

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

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-

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.

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.

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

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 inter-ministériel 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.