



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

This document is also available in English

Havi Echenberg
Le 28 octobre 2009

Le prisme de la pauvreté – Les causes de la pauvreté

Pour parler très simplement, la pauvreté dans un pays développé tel que le Canada se définit comme une insuffisance de revenus et de ressources qui empêche de vivre pleinement¹. Toutefois, cette définition simple cache une question plus difficile, à savoir : pourquoi certaines personnes et certaines familles n'ont-elles pas les moyens voulus pour échapper à la pauvreté?

Les réponses à cette question varient beaucoup et reflètent différentes idéologies et perspectives. Certains voient dans la pauvreté le résultat de décisions ou de choix personnels, comme d'abandonner l'école, d'avoir un enfant à un jeune âge, de consommer des drogues ou de l'alcool et d'en devenir dépendant, ou encore de refuser de déménager pour prendre un emploi. Pour d'autres, la pauvreté résulte de forces sociales telles que la discrimination raciale ou sexuelle, de systèmes scolaires qui ne répondent pas aux besoins de certains groupes ou de marchés du logement qui ne laissent pas de place aux personnes à faible revenu.

De même, les analyses diffèrent sur la question de savoir si ce sont les déficiences du marché ou du gouvernement qui sont à incriminer. Pour certains, le capitalisme, fondement même de notre système économique, est la cause première de la pauvreté, parce qu'il lui faut, pour fonctionner, des travailleurs à faible revenu. Pour d'autres, la pauvreté est le fruit de programmes gouvernementaux trop généreux qui amènent les gens à fuir toute responsabilité personnelle ou pas assez généreux qui les obligent à vivre au-dessus de leurs moyens pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles.

Un juste milieu consiste à faire coexister les responsabilités individuelles et sociales et à faire en sorte que les forces du marché et les interventions de l'État combinées encouragent la création de richesses et en garantissent une répartition équitable. Les

politiques gouvernementales canadiennes, qui suivent cette idée, reposent sur le principe que la prévalence de la pauvreté est liée à la mesure dans laquelle on s'attend, d'une part, à ce que les personnes subviennent à leurs propres besoins et, d'autre part, à ce que les gouvernements pourvoient aux besoins des personnes qui en sont incapables ou qui n'y parviennent pas pour elles-mêmes et pour leur famille.

L'analyse suivante porte sur la source de revenus et leur suffisance, ainsi que sur la corrélation entre le revenu et l'autonomie réelle et l'autonomie à laquelle s'attend la société.

REVENU DE PLACEMENTS

Un assez petit pourcentage de Canadiens en âge de travailler tirent une part importante de leurs revenus de placements immobiliers, boursiers ou autres.

Les retraités canadiens qui ont fait partie des actifs pendant longtemps et de façon suivie comptent tirer au moins une partie de leur revenu de régimes de retraite auxquels ils ont cotisé, tout comme souvent aussi leurs employeurs. Cependant, nombre de Canadiens âgés qui ne travaillent pas ont besoin d'un supplément de revenu provenant d'autres sources qui sont examinées ci-dessous.

REVENU DE TRAVAIL

La plupart des Canadiens tirent presque tous leurs revenus d'un emploi salarié. Ceux dont le salaire est insuffisant et qui n'ont pas de revenu de placements sont généralement pauvres. Dans bien des cas, les familles ont besoin de deux revenus pour subvenir à leurs besoins, mais il demeure que le revenu salarial ou le revenu procuré par des clients permettent à la plupart des ménages de se maintenir au-dessus du seuil de pauvreté. Cela vaut particulièrement en période de croissance économique, où les emplois

abondent et l'offre de main-d'œuvre est faible pour presque tous les types d'emplois, du moins dans certaines villes et régions du Canada.

Cependant, même pendant ces périodes, l'économie canadienne produit des « emplois irréguliers », c'est-à-dire à temps partiel, saisonniers ou sans aucune garantie. Ces emplois s'accompagnent rarement d'avantages sociaux tels que des régimes de retraite ou des congés payés, et leur rémunération ne suffit souvent pas à faire vivre une personne ou une famille. Certains Canadiens échappent à la pauvreté en occupant plusieurs emplois irréguliers en même temps, mais leur revenu peut quand même être insuffisant.

Même si « l'économie du savoir » canadienne produit des emplois qui exigent plus de compétences et qui sont mieux rémunérés que dans le passé, le secteur des services dépend toujours de travailleurs à bas salaires, souvent rémunérés au salaire minimum fixé par les gouvernements provinciaux. Même ceux qui occupent des emplois à temps plein et sûrs (ce que ne sont pas la plupart des emplois dans le secteur des services) ne gagnent pas assez pour subvenir aux besoins d'une famille. Nulle part au Canada, le salaire minimum pour un emploi à temps plein ne suffirait à tirer une famille de quatre personnes de la pauvreté. En fait, dans bon nombre de grandes localités, il faudrait deux revenus au salaire minimum pour un emploi à temps plein pour atteindre le seuil de faible revenu (SFR)².

Parmi les exclus du marché du travail se trouvent des personnes incapables de travailler, comme celles qui sont gravement handicapées ou en butte à des obstacles culturels ou systémiques, comme l'absence de reconnaissance de titres de compétences étrangers de nouveaux arrivants au Canada, le racisme, le manque d'accès à des services de garde d'enfants abordables, des capacités de lecture et d'écriture déficientes ou l'absence de compétences liées au travail, les réticences de certains employeurs à adapter le milieu de travail aux personnes handicapées ou à certaines pratiques religieuses et culturelles, ainsi que d'autres formes de discrimination.

REVENU PROVENANT DE TRANSFERTS GOUVERNEMENTAUX

Comme c'est le cas dans la plupart des économies avancées, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada cherchent par certaines mesures à encourager à travailler (et il arrive que des mesures aient l'effet contraire, comme nous le verrons plus bas). Ils prennent aussi des mesures de soutien du

revenu pour les personnes qui ne travaillent pas et d'autres mesures de transfert pour encourager ou appuyer des comportements ou des activités en particulier. Qu'il s'agisse de paiements directs ou de transferts par le truchement du régime fiscal, ces initiatives publiques fournissent à de nombreux Canadiens un revenu ou un supplément de revenu.

L'aide sociale destinée aux membres des Premières nations qui vivent dans des réserves est financée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et elle équivaut aux taux généraux de prestations d'aide sociale des provinces ou des territoires où se trouvent les réserves. Une aide est également prévue pour certaines ressources qui ne sont pas financées en dehors des réserves, comme le mobilier et d'autres articles nécessaires au bien-être. Dans bien des cas, l'administration de l'aide sociale est déléguée à des organismes autochtones, mais elle reste financée par le gouvernement fédéral.

Dans toutes les provinces et tous les territoires, les programmes de soutien du revenu destinés aux personnes jugées aptes au travail sont nettement moins généreux que les transferts destinés à celles jugées inaptes au travail. Ainsi, les programmes d'aide sociale destinés aux personnes désignées comme handicapées et inaptes au travail (généralement par un médecin praticien) prévoient des prestations beaucoup plus élevées que les programmes conçus pour les adultes sans emploi qui n'ont pas d'autre source de revenu importante et qui sont jugés aptes au travail.

Il est à noter cependant que les notions d'aptitude et d'inaptitude au travail évoluent avec le temps. Il y a encore 25 ans, par exemple, la plupart du temps, les parents seuls soutiens de famille (habituellement des mères) qui bénéficiaient de l'aide sociale touchaient des prestations plus élevées quand leurs enfants étaient jeunes parce qu'ils n'étaient pas considérés comme employables. À l'époque, dans certains endroits, les mères d'enfants de moins de six ans pouvaient être exemptées de l'obligation de travailler, alors qu'ailleurs, les prestations diminuaient quand le plus jeune des enfants atteignait l'âge de 17 ans, et la mère redevenait employable. Ce n'est plus le cas de manière générale, et l'on s'attend à ce que des mères seules avec des enfants bien plus jeunes aient un emploi.

De même, le soutien du revenu accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans (ou même de 55 ans dans certains cas) est relativement plus généreux parce que les programmes en question ont été élaborés à une

époque où la retraite était obligatoire à 65 ans et où il n'était pas nécessaire d'encourager les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail. En fait, ces programmes ont généralement créé de réels obstacles au travail pour les Canadiens âgés, dont les prestations étaient réduites de la moitié du montant gagné, à concurrence de 3 500 \$ par an, voire entièrement supprimées en cas de rémunération importante. En ces temps de pénurie de main-d'œuvre et d'espérance de vie plus longue et en meilleure santé, la structure de ces prestations et leur niveau sont réexaminés.

La structure des prestations prévues dans le régime fiscal peut encourager ou décourager la participation au marché du travail. Par exemple, la Prestation universelle pour la garde d'enfants instaurée il y a peu l'a été en grande partie pour aider les mères de jeunes enfants à rester à la maison au lieu d'aller travailler et de confier la garde de leurs enfants à d'autres.

En revanche, la Prestation fiscale pour le revenu de travail, adoptée pour l'année d'imposition 2007, vise à inciter les Canadiens à faible revenu à chercher un emploi en offrant un crédit d'impôt remboursable aux personnes qui gagnent entre 3 000 \$ et environ 20 000 \$ par an (sauf au Nunavut, où le montant est plus élevé). Le montant maximal varie de 438 \$ pour une personne au Nunavut à 1 442 \$ pour une famille en Colombie-Britannique.

De même, les changements apportés au régime d'assurance-emploi peuvent être considérés comme un incitatif au travail. Le programme est financé par les employeurs et les employés (cotisations patronales et salariales). Jusqu'en 2009, il était administré par le gouvernement fédéral, après quoi l'administration financière du fonds a été confiée à une nouvelle société d'État, l'Office de financement de l'assurance-emploi du Canada.

Le programme vise à remplacer un pourcentage de la rémunération (à concurrence d'un maximum relativement bas) des cotisants pendant les périodes de chômage et à offrir une formation aux prestataires pour les aider à trouver un nouvel emploi. Les restrictions à l'admissibilité et aux prestations adoptées en 1996-1997 ont eu pour effet, ces dernières années, de réduire l'admissibilité à moins de la moitié des cotisants, mais le ralentissement économique a fait augmenter le chômage parmi les personnes qui travaillent depuis longtemps et qui ont donc droit aux prestations. Malgré cela, les données les plus récentes de Statistique Canada, pour 2008, montrent que près

d'un chômeur sur cinq n'a pas droit aux prestations d'assurance-emploi.

En général, le revenu transféré par les gouvernements aux personnes crée deux catégories de prestataires. Les prestations versées à ceux que l'on veut fortement encourager, voire obliger, à participer au marché du travail donnent un revenu nettement inférieur au seuil de pauvreté, tandis que les personnes considérées comme exclues du marché du travail bénéficient d'un revenu plus proche du SFR, voire supérieur à celui-ci.

AVANTAGES NON PÉCUNIAIRES

Bien souvent, les Canadiens qui ont un emploi à temps plein relativement sûr touchent des prestations qui réduisent le coût de ressources dont eux-mêmes ou leurs familles peuvent avoir besoin, y compris les médicaments sur ordonnance et les soins dentaires. L'initiative du gouvernement du Québec, qui vise à offrir plus de places de garderie à prix abordable, ouvre plus de ressources aux familles et améliore leur niveau de vie sans accroître leurs revenus.

Des prestations similaires sont souvent offertes aux assistés sociaux, ce qui leur permet de bénéficier de plus de ressources que le permettrait leur niveau de revenu. Là encore, de manière générale, les prestations accordées aux personnes qui sont sur le marché du travail sont plus généreuses et elles visent à les encourager à faire partie des actifs, alors que les prestations destinées aux personnes qui vivent sous le SFR sont plus élémentaires et font rarement la différence entre être pauvre ou pas.

Des subventions indirectes, comme celles offertes par l'intermédiaire des fournisseurs de logements sociaux, font parfois la distinction entre la pauvreté et l'autonomie. En fait, les subventions au logement jouent souvent un rôle déterminant entre la privation sous le seuil de pauvreté et un revenu plus adéquat.

Une partie des avantages non pécuniaires, comme les vêtements d'occasion à prix modique, les refuges, les soupes populaires et les banques alimentaires, sont évidemment fournis par des organismes caritatifs dont les efforts peuvent soulager et, en de rares occasions même, permettre d'éviter la pauvreté. Ces organismes jouissent pour la plupart du même traitement fiscal préférentiel que les dons de particuliers et de sociétés, mais ils ne sont pas forcément subventionnés par l'État.

CONCLUSION

En règle générale, les personnes qui tirent un revenu suffisant uniquement de sources privées (placements ou gains provenant d'un emploi) ne sont pas pauvres. La plupart des Canadiens font partie de ce groupe. Pour 2007, par exemple, Statistique Canada estime que moins de 10 p. 100 des ménages canadiens avaient un revenu inférieur au SFR après impôt.

Pour ce qui est des personnes qui font partie de la population active, mais qui ne gagnent pas assez pour avoir accès à toutes les ressources dont elles-mêmes et leurs familles ont besoin, il est fort possible que le revenu et les transferts gouvernementaux leur permettent d'échapper à la pauvreté. Quant aux personnes jugées inemployables en raison de leur âge ou d'un handicap, les prestations de régimes de retraite privés ou publics ou les prestations d'assurance et autres transferts sont plus généreux, mais pas toujours suffisants pour leur faire passer le seuil de pauvreté.

Quant au cas des personnes jugées aptes au travail mais qui sont sans emploi, il existe des mesures de soutien du revenu, entre autres, mais elles ne suffisent généralement pas à les amener au-dessus du seuil de pauvreté.

Certains groupes risquent davantage d'être pauvres, en général, faute d'accès à des emplois à temps plein, bien rémunérés et sûrs, ou à cause d'une incapacité à travailler ou de compétences insuffisantes. Ces groupes comprennent les femmes qui fuient une situation violente, les nouveaux arrivants au Canada, les membres de groupes minoritaires visibles, les Autochtones, les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, les parents seuls soutiens de famille, les personnes ayant des problèmes de littératie, les Canadiens âgés (en particulier les personnes âgées seules), les adultes célibataires et les personnes handicapées.

Il est à noter que la pauvreté infantile n'est pas mentionnée ici parce que l'on part du principe que les ressources sont partagées entre les membres de la famille et que, partant, les enfants pauvres ont des parents pauvres.

SOURCES CHOISIES

Fleury, Dominique, et Myriam Fortin. *Lorsque travailler ne permet pas d'échapper à la pauvreté : une analyse des travailleurs pauvres au Canada – août 2006*, Ressources humaines et Développement social Canada, août 2006,

<http://www.hrsdc.gc.ca/fra/sm/ps/dsc/fpcr/publications/recherche/sp-630-06-06/page00.shtml>.

Lochhead, Clarence, et Katherine Scott. *La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada*, Condition féminine Canada, 2000, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SW21-45-2000F.pdf>.

Organisation nationale anti-pauvreté. *Le visage de la pauvreté au Canada : une vue d'ensemble*, 2003.

Reitz, Jeffrey G., et Rupa Banerjee. « Racial Inequality, Social Cohesion and Policy Issues in Canada », dans Keith Banting *et al.* (dir.), *The Art of the State, vol. III : Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Institut de recherche en politiques publiques, 2007, <http://www.irpp.org/books/archive/AOTS3/reitz.pdf>.

¹ On trouvera des renseignements sur d'autres aspects de la pauvreté dans les trois publications connexes suivantes de la Bibliothèque du Parlement :

Collin, Chantal, et Hilary Jensen. *La pauvreté au Canada : un profil statistique*, PRB 09-17F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 28 septembre 2009.

Echenberg, Havi. *Le prisme de la pauvreté – Approches multiples de la pauvreté*, PRB 09-13F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 28 octobre 2009.

Echenberg, Havi. *Le prisme de la pauvreté – Ce qui aide à lutter contre la pauvreté*, PRB 09-15F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 28 octobre 2009.

² À défaut d'une définition ou d'une mesure officielle, il est généralement convenu que les seuils de faible revenu (SFR) de Statistique Canada constituent une mesure utile. Les SFR reposent sur la proportion moyenne du revenu des ménages consacrée aux biens de première nécessité et s'établissent à 20 points de pourcentage au-dessus de cette moyenne. En outre, ils varient en fonction de la taille du ménage et de la population de manière à tenir compte des différents niveaux de revenu nécessaires à chacun.