à soutenir des organisations aidant les Canadiens, comme la Roasted Cherry Coffee House.

Les travaux ont débuté par un exposé de l'honorable Eleni Bakopanos, secrétaire parlementaire du ministre du Développement social particulièrement chargée de l'économie sociale.

M^{me} Bakopanos a donné des notions générales sur l'économie sociale et l'évolution du rôle de cette économie dans les communautés du Canada. Selon elle, la collaboration en matière de recherche doit être pertinente au plan des politiques.

Janet Halliwell, vice-présidente exécutive du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), a fait le survol d'un processus en cours au CRSH, par lequel cet organisme subventionnaire sera transformé en organisme du savoir. Elle a aussi décrit le développement de l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) en économie sociale du CRSH. Il s'agit d'un nouveau programme qui mettra les communautés et les organismes sans but lucratif en relation avec la recherche, pour leur permettre d'étudier des questions sociales, économiques et communautaires.

On a beaucoup discuté de l'importance d'agir au sein de la communauté et de la promotion de l'entraide chez les simples citoyens et dans les communautés. De toute évidence, ces concepts font partie intégrante d'une économie sociale canadienne en pleine évolution.

Plusieurs cadres supérieurs ont donné leur avis sur les efforts actuels de conception de politiques et de programmes. Les thèmes mentionnés sont les processus communautaires dirigés par des citoyens, l'innovation sociale, la responsabilité sociale des entreprises et la recherche par les employeurs de travailleurs qualifiés, notamment de travailleurs aux qualifications multiples. Plusieurs participants ont insisté pour que l'on évite de cloisonner les organisations.

Trois experts non gouvernementaux ont présenté des exposés sur la portée de l'économie sociale, qui ont reçu un bon accueil :

- Marguerite Mendell, de l'Université Concordia, a résumé un document qu'elle a réalisé avec Benoît Lévesque, de l'Université du Québec

à Montréal, pour appuyer le développement du programme ARUC sur l'économie sociale. L'exposé de M^{me} Mendell a mis l'accent sur la diversité de l'économie sociale, un concept ayant connu des définitions variées depuis le XIXe siècle. Elle a souligné, par exemple, que les organisations de l'économie sociale ont contribué aussi bien à la transformation qu'à la prestation des services de santé.

- Nancy Neamtan, directrice exécutive du Chantier de l'économie sociale, considère que l'économie sociale fait partie intégrante d'une économie pluraliste. Elle a décrit un modèle émergent de gestion du développement qui intègre les objectifs sociaux, économiques, culturels et environnementaux des communautés. Elle a donné plusieurs exemples de la façon dont l'économie sociale a évolué au Québec dans des secteurs comme les soins à domicile et la foresterie, ainsi que des exemples montrant comment les différents paliers gouvernementaux soutiennent l'économie sociale. M^{me} Neamtan a recommandé que des changements majeurs soient apportés aux politiques et aux programmes pour reconnaître le modèle émergent.
- Brett Fairbairn, de l'Université de la Saskatchewan, a présenté une vue d'ensemble de l'économie sociale hors Québec. Il a fait remarquer que les coopératives, les mutuelles et les associations jouent toutes un rôle de premier plan à l'échelle du Canada, mais que l'économie sociale dans son ensemble n'a pas encore été vraiment conceptualisée en tant qu'entité unique à l'extérieur du Québec. Pour bon nombre des organisations qui composent le tiers secteur au Canada, il s'agit, à la base, de privilégier les gens plutôt que les profits, et d'insister sur l'importance des orientations communautaires. M. Fairbairn a terminé son exposé avec plusieurs questions

et observations sur l'élaboration de cadres stratégiques efficaces. Il a, par exemple, souligné que les politiques publiques peuvent être destructrices, neutres, positives, participatives ou restrictives. Il faut prendre garde, en soutenant l'économie sociale, de ne pas gêner des organisations qui tiennent beaucoup à leur indépendance.

Alan Painter, du PRP, a résumé un document de réflexion transmis aux participants en prévision de la table ronde. Ce document applique les principes et constatations de l'économie du bien-être provenant de la documentation en économie sociale, et fait quelques observations générales qui aident à déterminer quand et comment les gouvernements doivent soutenir l'économie sociale. En outre, il désigne, à des fins de discussion, des sujets de recherche sur les politiques susceptibles d'être explorés dans l'avenir. En conclusion, on y affirme que l'économie sociale est une approche prometteuse, faute d'être la solution parfaite à l'important problème de la répartition des fonds publics destinés aux mieux-être de la population.

Lors de cette table ronde, les futures priorités en matière de recherche sur les politiques ont fait l'objet de grands débats et l'on s'est entendu sur de nombreux aspects, mais les opinions ont divergé quelque peu à propos de l'importance de procéder à de nouvelles collectes de données. Selon les participants, s'interroger sur ce qui fait le succès de l'économie sociale est une bonne façon de réfléchir aux priorités de recherche. Cet exercice aide à cerner les pratiques exemplaires, qui doivent ensuite être transmises aux intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux qui les mettront en application. Étudier des secteurs précis comme la garde d'enfants est une autre option envisagée pour aller de l'avant. Les politiques d'encadrement adoptées aux différents paliers gouvernementaux, de même que la production de rapports

et l'évaluation, sont des enjeux de recherche sur les politiques susceptibles de faire partie des priorités.

Bien que les discussions et les échanges d'information soient demeurés très productifs toute la journée, il y a eu dissension sur un aspect. Le problème était que le document de réflexion du PRP présentait une vision trop restreinte et mettait trop l'accent sur les aspects économiques. On a reconnu qu'il vaudrait la peine de voir comment différentes perspectives peuvent et devraient éclairer l'élaboration des politiques d'économie sociale.

Pour donner suite à la table ronde, le PRP prépare une publication basée sur des documents d'information distribués avant la table ronde, d'autres résultats de recherche, et les exposés et discussions de la journée. Ce document sera conçu comme un outil de référence qui appuiera de futures recherches sur les politiques en économie sociale. Il cernera et décrira les principaux enjeux en matière de recherche sur les politiques, et explorera plus à fond les perspectives sous-jacentes à l'élaboration de conseils stratégiques. Le document contiendra également des liens vers des ressources utiles aux chercheurs spécialistes des politiques.

Enfin, la conférence du PRP de décembre, intitulée Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale, comprendra un atelier sur l'économie sociale. On y étudiera le rôle du gouvernement et celui de la recherche sur les politiques dans le soutien à l'économie sociale, l'objectif fondamental étant d'améliorer le bien-être des Canadiens. Des conférenciers représentant différents points de vue y participeront.

Une approche de la politique sociale fondée sur le parcours de vie

Queen's International Institute on Social Policy

Le 23 août 2004

Ali Béjaoui
Projet de recherche sur les politiques

Ali Béjaoui est agent principal de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques.

À partir de 2011, quand un grand nombre de baby boomers commenceront à se retirer du marché du travail, nous assisterons à un déclin du nombre total d'heures travaillées ainsi qu'une baisse du taux de croissance économique. Suffit-il de garder les personnes âgées plus longtemps sur le marché du travail pour contrecarrer cette tendance? Telle était la problématique qui a captivé l'audience à la suite de la présentation de Jean-Pierre Voyer (Projet de recherche sur les politiques) sur « *L'approche fondée sur le parcours de vie des politiques sociales* ». Cette présentation a relancé le débat sur ce thème dans le cadre de la conférence organisée par Queen's International Institute on Social Policy le 23 août 2004.

Bien que les effets économiques du vieillissement ne soient qu'une des implications du cadre analytique présenté par Voyer, c'était le point qui a attiré l'attention des conférenciers. Cette réaction était en quelques sorte attendue étant donné l'accent mis, au sein de la plupart des pays de l'OCDE, sur les impacts fiscaux du vieillissement et la nécessité de réformer le système de pension pour y faire face.

L'impact fiscal du vieillissement est loin d'être négligeable, mais le cadre d'analyse basé sur le parcours de vie va au-delà de cette problématique. Il part des prémisses que la vision classique du parcours de vie linéaire basé sur trois stades étanches (étude-travail-retraite) n'est plus la norme dans la société. On assiste de plus en plus à un chevauchement entre ces trois stades, affectant ainsi la manière dont notre temps est alloué. Alors qu'il y a une contrainte de temps durant la vie pour combiner travail, études et responsabilités familiales (soins des enfants et des parents), davantage de temps libre sera disponible à la retraite suite à l'augmentation de l'espérance de vie. Une plus grande flexibilité est donc requise pour permettre aux individus de mieux allouer le temps tout le

long du parcours de leur vie. Donner plus de flexibilité aux personnes âgées, qui choisiront de travailler plus longtemps et profiter d'une retraite progressive, n'est qu'une implication du cadre analytique basé sur le parcours de vie. D'ailleurs, le désir de travailler plus longtemps a été déjà exprimé par les Canadiens à travers différents sondages.

L'apport du cadre d'analyse basé sur le parcours de vie a été renforcé à la suite de la présentation de Michael Wolfson, sur la rigueur des simulations sous-jacentes aux implications du cadre d'analyse, et celle de Peter Hicks (Développement social Canada). Hicks a repris le cadre d'analyse pour mettre l'accent sur l'identification des moments intenses en terme de contrainte de temps et son impact sur le bien-être des individus tout le long du parcours de vie. Des données empiriques montrent que ces moments intenses sont reliés au statut matrimonial et la responsabilité des enfants. Hicks, préconise une approche qui intègre la sous-utilisation du temps vers l'âge de la retraite et les périodes où l'exigence de temps vécue durant la vie active est élevée.

Bien que le lien direct ne soit pas établi, mais la relation entre les moments intenses en terme de d'exigence de temps, le bien-être des individus et le niveau de pauvreté tout le long du parcours de vie semble se dessiner. Garnett Picot (Statistique Canada) a présenté les résultats d'une analyse qui mesure la pauvreté tout le long du parcours de vie, où la structure familiale (statut matrimonial et présence d'enfants) joue un rôle important. Cette interdépendance est un argument de plus qui milite en faveur d'une approche de parcours de vie des politiques sociales.

Bien qu'il y ait un consensus sur l'impératif d'une politique sociale basée sur le parcours de vie, des divergences persistent au niveau de l'opérationnalisation du cadre d'analyse.

Dans cette perspective, John Myles (Université de Toronto) a mis en garde les conférenciers contre toute politique sociale qui viserait uniquement les personnes âgées. Il soutient que ce genre de politiques ne fera qu'augmenter le conflit *intergénérationnel*. En effet, contrairement aux années soixante et soixante-dix, les récents retraités ont accumulé assez de richesse pour se permettre une retraite aisée. Par contre, les perspectives d'avenir pour les

sont définis en terme de statut socio-culturel à savoir, les femmes monoparentales, les Autochtones, les personnes avec activités limitées et les récents immigrants. Une politique qui discrimine selon l'âge risque d'augmenter les inégalités intragénérationnelles (au sein même d'un groupe d'âge). Par ailleurs, Williams reconnaît l'importance de l'approche de parcours de vie, puisque la situation de pauvreté vécue par ces groupes

actifs d'emploi, des programmes d'apprentissage continue et une réforme du système de pensions qui visent l'augmentation de la flexibilité. Il faut l'admettre que ces changements culturels vécus par ces pays sont rendus possible grâce à une concertation et une collaboration étroite entre les différentes institutions (différents paliers du gouvernement, les communautés, les entreprises et les syndicats).

L'intervention de Guillemard a amené le débat à un niveau plus concret de l'approche de politique sociale basée sur le parcours de vie, celui de l'identification des barrières à la flexibilité et les outils qui permettent de les surpasser.

La première réaction à cette interrogation a été adressée par David Foot à l'effet que le système actuel de pension ne permet pas la flexibilité de travailler tout en touchant les revenus de retraite. De plus, l'imposition des limites aux contributions incite les employeurs à exiger plus d'effort des employés plus âgés plutôt qu'engager d'autres travailleurs. Bien qu'il ait été reconnu que la réforme de système de pension est une condition incontournable pour augmenter la flexibilité, ce qui est aussi important, c'est la disponibilité des emplois qui offrent une certaine flexibilité qui intéresserait, spécifiquement les personnes âgées, et la population en générale. La question relative à la flexibilité et la disponibilité des emplois de qualité n'a pas été explorée dans le contexte canadien, mais néanmoins elle rejoint l'importance de la concertation et la collaboration entre les institutions (gouvernement et employeurs) soulevées par Guillemard.

Mis à part la question de la disponibilité et de la flexibilité, où les employeurs jouent un rôle important, d'autres progrès ont été réalisés vers la concrétisation de l'approche basée sur le parcours de vie. Andrew Treusch (Développement des ressources

La relation entre les moments intenses en terme d'exigence de temps, le bien-être des individus et le niveau de pauvreté tout le long du parcours de vie semble se dessiner.

futures générations sont sombres. À cause de l'augmentation des exigences en terme d'instruction et des responsabilités familiales, les individus appartenant à cette génération commenceront à travailler et accumuler des richesses plus tard dans leur vie. C'est cette génération, composées des enfants et des petits enfants des baby boomers, qui mérite une attention particulière des politiques sociales, en fournissant davantage d'assistance au niveau de l'accès à l'apprentissage continue, aux études post-secondaires et à la formation. Myles ajoute que, d'une façon ou d'une autre, ce sont les générations à venir qui supporteront les coûts croissants des systèmes de pensions à la suite du vieillissement de la population.

L'avertissement contre les politiques sociales qui discriminent selon l'âge a émergé aussi de la présentation de Cynthia Williams (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques). Elle soutient que, parmi les cinq groupes identifiés comme étant plus à risque de vivre une situation persistante de pauvreté, seulement un groupe est défini en terme d'âge, à savoir les personnes âgées de 45 ans et plus vivant seuls. Les autres groupes

socioculturels n'est pas ponctuelle. C'est un passage qui affecte le parcours de vie des individus.

Cependant, l'importance d'une approche basée sur le cycle de vie qui ne discrimine pas selon l'âge et tient compte de la particularité de certains groupes socioculturels n'a pas avancé substantiellement le débat sur l'opérationnalisation du cadre d'analyse. C'est Anne-Marie Guillemard (Sorbonne) qui a donné un coup d'élan vers cette direction en présentant l'expérience des pays européens qui ont réussi à contrecarrer la baisse de l'emploi chez les personnes âgées (en Suède et en Finlande). En effet, ces pays ont vécu un changement culturel marquant le passage d'un style de gestion basé sur la segmentation par groupes d'âge vers un modèle basé sur la gestion de la diversité. De plus, en congruence avec ce changement, ces pays ont instauré une nouvelle politique sociale neutre vis-à-vis de l'âge qui prône le vieillissement actif comme un nouveau style de vie. Ces changements culturels étaient motivés par la création des emplois de qualité dans une perspective d'augmentation de la flexibilité et la mobilité qui supporte le travail à n'importe quel âge. Ces politiques combinent des programmes

humaines Canada) a alimenté le débat en présentant les politiques basées sur les actifs qui touchent de près l'apprentissage continue, un ingrédient de base de la politique basée sur le parcours de vie. Ces politiques ont fait l'objet de la critique classique par Michael Mendelson (Institut Caledon), à savoir l'interaction des véhicules d'épargne avec les programmes provinciaux d'aide sociale, auxquels l'accès nécessite l'épuisement préalable des économies. Une fois de plus, cette discussion rejoint la concertation et le dialogue entre les institutions (les différents paliers du gouvernement). En guise de conclusion sur l'évaluation de ces politiques, Mendelson recommande de déterminer d'abord les objectifs de politiques basées sur les actifs avant de tenter d'évaluer leurs résultats.

Comme toute initiative fédérale, dès qu'on commence à traduire des politiques en programmes, on se heurte au problème de financement et l'obstacle classique de partage de juridictions. Tom Kent (École des études politiques) a réitéré l'importance de tenir compte et de respecter les juridictions provinciales lors de la formulation des programmes. Hugh Segal (Institut de recherche en politiques publiques) appuie l'appel à la prudence de Kent et prône l'utilisation des crédits d'impôt comme un levier pour intervenir dans les domaines névralgiques comme les garderies et les logements sociaux, qui affectent profondément le parcours de vie des Canadiens.

En guise de conclusion, on peut affirmer que la conférence a permis de dégager un consensus autour de l'approche basée sur le parcours de vie des politiques sociales. De plus, la réforme du système de pension, dans une perspective de donner plus de flexibilité, semble être incontournable. Par ailleurs, cette réforme doit être faite de pair avec la création des emplois de qualité qui offrent une flexibilité accrue, non seulement pour

les personnes âgées, mais pour tous les Canadiens. Bien que la création de ces emplois s'éloigne du champ des politiques sociales, il reste que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle de catalyseur. Engager un débat national sur la problématique du vieillissement dans une perspective de parcours de vie, est une approche qui pourrait faciliter l'introduction de la réforme du système de pension et rassembler les différents acteurs socio-économiques autour des enjeux aussi épineux que la pauvreté, l'apprentissage continue et l'équilibre travail-famille. L'impact économique en général, et fiscal en particulier, du vieillissement constitue une opportunité pour engager ce débat et parvenir à dégager un consensus social.

Coopération réglementaire canado-américaine

On peut observer des signes manifestes que l'ALENA a engendré d'importantes retombées économiques pour le Canada. En fait, beaucoup soutiennent qu'une meilleure coopération réglementaire avec notre voisin du Sud pourrait mener à de meilleures retombées économiques, tout en sauvegardant, voire en améliorant, l'intégrité du système réglementaire canadien.

Cette question a été abordée lors d'un symposium conjoint du PRP et du CRSH sur la coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis, tenu le 29 octobre 2004, à Ottawa. L'objectif de cet événement était d'analyser des questions de recherche clés découlant du rapport intérimaire du PRP, *Coopération canado-américaine en matière de réglementation : tracer la voie à suivre*.

Au bout du compte, les discussions ont porté sur la façon de concrétiser ce programme de politiques, grâce à des stratégies claires, pratiques et surtout réalisables sur le plan politique. Pour résumer, ces discussions ont mis en évidence les thèmes suivants :

- Il faut accélérer la coopération réglementaire entre le Canada et les États-Unis.
- Il faut un engagement politique et des plans pratiques.
- Il faut développer un thème central et unificateur pour susciter la participation du public canadien et des partenaires américains.
- Toute stratégie doit être appuyée par un cadre organisationnel interne valable et doit donner un rôle au Parlement.

Le rapport du symposium est accessible sur le site web du PRP au www.policyresearch.gc.ca. Pour obtenir d'avantage d'information sur le travail du PRP en matière de coopération réglementaire canado-américaine, prière de communiquer avec Doug Blair, directeur de projet, au 613 947.3912 ou à l'adresse électronique suivante : d.blair@prs-srp.gc.ca.

Les instruments reposant sur les mécanismes du marché dans la gestion de la demande d'eau

Les 14 et 15 juin 2004
Ottawa

Bernard Cantin
Projet de recherche
sur les politiques (PRP)¹

Bernard Cantin
est agent principal de
recherche en politiques au PRP.

On laisse souvent entendre que le Canada devrait faire plus souvent appel aux instruments reposant sur les mécanismes du marché (IRMM) pour appuyer le développement durable. Pour explorer cette proposition, le Projet de recherche sur les politiques a lancé son nouveau projet sur les eaux douces par un symposium d'experts qui ont étudié les expériences canadiennes et internationales liées aux IRMM de gestion de la demande d'eau².

Les IRMM sont établis par des dispositions législatives et administratives complexes, et sont, par conséquent, générés et encadrés dans des contextes institutionnels précis. En ce qui concerne la gestion de la demande d'eau, les principaux IRMM étudiés sont l'établissement des prix, les taxes ou les marchés, que l'on applique pour influencer les décisions des particuliers, des sociétés et des institutions concernant leur utilisation de l'eau. Le symposium s'est penché sur les IRMM dans les contextes domestique, agricole et industriel, ainsi que sur les expériences de création de marchés servant à répartir l'eau.

Le contexte – comprendre l'utilisation de l'eau

L'eau est une ressource très particulière qui peut répondre à des besoins très différents. Elle peut servir comme boisson ou pour le refroidissement dans des procédés industriels, deux utilisations qui n'exigent pas le même niveau de qualité. Comme l'a rappelé David Brooks (Les Ami(e)s de la Terre), il arrive souvent que la demande ne vise pas l'eau elle-même, mais les différents services qu'elle assure.

Nous n'avons pas une connaissance approfondie des utilisations actuelles de l'eau au Canada. La dernière Enquête sur l'utilisation industrielle de l'eau a été effectuée en 1996. En outre, nous connaissons peu nos ressources en eaux souterraines et les relations de ces dernières avec les eaux de surface.

Par contre, nous savons trois choses importantes :

- même si le Canada est relativement riche en eau, cette eau ne se trouve pas toujours là où elle est nécessaire;
- il y a des signes de rareté de l'eau dans certaines régions, une rareté souvent aggravée par la pollution;
- les infrastructures municipales sont en train de se délabrer, alors que la croissance des populations urbaines nécessite un approvisionnement accru en eau traitée et une plus grande capacité de traitement des eaux usées.

Trouver le juste prix

Agir sur les prix de façon à promouvoir l'utilisation durable de l'eau exige de tenir compte des coûts environnementaux lorsqu'on fait payer les utilisateurs. Cependant, au Canada, l'utilisation domestique et agricole de l'eau est généralement subventionnée, et la plupart des services publics ne récupèrent pas tous leurs frais de traitement et de distribution. Dans ce contexte, certains affirment qu'il faudrait, en priorité, s'assurer que les consommateurs reçoivent les bons messages en matière d'utilisation de l'eau afin qu'ils fassent des choix éclairés. Une fois cette étape franchie, on peut commencer à inclure les coûts environnementaux dans les prix de l'eau.

Cependant, il n'est pas simple de trouver la stratégie de prix qui enverra le bon message. Pour savoir combien consomme une habitation ou une exploitation agricole, et fixer les prix en conséquence, il faut mesurer la consommation, ce qui coûte cher. Des études révèlent aussi que, malgré l'importance du prix, il ne sera peut-être pas très efficace à court terme pour modifier les habitudes de consommation. L'autre problème, c'est que les services publics ont une compréhension limitée des préoccupations et

préférences des consommateurs, et qu'ils risquent de perdre des revenus si les changements de prix sont trop grands. Diane Dupont (Université de Brock) affirme que le cadre réglementaire des services publics devrait être modifié, pour inciter ces derniers à mieux comprendre le point de vue du client et à respecter des normes de rendement pré-établies, ce qui devrait simplifier et légitimer le processus d'établissement de stratégies de prix réalistes. Elle a donné des exemples pris en Grande-Bretagne, en soulignant que les changements réglementaires n'impliquent pas nécessairement la privatisation.

Il importe aussi de planifier adéquatement les besoins en infrastructures. Le plus souvent, les services publics sont planifiés en fonction des pointes de consommation, qui ont généralement lieu en été, lorsque les gens arrosent leurs jardins et lavent leurs voitures. Cette façon de faire conduit à un surinvestissement en infrastructures, qui sont utilisées à pleine capacité quelques jours seulement par année. Une solution envisagée par Jim Robinson (Université de Waterloo) consiste à introduire des tarifs de pointe; ainsi, les consommateurs planifieraient mieux leur utilisation d'eau et les services publics bénéficieraient d'une réduction de la demande de pointe. Les services publics pourraient tester ces tarifs sur un échantillon de consommateurs pour déterminer l'efficacité de cette stratégie. Phil Dick (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario) propose une autre solution, basée sur le cas de Leamington, en Ontario, une municipalité où il y a beaucoup de gros utilisateurs d'eau. Durant les premières années d'existence de la municipalité, un de ces utilisateurs (Heinz) a participé à la conception d'un système par lequel les gros utilisateurs faisaient correspondre leur consommation d'eau aux périodes hors pointe.

Dans l'industrie, 90 pour cent des entreprises prélèvent leur eau directement dans un lac ou une rivière. Bien qu'elles assument les frais de leur propre infrastructure d'adduction, elles dépensent très peu pour leur accès à l'eau si l'on considère le coût environnemental de ce prélèvement. Les gouvernements ont la possibilité de lever une taxe sur l'eau, qui refléterait la quantité réelle d'eau utilisée. Selon Steven Renzetti (Université de Brock),

Une solution envisagée consiste à introduire des tarifs de pointe; ainsi, les consommateurs planifieraient mieux leur utilisation d'eau et les services publics bénéficieraient d'une réduction de la demande de pointe.

les entreprises sont sensibles aux fluctuations du prix de l'eau, mais l'on ne sait pas jusqu'à quel point. Pour déterminer le bon niveau de taxation, il faut connaître la valeur que les entreprises donnent à l'eau, et comme cette valeur n'est pas toujours la même, il faut procéder à des analyses approfondies et coûteuses. En outre, hausser le prix de l'eau par la taxation risquerait de pénaliser des industries exportatrices. Stefan Speck (consultant) souligne qu'en Europe, il n'y a pas d'effet mesurable des taxes d'eau sur la compétitivité industrielle, mais que cette situation serait attribuable au fait que certains secteurs sont protégés de ce genre de taxe. En fait, précise Pierre Strosser (consultant), les taxes d'eau européennes servent surtout à générer des revenus et non à protéger l'environnement.

Yacov Tsur (Université hébraïque de Jérusalem) montre comment établir une tarification efficace de l'eau en agriculture pour concilier les aspects de l'offre et de la demande. Il est primordial de réduire l'utilisation d'eau dans ce secteur, qui en consomme plus que tout autre (les centrales thermiques utilisent davantage d'eau, mais en retournent la plus grande partie dans

la rivière ou le lac où elle est prélevée). Cependant, la tarification efficace doit être étudiée à la lumière du coût de son application, qui pourrait contrebalancer les avantages potentiels. Il y a deux autres choses qu'il faut retenir :

- la couverture des coûts fixes de l'approvisionnement en eau devrait être dissociée des décisions prises par l'agriculteur concernant la demande d'eau;

- les prix de l'eau (sans quotas) ont des effets redistributifs limités.

Il est utile d'avoir une vision d'ensemble quand il s'agit d'élaborer des systèmes de tarification. Dans tous les pays, comme Pierre Strosser et David Eaton (Université du Texas, Austin) l'ont fait remarquer, l'utilisation agricole de l'eau est subventionnée. Mais le prix n'est peut-être pas le facteur le plus important de la consommation d'eau. Les subventions qui favorisent un type d'agriculture très exigeant en eau, l'agriculture en terre sèche par exemple, joueraient un rôle encore plus important.

Prix et marchés

Si les services publics ou les gouvernements ont de la difficulté à trouver le bon prix ou la bonne taxe, alors pourquoi ne pas créer des marchés de l'eau dans lesquels des acheteurs et des vendeurs concluraient de gré à gré des transactions qui régleraient le problème? Les marchés assureraient une distribution efficace de l'eau, du point de vue économique, car elle serait réorientée vers des utilisations à forte valeur ajoutée.

Les exemples de la Californie et du Texas, présentés respectivement par Richard Howitt (Université de Californie, Davis) et David Eaton (Université du Texas à Austin), donnent des résultats contradictoires. D'abord, il convient de remarquer que, comme c'est le cas avec le système albertain de transfert des allocations présenté par Beverly Yee (Alberta Environment), les échanges commerciaux ne comptent que pour une fraction de l'eau utilisée, et équivaldraient simplement à un mécanisme permettant de s'adapter à l'incertitude et aux fluctuations annuelles des débits. Vus de cette façon, les marchés peuvent effectivement favoriser une distribution plus efficace de l'eau. Les organismes de réglementation du marché californien ont cependant dû élaborer des instruments qui tiennent compte des effets sur l'environnement ou des tiers (utilisateurs externes au commerce de l'eau), avec succès semble-t-il. Au Texas, bien que le marché fonctionne bien, il y a des signes selon lesquels des communautés moins favorisées et des petits agriculteurs seraient désavantagés. Il convient de souligner que, à tout le moins au Texas, la création de marchés a permis une circulation plus efficace de l'eau, mais pas une utilisation optimisée.

De façon plus générale, explique David Zilberman (Université de Californie à Berkeley), les expériences de mise en place de marchés révèlent que les systèmes existants de distribution d'eau et les droits fondés sur l'ancienneté, lorsqu'ils sont associés aux prix relativement bas de l'eau, n'inciteraient pas aux échanges commerciaux. En outre, la mise en place de marchés peut s'avérer coûteuse. Une intervention gouvernementale est nécessaire pour les mettre sur pied et assurer leur surveillance et l'application des règles. L'existence de coûts de transaction peut également limiter l'efficacité des marchés. Ces coûts peuvent être élevés, ce qui signifie que les marchés de l'eau ne deviendront intéressants

qu'une fois la ressource devenue vraiment rare.

Selon Mike Young (CSIRO Land and Water, Australie) le cas australien montre que les marchés peuvent se montrer utiles pour distribuer l'eau et créer des occasions économiques. Cependant, il faut aller au-delà des marchés pour trouver les outils qui permettront d'atteindre les objectifs sociaux et environnementaux. D'un point de vue stratégique, pour chaque objectif il y a un outil différent, ce qui soulève la question de trouver cet outil. Pour Mike Young, la réponse se trouve dans l'histoire, avec toutes les connaissances que l'on acquiert dans l'application d'instruments précis à des objectifs précis, comme la délivrance de permis pour accéder à une ressource.

IRMM, coopération et développement durable

Les conclusions préliminaires laissent supposer que les IRMM peuvent favoriser la gestion de la demande d'eau, mais que cela dépendra du lieu et du contexte institutionnel dans lesquels ils seront appliqués. Un obstacle majeur est la nécessité de mieux comprendre les coûts d'application et d'en rendre compte avec précision, y compris les coûts de transactions et institutionnels. Certains exemples étudiés révèlent également que la coopération peut mener à une meilleure appréciation de la nécessité d'utiliser les IRMM, et par le fait même réduire certains coûts de mise en œuvre relatifs à la conception et à l'application. Les exigences en matière de coopération s'appliquent également aux organismes fédéraux et provinciaux qui ont des responsabilités différentes, mais complémentaires, en matière de gestion de l'eau. La coopération pourrait même s'étendre à l'évaluation des programmes et à des expériences contrôlées, comme le suggère Theodore Horbulyk (Université de Calgary).

Une autre conclusion importante est que les IRMM ne favoriseront pas le développement durable par eux-mêmes. Même s'ils peuvent donner lieu à une utilisation plus efficace de l'eau ou aider à recouvrer des coûts, l'atteinte d'objectifs environnementaux ou sociaux nécessite d'autres outils d'intervention bien conçus. Selon le type d'utilisation de l'eau et le lieu d'utilisation, des approches différentes peuvent s'imposer.

Ceci étant dit, il serait peut-être temps de suivre la suggestion de David Brooks et de commencer à planifier des « solutions douces pour l'eau », il s'agirait d'analyser soigneusement l'ensemble des services que l'on attend des réserves d'eau, d'imaginer un milieu social futur que l'on considère comme idéal, puis de faire une analyse rétrospective à partir de là. Ainsi, nous clarifions les décisions qu'il faut prendre maintenant pour arriver à un résultat souhaité dans l'avenir.

En d'autres mots, il serait temps de se faire une idée bien précise de la destination, avant de choisir l'outil d'intervention qui nous y mènera.

Notes

- 1 Un résumé complet de ce symposium est disponible sur le site web du PRP à <www.policyresearch.gc.ca>.
- 2 Ce symposium a été rendu possible grâce à des partenariats avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, la fondation Walter et Duncan Gordon, Environnement Canada et le Réseau canadien de l'eau. Ont participé plus de 60 experts, universitaires et praticiens d'Australie, d'Israël, des États-Unis et de l'Europe, ainsi que des responsables de l'élaboration des politiques des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux du Canada.

Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales : pour une prise en charge au niveau local

**John Anderson et
Nathasha Macdonald**
Conseil canadien de
développement social (CCDS)

John Anderson est vice-président,
Partenariat et concertation;
et Nathasha Macdonald, agente
de recherche à la SACASS. Les deux
auteurs travaillent pour le CCDS.

La Stratégie d'accès communautaire aux statistiques sociales (SACASS) est une nouvelle initiative du Conseil canadien de développement social (CCDS) prise en partenariat avec Statistique Canada¹. Ce projet participatif démocratise l'accès aux statistiques sociales au niveau de la communauté. Il se traduit par de meilleures capacités de recherche, d'élaboration de politiques et de défense des droits à l'échelle locale. L'adage selon lequel savoir c'est pouvoir est l'une des inspirations de ce projet.

Actuellement, treize communautés de partout au Canada participent à la SACASS, et d'autres s'y joindront bientôt². Chaque communauté forme un consortium pour administrer le projet. Ce consortium est généralement formé de la ville ou de la municipalité, ainsi que d'organismes comme les conseils de planification sociale et Centraide. Il peut ensuite utiliser et partager un volume considérable de données sur la réalité locale provenant de Statistique Canada.

Ces statistiques sont très exhaustives. Elles vont jusqu'à brosser le portrait d'un quartier (secteur de recensement ou aire de dissémination) et portent sur le travail, le logement, les niveaux de faible revenu et bien plus. La plupart de ces statistiques proviennent du recensement de 2001, mais aussi de tous les produits majeurs de Statistique Canada, et des données administratives régionales tirées des fichiers d'impôt. Un ensemble spécial de données sur les faibles revenus appelé Projet sur la pauvreté urbaine est également inclus pour compléter les statistiques de quartier. Prises ensemble, ces sources de statistiques fournissent une information exhaustive qui décompose le statut de quartier à faible revenu en données sur les familles, les minorités visibles et les Autochtones, pour ne nommer que quelques thèmes.

L'initiative SACASS convient particulièrement bien à l'étude des problèmes de faible revenu dans nos villes. Le rapport *Poverty by Postal Code* produit

par le CCDS et United Way of Greater Toronto (Centraide Toronto) montre qu'il ne suffit pas de s'arrêter aux variations ou aux comparaisons de faible revenu entre les villes. C'est dans les quartiers que s'observent les vrais problèmes d'aggravation et de concentration de la pauvreté. La SACASS est conçue pour que les communautés élaborent un ensemble d'indicateurs sur ce qui se passe chez elles.

Des consortiums s'occupant de lutte à la pauvreté ont été formés pour acheter l'ensemble complet de statistiques ou seulement les statistiques sur la pauvreté urbaine. Pour les organismes des petites et des grandes villes, ces projets sont une excellente occasion de construire et de renforcer les capacités de recherche et de défense des droits.

La formation d'un consortium local optimise l'utilisation des données de Statistique Canada. C'est également un outil très efficace pour partager des données administratives provenant des municipalités, des services de santé et de divers organismes à but non lucratif. Ces consortiums deviennent ainsi de véritables plaques tournantes locales de l'information, et donnent de l'autonomie aux municipalités, aux organismes à but non lucratif et à la base citoyenne locale.

Le coût de ce système est parfois des deux tiers inférieur à ce que toute ville paierait pour acheter elle-même ces statistiques. Mais plus importante encore que le prix est la capacité qu'ont les communautés de partager aussi bien les coûts que les données avec des organismes à but non lucratif de leur région.

Notes

- 1 Pour de plus amples renseignements, veuillez visiter : <www.ccsd.ca/subsites/socialdata/home.html>.
- 2 Les régions participant déjà à la SACASS sont les suivantes : Calgary, Edmonton, région de Halton, Hamilton, London, Ottawa, Peterborough, Red Deer, région de Peel, région de York, Toronto, région de Waterloo, Comté de Simcoe.