

CHAPITRE 2
SUR LA PAUVRETÉ.
PERSPECTIVE GÉNÉRALE ET RETOMBÉES
PARTICULIÈRES

Le lien entre l'inégalité de revenu (ou de ressources) et la pauvreté est imprécis, en ce sens qu'il ne se limite pas à une simple relation linéaire. Certes plusieurs éléments entrent en ligne de compte, dont la nature et l'impact de l'action publique, mais également, il faut en convenir, la conception de cette relation dépend de la compréhension et de la conception que l'on a de la pauvreté.

Townsend et Gordon,¹ deux spécialistes de ces questions, illustrent très bien cette relation lorsqu'ils écrivent que la croissance des inégalités de revenu a été exceptionnelle dans les années 1980 et 1990 et donc que la population pauvre a nettement augmenté, prenant notamment le visage de la pauvreté des enfants. Quand on fait le tour des facteurs qui conditionnent l'inégalité, même si on ne considère pas l'État en tant que tel, on est dans un faisceau de variables qui pointent vers le système social qui supporte cette réalité (qualification, densité syndicale, taille du secteur public, etc.). De la même façon, parler de la pauvreté nous amène à traiter la question en termes de phénomène, inscrit dans une structure de relations sociales assez complexe.

Cette dimension sociale va être traitée rapidement, puis on tentera de cerner l'ampleur et la diversité du phénomène.

¹ Townsend, Peter et David Gordon, « Introduction: the measurement of poverty in Europe », in *Breadline Europe: The measurement of poverty*, David Gordon et Peter Townsend (dir.), Bristol, Policy Press, 2000, p. 1-22.

L'ENTRÉE DU SOCIAL

Serge Paugam² rappelle avec justesse que Georg Simmel (1858-1918), dans son livre *Les pauvres* (publié en version française récemment³), met en évidence que ce qui est terrible dans la pauvreté c'est d'être pauvre, rien que pauvre (soit de ne pas avoir d'autre désignation sociale que par le fait d'être pauvre). Le pauvre, c'est, de fait, celui qui est pris en charge par la collectivité pour sa subsistance et son entretien quotidien : son statut c'est celui d'assisté. Le fait d'être un assisté confine à une « carrière » sociale spécifique et assigne un stigmate aux individus dans leurs rapports à la société. Le statut social est nécessairement dévalorisé et disqualifié, mais il s'inscrit dans un tissu social et cette interaction va connaître diverses figures selon les sociétés et les époques.

Se référant à l'idée de la pauvreté « assistée », Paugam cherche à rendre compte que les « pauvres » sont une catégorie hétéroclite et ambiguë (plutôt qu'un ensemble homogène) qui emprunte des caractéristiques et une conformation, et entretient des rapports différenciés à l'ensemble de la société selon les époques. Il convient de mettre l'accent davantage sur le processus social lorsqu'on parle de pauvreté, plutôt que sur un état. D'où l'idée de tourner le dos à une définition statique de la pauvreté.

TROIS FORMES ÉLÉMENTAIRES

Dans la période contemporaine, la forte dégradation du marché du travail a provoqué une diversification accrue des pauvres, en ce sens qu'ils sont issus de catégories sociales

² Paugam, Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 40 et s.

³ Simmel, Georg, *Les pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, 102 p.

diverses et qu'ils connaissent une diversité de trajectoires. Il est plus juste d'y voir un processus d'accumulation progressive des difficultés des individus ou des ménages. Cette dimension est fondamentale pour la période contemporaine. Dans cette perspective Serge Paugam a suggéré d'utiliser l'expression « disqualification sociale » pour qualifier la nouvelle pauvreté contemporaine ; cela permet de mettre l'accent sur le « caractère multidimensionnel, dynamique et évolutif de la pauvreté ».⁴

Pour cerner les caractéristiques du rapport social à la pauvreté, il propose de tenir compte de deux dimensions : 1° les représentations de la pauvreté et l'élaboration sociale des catégories considérées « pauvres » ; 2° les expériences, les comportements et les modes d'adaptation des « pauvres ». Il retient, d'un autre côté, pour facteurs explicatifs des formes que la pauvreté prend selon les sociétés, trois grandes dimensions : le développement économique et le marché de l'emploi ; les formes et l'intensité des liens sociaux ; le système de protection sociale et d'action sociale. Chacun de ces facteurs a de l'épaisseur ; par exemple, pour les liens sociaux, on peut retenir le lien de filiation, le lien de participation élective, le lien de participation organique et le lien de citoyenneté. De plus, des modèles d'action se dégagent, mettant l'accent sur la sphère publique d'intervention ou sur les responsabilités de la sphère d'intervention de la famille.

⁴. Paugam, Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p 58.

Tableau 2. 1
 Caractéristiques générales des formes élémentaires
 de la pauvreté

<i>Types idéaux</i>	<i>Représentations sociales</i>	<i>Expériences vécues</i>
<i>Pauvreté intégrée</i>	Pauvreté définie comme la condition sociale d'une grande partie de la population Débat social organisé autour de la question du développement économique, social et culturel	Les pauvres ne forment pas une <i>underclass</i> , mais un groupe social étendu Faible stigmatisation
<i>Pauvreté marginale</i>	Pauvreté combattue. Débat social autour de la question des inégalités et du partage des bénéfices. Visibilité d'un groupe social marginalisé (quart-monde)	Les personnes ayant un statut social de « pauvres » (au sens de Simmel) sont peu nombreuses, mais elles sont fortement stigmatisées On en parle comme des « cas sociaux »
<i>Pauvreté disqualifiante</i>	Prise de conscience collective du phénomène de la « nouvelle pauvreté » ou de l'« exclusion » Crainte collective face au risque d'exclusion	De plus en plus de personnes sont susceptibles d'être reconnues comme des « pauvres » ou des « exclus », mais forte hétérogénéité des situations et des statuts sociaux Le concept d' <i>underclass</i> n'est pas opérationnel en raison de cette diversité et instabilité des situations, mais il est souvent utilisé dans le débat social

Source : Paugam, Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 89

Cette démarche permet de définir trois formes élémentaires de la pauvreté qui reposent sur autant de cas de figure dans la relation d'interdépendance entre les pauvres et le reste de la société. La question peut être formulée en ces termes : comment s'établit et quels sont les facteurs qui expliquent le rapport social à la pauvreté dans les sociétés contemporaines ?

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Tableau 2. 2
Facteurs contribuant au maintien des types idéaux

<i>Types idéaux</i>	<i>Développement et marché de l'emploi</i>	<i>Liens sociaux</i>	<i>Système de protection sociale</i>
<i>Pauvreté intégrée</i>	Faible développement économique, économie informelle, chômage caché	Force des solidarités familiales, protection par les proches	faible couverture sociale, pas de revenu minimum garanti
<i>Pauvreté marginale</i>	Quasi-plein emploi, chômage réduit	Maintien ou diminution progressive du recours aux solidarités familiales	Généralisation du système de protection sociale, revenu minimum garanti pour les plus démunis (recours limité)
<i>Pauvreté disqualifiante</i>	Forte augmentation du chômage, instabilité des situations professionnelles, difficultés d'insertion	Faiblesse des liens sociaux, en particulier chez les chômeurs et les populations défavorisées	Forte augmentation du nombre des allocataires du revenu minimum garanti, développement de l'assistance aux pauvres

Source : Paugam, Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 89.

Les trois formes élémentaires sont identifiées par les expressions : *pauvreté intégrée*, *pauvreté marginale*, *pauvreté disqualifiante*.⁵

La pauvreté intégrée

Par pauvreté intégrée, on vise la pauvreté au sens traditionnel (et non à l'exclusion sociale). Les « pauvres » sont nombreux et peu distincts des autres couches de la population. Il ne s'agit pas d'un groupe social spécifique, mais d'un problème de région ou

⁵ Les paragraphes qui suivent proposent une synthèse de la présentation de Serge Paugam, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 88-93.

- 82 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

de localité (nous avons là un espace de pauvres). Cette pauvreté fait référence à une inégalité sociale liée au territoire qui se caractérise par un développement déficient ou inadapté aux plans économique, social et culturel. Il y a une certaine « adéquation » : la pauvreté de la population est liée à la pauvreté de la région et du système social. La stigmatisation sociale est très faible ou quasiment absente car le groupe social est étendu et qu'il est fortement inséré dans des réseaux sociaux organisés.

Le cœur du réseau social quienser le groupe des pauvres est constitué de la famille et du quartier, voire du village. Ce réseau social fait en sorte que le chômage ne confère pas en lui-même un statut de dévalorisé ; on peut penser que l'économie parallèle procure des ressources compensatoires. Ce type de pauvreté est davantage présent dans les sociétés traditionnelles, jugées sous-développées ou sous-industrialisées, qui ne sont pas absentes de certaines régions de l'Europe.

La pauvreté marginale

Paugam utilise la notion de pauvreté marginale pour désigner autant la pauvreté au sens traditionnel que ce que l'on nomme l'exclusion. Dans ce cas de figure, les « pauvres » sont une petite frange de la population qui reste en marge d'un modèle de développement qui semble devoir fonctionner. C'est pour cette raison que, selon la conscience collective, ces pauvres sont perçus comme des inadaptés de la civilisation moderne. Cette pauvreté est résiduelle, mais elle dérange. Elle dérange car elle témoigne des « ratés du système ». Les institutions d'action sociale se mobilisent afin de favoriser l'insertion sociale et professionnelle par un encadrement de cette population. Il s'agit d'une minorité qui est à la périphérie de la société globale et, à ce compte, elle ne met pas en cause le système dans son ensemble (en termes social et économique).

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Dans la mesure où le débat social porte surtout sur le « partage des bénéfices » entre groupes socioprofessionnels, on cherche à combattre cette pauvreté, mais ce n'est pas le centre d'attraction des acteurs collectifs. Le statut social des inadaptés au modèle de développement est particulièrement dégradé : c'est une population stigmatisée, qui n'échappe pas à l'emprise de l'intervention de professionnels du social. Cette pauvreté émerge des interstices des sociétés industrielles en expansion, caractérisées par un faible chômage et une solide protection sociale. D'ailleurs, l'État social a un rôle de protection généralisée qui a tendance à se substituer aux solidarités de proximité.

La pauvreté disqualifiante

Ce cas de figure cerne de plus près l'exclusion sociale, peut-être davantage que la pauvreté proprement dite. On constate que la population exclue ou pauvre est de plus en plus nombreuse. Il s'agit d'une population refoulée de la sphère productive et qui dépend des institutions d'action sociale. Cette population connaît des difficultés croissantes. Nous ne sommes pas dans un état de misère stabilisé, mais bien davantage dans un processus avec des variations soudaines. Cette situation témoigne d'une précarité face à l'emploi, associée à un cumul de plusieurs handicaps : revenu, logement, santé, sociabilité, réseaux sociaux. Au total, la déchéance matérielle, couplée à une dépendance à l'égard des transferts, provoque le sentiment d'un engrenage confinant à l'inutilité sociale.

L'ampleur du phénomène permet de parler d'une « nouvelle question sociale » qui est perçue comme menace pour l'ordre et la cohésion sociale. Cela n'est pas sans causer une certaine angoisse collective à l'égard d'une menace, menace qui est souvent plus virtuelle et appréhendée que réelle. Cette pauvreté

disqualifiante émerge des sociétés post-industrielles avec un chômage imposant et la profusion du travail précaire ; cet environnement social se caractérise par une solidarité familiale limitée et une économie parallèle restreinte qui offrent très peu en termes de compensation. De sorte que la dépendance à l'égard des institutions d'action sociale fait partie des conditions d'existence de franges importantes de la population.

* * *

Cette recombinaison des caractéristiques des formes élémentaires de la pauvreté se formule en termes de types idéaux qui bien se combinent partiellement ou se superposent en tout ou en partie pour l'analyse de situations concrètes. C'est cette analyse qui peut apporter une validation de ces caractéristiques, mais aussi qui éclaire sur les formes de combinaison possibles. Mais retenons cette démarche en termes de formes élémentaires pour souligner la diversité des formes de relations entre la société et la pauvreté, la considération de la pauvreté comme fait social et le repérage de l'environnement historique dans lequel s'insère la réflexion sur l'exclusion sociale, comme notion et comme phénomène spécifique. Partant de là, et avant de revenir à la notion d'exclusion sociale, la notion de pauvreté demande un approfondissement et certainement une opérationnalisation dans son repérage. Ce retour permet d'approfondir les différents travaux sur la pauvreté et son traitement par des angles différents.

PRENDRE LA MESURE DE LA PAUVRETÉ

La démarche permettant de circonscrire le phénomène de la pauvreté impose à tout le moins que l'on adopte une définition de la notion, en tenant compte notamment de la volonté de retenir une perspective comparée pour plusieurs pays. Même si l'analyse qualitative du phénomène possède tous ses mérites,

dans un premier temps, il importe de se doter des outils rendant possible de considérer plusieurs sociétés. Le repérage se fera d'abord par un balisage quantitatif du phénomène, puis en soumettant plusieurs interrogations pour lesquelles on dispose d'informations quantitatives et comparées.

Cette démarche n'est pas exclusive. Il est clair que, si on élargit le spectre en termes de nombre de sociétés considérées, cela demande une opérationnalisation en retenant une définition et un repérage de la pauvreté qui sont en accord avec la disponibilité des données. Pour être brutal, il faut reconnaître que nous sommes condamnés à retenir la moins mauvaise solution, tout en sachant qu'elle n'est pas définitive. Sur ce plan, la modestie à meilleur goût. Il ne faut pas perdre de vue que les indicateurs que l'on peut retenir sont d'abord des balises, des repères, des indices : c'est une façon de se représenter un phénomène, mais ce n'est pas le phénomène en lui-même.

Les indicateurs sélectionnés sont fonction de leur pertinence eu égard à la conceptualisation et de la disponibilité des informations pertinentes. Les indicateurs sont généralement quantitatifs, mais un phénomène social se confie difficilement à une mesure. Cette question devient un enjeu en soi pour la pauvreté et l'exclusion, mais nous y sommes toujours confrontés dans l'analyse sociologique. C'est en ce sens qu'il est bon d'entretenir une attitude modeste concernant la robustesse de la preuve. Les données recueillies et leurs relations servent d'abord comme un révélateur et non comme le fait social en soi.

On peut analyser la relation sociale de la pauvreté à l'ensemble social, mais encore faut-il que l'on repère le phénomène, que l'on en trace les contours, qu'on en évalue l'évolution, que l'on compare les mouvements, etc. Mais au préalable se pose la question de ce qu'on désigne par la notion

de pauvreté. Si on fait abstraction de la conception subjective de la pauvreté, on peut affirmer que, même si elles ne sont pas les seules, deux réponses se sont traditionnellement imposées dans le repérage de la pauvreté objective. Partant de là, d'autres questions se sont greffées.

La conception objective de la pauvreté fait référence aux ressources économiques (ou matérielles). En soi, certaines manifestations, telle la mauvaise santé, l'« itinérance », l'illettrisme, etc., ne seraient pas en propre la pauvreté, mais des manifestations sont souvent liées ou associées à la pauvreté.⁶ Selon cette lecture, les pauvres sont ceux qui, en raison d'un accès insuffisant aux ressources économiques, sont en deçà d'un standard économique acceptable. La pauvreté est fonction de ressources économiques insuffisantes, d'où la difficulté de se payer les biens et services nécessaires sur une base quotidienne.

Pauvreté absolue et standards minimaux

Au début du XX^e siècle, Rowtree⁷ propose d'associer la pauvreté à une insuffisance de revenu pour assurer les besoins essentiels ; on en vient à parler de la notion de *pauvreté absolue*. La mesure de la pauvreté absolue est établie en référence au revenu nécessaire permettant à la personne ou au ménage de se procurer les biens essentiels de subsistance basés sur les besoins biologiques, en termes d'aliments, d'eau, de vêtements et d'habitation. On a là le minimum pour maintenir en état l'efficacité physique des individus. De là, la volonté affirmée

⁶ Halleröd, Björn, « Poverty, inequality and health », in *Breadline Europe: The measurement of poverty*, David Gordon et Peter Townsend (dir.), Bristol, Policy Press, 2000, p. 167.

⁷ Rowntree, Seebohm, *Poverty : A Study of Town Life*, London, Nelson, 1901 ; Rowntree, Seebohm, *Poverty and Progress*, London, Longmans Green, 1941

d'établir scientifiquement les standards minimaux.

Cela soulève de nombreuses questions. Avant d'y venir illustrons le propos. On pratique ce genre de mesure aux États-Unis et la révision du seuil n'est pas fréquente. De ce fait, en 1963, le seuil de pauvreté représentait 50 % du revenu familial avant impôt, alors que ce seuil ne représentait plus que 35 % en 1998 ; en 1994-1995, on était à 42 % de la médiane du revenu des ménages.⁸

Les données établies (au milieu des années 1990), en adoptant cette définition de la pauvreté et en utilisant le seuil en vigueur aux États-Unis et sur la base d'une parité monétaire, illustrent la très large variation de l'état de pauvreté des populations selon les différents pays. Les pays d'Élm se caractérisent par des niveaux très élevés, encore que le Canada se démarque et s'appare davantage aux pays d'Ésm continentale.

Cette conception et lecture de la pauvreté n'est pas sans susciter plusieurs critiques et cela, indépendamment des résultats. La conception implicite de la pauvreté est particulièrement contestable. *D'abord*, il est difficile de définir ce qu'il faut entendre par le minimum nécessaire pour la reproduction physique de l'individu ou de la famille et d'y associer un niveau de revenu. *Ensuite*, les standards et besoins varient selon les individus, les cultures, les sociétés et, surtout, dans le temps. *Enfin*, ce sont les besoins physiques que l'on prend en compte, alors que les besoins sociaux et culturels sont laissés de côtés. En somme, le seuil établi et fondé par la reproduction physique est une vision étroite de la pauvreté.

⁸ Burtless, Gary et Timothy M. Smeeding, « The Level, Trend, and Composition of Poverty », in *Understanding poverty*, Sheldon Danziger et Robert H. Haveman (dir.), New York/Cambridge, Russell Sage Foundation & Harvard University Press, 2001, p. 30

Tableau 2.3
Taux de pauvreté relative des pays de l'OCDE en 1994 et 1995, en
retenant le seuil de pauvreté des États-Unis

Nation	LIS Data Year	Poverty Rate	GDP per Capita in 1995	
			Amount ^a	Index ^b
Australia	1994	17.6%	\$21,459	77
United Kingdom	1995	15.7	18,743	67
United States	1994	13.6	27,895	100
France	1994	9.9	20,192	72
Canada	1994	7.4	22,951	82
Germany ^c	1994	7.3	21,357	77
Netherlands	1994	7.1	21,222	76
Sweden	1995	6.3	19,949	72
Finland	1995	4.8	18,861	68
Norway	1995	4.3	23,316	84
Luxembourg	1994	0.3	36,570	131
Overall average		8.6	22,956	82.4

Sources: Authors' calculations from LIS, OECD (2001), and Smeeding and Rainwater (2001).

Notes: Poverty is measured using the official U.S. poverty line and equivalence scales. OECD (1999) PPPs are used to convert the U.S. poverty line.

a. Amount in 1995 U.S. dollars, using OECD PPPs.

b. Index with United States = 100.

c. Includes all of Germany, including the eastern states of the former GDR.

Source : Smeeding, Timothy M., Lee Rainwater et Gary Burtless, « U.S. Poverty in a Cross-national Context », in *Understanding poverty*, Sheldon Danziger et Robert H. Haveman (dir.), New York/Cambridge, Russell Sage Foundation & Harvard University Press, 2001, p. 169

Durant les années 1960, on en est venu à revoir cette approche et à la dépasser en allant au-delà des besoins physiques et biologiques, et en relevant le caractère multidimensionnel de ce phénomène. La pauvreté a été mise en relation avec le niveau de vie généralement accepté dans une société donnée et à un moment donné. Townsend écrit à ce propos :

« Individuals... can be said to be poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

are, in effect, excluded from the ordinary living patterns, customs and activities »⁹

On ne parle plus seulement de la subsistance des personnes, mais davantage de la répartition et du niveau de ressources nécessaires pour que la personne participe aux conditions de vie en société, aux coutumes et aux activités. La pauvreté est mise en relation avec la participation à la société. Le seuil de pauvreté est le point où les personnes sont incapables de participer pleinement à la vie de la société dans laquelle elles vivent. Il s'agit d'un point de passage qui permet d'ouvrir sur une conception relative de la pauvreté.

La pauvreté relative

La pauvreté est relative en ce sens qu'elle est inscrite et posée en relation à la société historiquement datée dans laquelle les personnes vivent. La question centrale demeure celle du seuil à partir duquel les personnes sont réputées participer correctement à la vie sociale commune ? Par définition, ce seuil se situe à un niveau supérieur à celui de la pauvreté absolue. Mais à quel point exactement ? Sur ce plan, on n'est pas exempt de quelque jugement arbitraire. *In fine*, ce seuil indique ce qui est considéré comme le niveau relatif de revenu permettant la participation à la Cité. De façon générale, ce seuil est établi à au moins 50 % de la médiane des revenus disponibles ; c'est un seuil minimal : en Europe, le seuil de 60 % de la médiane du revenu disponible a été adopté.

⁹ Townsend, Peter, *Poverty in the United Kingdom, a Survey of Household Resources and Standards of Living*, London, Penguin Books & Allen Lane, 1979, p. 31.

- 90 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Tableau 2. 4
Taux de pauvreté dans 18 pays au milieu des années 1990,
par seuils de pauvreté

Country	Year	40 Percent Level of Poverty		50 Percent Level of Poverty	
		Rate	Rank	Rate	Rank
All					
United States	1997	10.7	1	17.8	1
Italy	1995	8.9	2	13.9	2
Australia	1994	7.0	3	6.7	13
Canada	1994	6.6	4	11.4	4
United Kingdom	1995	5.7	5	13.2	3
Spain	1990	5.2	6	10.4	5
Israel	1992	5.2	6	10.2	6
Netherlands	1994	4.7	8	7.9	7
Sweden	1992	4.6	9	6.5	15
Germany	1994	4.2	10	7.5	8
Switzerland	1992	4.0	11	6.9	11
Denmark	1992	3.6	12	7.1	10
France	1994	3.2	13	7.4	9
Norway	1995	3.0	14	6.9	11
Austria	1992	2.8	15	6.7	13
Finland	1995	2.1	16	5	17
Belgium	1992	1.9	17	5.5	16
Luxembourg	1994	1.3	18	3.9	18
Overall average		4.7		8.6	

Source : Smeeding, Timothy M., Lee Rainwater et Gary Burtless, « U.S. Poverty in a Cross-national Context », in *Understanding poverty*, Sheldon Danziger et Robert H. Haveman (dir.), New York/Cambridge, Russell Sage Foundation & Harvard University Press, 2001, p.186.

Évidemment, cette façon de procéder essuie, à juste titre pour une part, un certain nombre de critiques. Il est justifié de dire que ce seuil n'est rien d'autre qu'une construction statistique abstraite, qui n'a pas de validité indépendante autre que de donner une indication empirique de la pauvreté. Dans la mesure où ce seuil est fonction de la distribution des revenus (un pourcentage du revenu médian), ce seuil témoigne tout autant de l'inégalité des revenus plutôt que de la pauvreté en tant que

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

tel. Cette pauvreté relative n'a donc de sens que dans les sociétés prises distinctement, et beaucoup moins quand on juxtapose plusieurs sociétés assez dissemblables (le pauvre en Roumanie et beaucoup plus pauvre que le pauvre en Allemagne, par exemple).

Cela dit, examinons les premiers repères qui nous sont donnés par la comparaison, sachant que, malgré les défauts que l'on peut y trouver, c'est la mesure la plus correcte et la plus disponible pour travailler dans une perspective comparative.

Smeeding, Rainwater et Burtless dressent un tableau permettant de comparer la situation respective de dix-huit pays au milieu des années 1990. Deux seuils sont retenus. Le premier, celui de 40 % du revenu disponible (équivalent) médian, qui correspond en fait au seuil officiel de pauvreté aux États-Unis, et le deuxième, où la barre est fixée à 50 % de la médiane, sachant que ce dernier seuil est le minimum considéré dans l'Union européenne.

Des 19 pays retenus, les taux varient de 1,3 % (Luxembourg) à 10,7 % (aux États-Unis), en prenant le seuil de 40 % de la médiane, alors que la moyenne est de 4,8 %. Les États-Unis, à un bout du spectre, font plus que doubler cette moyenne. Il ne peut nous échapper que onze pays, de l'Europe continentale et du nord, sont en deçà de la moyenne des 18 pays. Si on prend maintenant le seuil de 50 %, toujours pour le milieu des années 1990, le taux moyen de pauvreté passe de 4,8 à 8,6 %. Il y a toujours un écart considérable entre les deux pôles et, plutôt que d'y voir une progression linéaire d'un pays à l'autre, il y a davantage une cassure avec, d'un côté, surtout des pays anglo-saxons et, de l'autre, les pays d'Europe continentale et d'Europe scandinave. De façon générale, que l'on retienne l'un des seuils ou l'autre, la position relative des pays change peu. La seule

réserve là-dessus, et qui n'est pas anodine, c'est la très nette meilleure performance de l'Australie et de la Suède en retenant le deuxième seuil, témoignant de sociétés plus égalitaires.

Tableau 2. 5
Taux de pauvreté dans huit pays riches, par groupes d'âge au tournant des années 2000

Table 4.2 Poverty Rates in Eight Rich Countries, by Age Group, at the End of the Twentieth Century

Nation (Year)	Poverty Rate ^a						Rank of Country					
	Overall ^b	Children and Their Parents ^c		Elders ^d	Childless ^e	Mixed ^f	Overall	Children and Their Parents		Elders	Childless	Mixed
		One-Parent	Two-Parent					One-Parent	Two-Parent			
United States (2000)	17.0	41.4	13.1	28.4	11.1	14.9	1	1	1	1	2	1
United Kingdom (1999)	12.3	31.3	8.9	24.6	7.7	7.0	2	4	3	2	6	4
Canada (1997)	11.9	38.9	9.5	5.2	12.1	5.9	3	2	2	7	1	6
Netherlands (1999)	8.9	26.8	7.9	3.2	9.5	14.2	4	5	4	8	4	2
Germany (2000)	8.2	31.6	2.8	12.2	9.0	7.5	5	3	6	4	5	3
Belgium (1997)	7.9	12.5	6.6	13.1	7.3	6.3	6	6	5	3	8	5
Sweden (2000)	6.4	11.3	2.1	8.2	9.7	2.4	7	7	8	6	3	7
Finland (2000)	5.4	7.3	2.2	10.1	7.6	2.1	8	8	7	5	7	8
Overall average	9.8	25.1	6.6	13.1	9.3	7.5						

Source: Author's calculations based on Luxembourg Income Survey files.

^aPoverty is measured at 50 percent median adjusted disposable income (ADPI) for individuals. Incomes are adjusted by $E = .5$ where $ADPI = \text{unadjusted DPI} / \text{household size} (s)$ to the power E : $ADPI = \text{DPI}/s^E$.

^bAll types of persons regardless of living situation.

^cChildren are under age eighteen. They and the non-elderly adults living with them in the same household are separated into one- and two-parent columns.

^dAdults aged sixty-five and over living in units with a head aged sixty-five and over.

^eChildless are couples or singles where the reference person is under age sixty-five.

^fMixed households include persons living in multiple generation families.

Source : Smeeding, Timothy M., « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », in *Public policy and the income distribution*, Alan J. Auerbach, David E. Card et John M. Quigley (dir.), New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 162.

Plus près de nous, soit au tournant des années 2000, on a les données pour huit pays qui témoignent des écarts importants pour ce qui est du taux de pauvreté. Avec le seuil de 50 % de la médiane du revenu disponible, la Finlande est à 5,4 % (la Suède à 6,4 %), alors que les  tats-Unis sont à 17 % (le Royaume-Uni est à 12,3 %), et la moyenne se situe à 9,8 %.

Sauf pour la catégorie « adultes sans enfants », les  tats-Unis ont le pire taux de pauvreté dans chaque catégorie ; dans le seul

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

cas qui fait exception, les États-Unis occupent la seconde place. Dans tous les types de ménage, les États-Unis ont un taux de pauvreté supérieur à la moyenne ; de façon régulière, c'est le Canada ou le Royaume-Uni qui arrive au second rang. On constate une concordance avec les données sur l'inégalité, ce qui place les pays anglo-saxons au premier plan ; en même temps, cette position influence beaucoup la caractéristique que l'on peut associer aux pays d'Élm. En effet, la forte inégalité des salaires joue un rôle primordial dans le taux de pauvreté basée sur une relation au revenu disponible ; *a contrario*, les pays avec une structure égalitaire des salaires ont moins de pauvreté des enfants, particulièrement parce qu'il y a moins de pauvreté relative chez les adultes.

TRAVAILLER ET ÊTRE PAUVRE

La situation américaine permet de souligner que les transferts sociaux jouent un rôle non négligeable à l'égard de la pauvreté. Mais aussi, et il faut insister là-dessus, la pauvreté touche aussi les travailleurs (travailleuses) recevant un revenu d'emploi. Le phénomène du travailleur pauvre est davantage connu et documenté en Amérique du Nord, mais devient de plus en plus présent pour les pays européens.

Smeeding¹⁰ suggère que l'un des facteurs de la faible performance des États-Unis en comparaison internationale, c'est l'incidence des faibles salaires. Les États-Unis possèdent la proportion la plus élevée de travailleurs mal payés : cela se manifeste dans le taux de pauvreté, même chez les parents qui travaillent plus qu'à demi-temps. Inversement, les autres pays

¹⁰ Smeeding, Timothy M., « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », in *Public policy and the income distribution*, Alan J. Auerbach, David E. Card et John M. Quigley (dir.), New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 202.

- 94 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

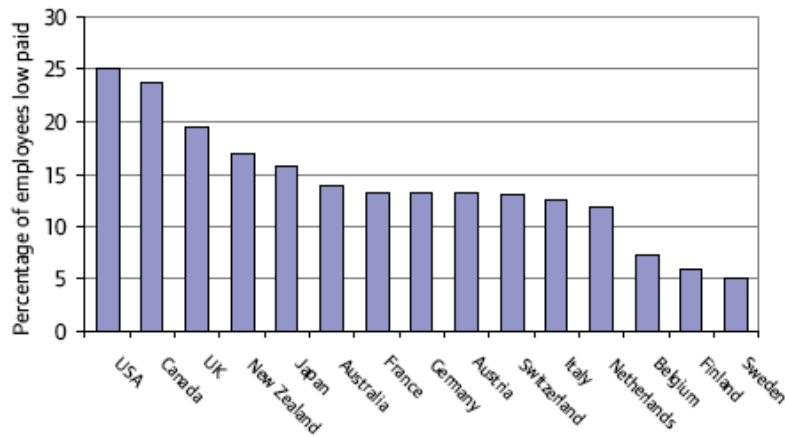
ont significativement moins de travailleurs faiblement payés et un taux de pauvreté moindre.

Pour revenir aux États-Unis,¹¹ on calcule qu'en 2001 près de 5 % des personnes travaillant au moins 27 heures par semaine sont pauvres ; et nous parlons ici du seuil de pauvreté officiel, soit environ 40 % de la médiane du revenu disponible. Cela touche particulièrement les jeunes de 16 à 25 ans ; cette pauvreté est davantage concentrée chez les minorités visibles, et plus importante chez les femmes que chez les hommes. Évidemment, ces caractéristiques ne sont pas les seuls facteurs permettant de « prédire » le taux de pauvreté.

La prise en compte de diverses sociétés d'un niveau de développement comparable révèle que plusieurs facteurs contribuent à la pauvreté au travail : formation inadéquate, faible productivité, rapports de force et iniquité sur les lieux du travail, etc. Mais tout autant, il ne peut nous échapper qu'il n'y a rien d'inévitable concernant l'importance relative de salaires « misérables » dans chacune des sociétés. Particulièrement, les variations entre les pays sur ce registre ne sauraient être expliquées par les différentes proportions de travailleurs peu qualifiés. Il n'y a pas de relation simple et linéaire. Une étude de l'OCDE s'est penchée sur la question. Les faibles salaires ont été définis dans les termes suivants : ce qui est inférieur aux deux-tiers de la médiane du salaire du travail à temps plein. En référence à ce seuil, la situation fortement contrastée d'un pays à l'autre.

¹¹ Mosisa, Abraham T., « The working poor in 2001 », *Monthly Labour Review*, vol. 126, n°11 & 12, 2003, p. 14.

Figure 2. 1
Taux de faibles salaires, en perspective comparée 1996



Note: Low pay refers to full-time employment only and is defined as less than two-thirds of median earnings.

Source: OECD 1996

Source : Cooke, Graeme et Kayte Lawton, *Working out of poverty. A study of the low-paid and the 'working poor'*. London: Institute for Public Policy Research, 2008. p. 13.

D'un côté, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni ont des taux de faibles salaires pour les travailleurs à temps plein de 20 à 25 %, alors, qu'à l'opposé, la Finlande et la Suède se situent autour de 6 %. Les pays d'Europe continentale sont plutôt autour de 14 %. La démarcation entre les groupes de pays est bien nette. Ajoutons que l'étude de l'OCDE¹² fait ressortir une corrélation positive entre l'importance des faibles salaires et l'importance de l'inégalité des salaires (mesurée par le ratio 50/10, pour les déciles de revenu). En ce sens : la forte inégalité des salaires va de pair avec le taux élevé de bas salaires. Les bas salaires tendent à être liés à des travailleurs présentant des caractéristiques similaires d'un pays à l'autre : faible formation,

¹² Organisation for Economic Cooperation and Development, *Earnings Inequality, Low-paid Employment and Earning Mobility*, Employment Outlook, 1996.

jeunes travailleurs, femmes et employés dans la vente et les services de base. Les différences repérées sont davantage le fait d'une différenciation d'arrangements institutionnels, dont l'existence d'un salaire minimum et la négociation collective.¹³ En effet, il n'y a pas de lien direct et proportionné entre le niveau de formation de la main-d'œuvre et les faibles salaires. De plus, les où les bas salaires occupent moins de place sur le marché du travail, n'ont pas eu à encaisser des taux de chômage plus élevés. Il n'y a pas ce genre de prix à payer, contrairement à ce que l'on suggère très souvent.

Il y a certainement une relation entre les bas salaires et les travailleurs pauvres, mais encore faut-il faire intervenir certainement dimensions, telles que les structures d'emploi, la composition des ménages (familles monoparentales en augmentation), la forte progression du travail féminin et le système de protection sociale. Une fois ces dimensions prises en compte, on établit en France le pourcentage de travailleurs pauvres à 7 % en 2005. Une très forte majorité (78 %) de ces travailleurs pauvres ont un emploi l'année durant.¹⁴ Cette question devient majeure car elle souligne que dans certaines sociétés plus particulièrement, le travail rémunéré, y compris l'emploi à plein temps et l'année durant, n'est pas une condition suffisante à la sortie de la pauvreté ou à la prévention contre la pauvreté.

CHÔMAGE ET PAUVRETÉ

Le chômage est un épisode du cycle de vie des travailleurs

¹³ Cooke, Graeme et Kayte Lawton, *Working out of poverty. A study of the low-paid and the 'working poor'*. London: Institute for Public Policy Research, 2008, p. 13.

¹⁴ France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008. p. 54-55.

qui a une grande incidence sur la pauvreté. On pourrait même simplifier la compréhension des choses en énonçant : le chômage est un facteur décisif de pauvreté. À cette affirmation, Smeeding¹⁵ rétorque que le chômage n'est pas très bien corrélé à la pauvreté, aussi bien lorsqu'on considère le revenu « primaire » venant du marché ou le revenu disponible. Pour lui, c'est plutôt l'inégalité dans la distribution des revenus (salaires ou revenu disponible) qui est un « indice de probabilité » de pauvreté. Mais, est-ce le fin mot de l'histoire ?

Tableau 2. 6
Pourcentage des personnes pauvres
(<60 % de la médiane du revenu des ménages)
en moyenne pour les trois années 1994-1996

	DE	DK	NL	BE	FR	UK	IE	IT	GR	ES	PT
Workforce	7.9	6.0	9.8	9.2	12.1	11.1	10.1	14.4	15.7	17.4	16.1
Employed	6.1	5.1	8.6	7.0	9.3	7.9	7.8	10.3	13.8	12.2	15.3
Unemployed	32.2	17.0	28.7	32.4	34.4	45.8	26.0	38.3	29.5	36.1	27.8
Ratio u/e	5.3	3.3	3.3	4.7	3.7	5.8	3.3	3.7	2.1	3.0	1.8
Ratio u/w	4.1	2.8	2.9	3.5	2.9	4.1	2.6	2.7	1.9	2.1	1.7

Source: European Community Household Panel.

Source : Gallie, Duncan, Serge Paugam et Sheila Jacobs, « Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is there a vicious circle of social exclusion? », *European Societies*, vol. 5, n°1, 2003, p. 7.

Les données européennes permettent de creuser cette question. Tout porte à croire que le chômage a un impact qui favorise la pauvreté dans presque tous les pays européens. En même temps, la fréquence de la pauvreté parmi les chômeurs varie considérablement selon les pays. C'est cette relation « non

¹⁵ Smeeding Timothy M. « Government Programs and Social Outcomes : Comparaison of the United States with Other Rich Nations », dans A. J. Auerbach, D. Card et J. M. Quigley (dir.), *Public Policy and the Income Distribution*, Russell Sage Foundation, 2006, p. 167.

univoque » qu'il faut cerner. Gallie, Paugam et Jacobs¹⁶ étudient la question de façon assez fine. Le seuil de pauvreté retenu est à 60 % de la médiane du revenu des ménages.¹⁷ Partant de ce seuil et en retenant la période 1994-1996, on retient que la part des chômeurs dans la pauvreté est très variable : 17 % au Danemark, 26 % en Irlande, 27,8 % au Portugal et 28,7 % aux Pays-Bas, tandis que 45,8 % au Royaume-Uni, 38,3 % en Italie et 36,1 % en Espagne. Cette relation existe dans les différents pays, mais avec des accents fort variables. Cette relation est de toute évidence la plus forte au Royaume-Uni et dans les deux pays d'Europe du sud.

Ces données ne permettent pas de conclure que le chômage est une importante source de pauvreté : on pourrait dire que cette association découle du fait que ceux qui sont déjà pauvres ont tendance à être mis à pied. Pour juger de la direction de la relation (et mettre en lumière l'impact du chômage sur la pauvreté), il est utile d'examiner la chose dans une perspective dynamique (soit dans la durée). Il devient intéressant d'établir si ceux qui entrent en situation de pauvreté étaient préalablement à l'emploi ou en chômage.

¹⁶ Gallie, Duncan, Serge Paugam et Sheila Jacobs. « Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is There a Vicious Circle of Social Exclusion ? », *European Societies*, vol 5, n° 1, 2003, p. 7-9

¹⁷ Comme c'est le cas pour *EU statistics*.

Tableau 2. 7
Proportion des personnes entrant dans la pauvreté (60 % médiane)
entre 1994 et 1995

	DE	DK	NL	BE	FR	UK	IE	IT	GR	ES	PT
All											
Employed 94/95	2.3	1.6	3.7	1.2	3.0	2.7	3.0	1.9	3.3	1.9	2.9
Emp. 94, Unemp. 95	13.4	4.2	10.6	12.0	12.0	19.7	9.8	10.3	8.8	11.2	10.1
Men											
Employed 94/95	2.6	1.1	4.7	1.2	3.4	2.6	3.1	2.2	3.2	1.9	3.2
Emp. 94, Unemp. 95	22.0	9.1	8.3	22.7	14.8	20.0	12.8	9.9	12.6	12.6	14.3
Women											
Employed 94/95	2.0	2.2	2.3	1.2	2.5	2.9	3.0	1.4	3.3	1.9	2.5
Emp. 94, Unemp. 95	9.1	0.0	16.7	3.6	9.9	18.5	2.9	10.8	3.6	9.0	4.7
Ratios U/E											
All	5.8	2.6	2.9	10.0	4.0	7.3	3.3	5.4	2.7	5.9	3.5
Men	8.5	8.3	1.8	18.9	4.4	7.7	4.1	4.5	3.9	6.6	4.5
Women	4.6	0.0	7.3	3.0	4.0	6.4	1.0	7.7	1.1	4.7	1.9

Source: European Community Household Panel.

Source : Gallie, Duncan, Serge Paugam et Sheila Jacobs, « Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is there a vicious circle of social exclusion? », *European Societies*, vol. 5, n°1, 2003, p. 9.

Les données compilées¹⁸ indiquent que, dans chaque pays, ceux qui entrent en chômage ont une propension beaucoup plus forte à devenir pauvre. Cela dit, des différences importantes entre les pays sautent aux yeux ; la propension à devenir pauvre (ou sur le risque de pauvreté) est beaucoup plus faible au Danemark et aux Pays-Bas, alors qu'elle est très élevée au Royaume-Uni et en Belgique. L'incidence est généralement beaucoup plus forte pour les hommes que pour les femmes.

De plus, le fait d'être pauvre l'année précédente est un « indice de probabilité » pour être pauvre dans l'année suivante. Certes, d'autres variables ont une influence ; pensons à la faible formation, au fait de vivre seul, en ménage avec un enfant, ou de

¹⁸ Gallie, Duncan, Serge Paugam et Sheila Jacobs. « Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is There a Vicious Circle of Social Exclusion ? », *European Societies*, vol 5, n° 1, 2003, p. 7 et s.

vivre avec un partenaire en chômage. Mais, tout compte fait, ce sont, en général, ceux qui entrent en chômage qui sont le plus à risque pour la pauvreté, sachant que, en particulier, cette relation est plus forte au Royaume-Uni et en Allemagne, suivis par l'Italie, la France et la Grèce. Ce risque est beaucoup plus élevé pour les hommes que pour les femmes. Il n'est donc pas abusif de prétendre que le chômage est une source avérée de risque de pauvreté.

LES DYNAMIQUES DE PAUVRETÉ

La relation entre le chômage et la pauvreté, ainsi qu'entre les bas salaires et la pauvreté conduit à se préoccuper de ce qui serait à l'origine du passage à l'état de pauvreté, tout autant de ce qui permet de sortir de cet état. De nouveau, la comparaison sert grandement à dégager des tendances, surtout si on situe la question dans la durée, c'est-à-dire si on se place dans une perspective longitudinale.

Il est possible de s'appuyer sur des données récentes pour quatre pays, données qui focalisent l'attention sur le rôle de la fiscalité et des transferts sociaux. On peut repérer de grandes similitudes dans les *patterns* et les causes des transitions et de la persistance dans la pauvreté. Cela dit, il y a plus de pauvreté pour une plus longue durée en Amérique du Nord qu'en Europe.

Tableau 2. 8
Taux d'entrée et de sortie de l'état de pauvreté et durée moyenne
(ménage en âge de travailler)

	Annual Poverty Rate	Yearly Rate of Entry ^a	Yearly Rate of Exit ^b	Mean Duration ^c
Percentages				
Canada				
Market income	19.5	5.1	24.4	3.1
Disposable income	12.6	4.5	31.9	2.6
Germany				
Market income	16.2	4.9	26.9	2.4
Disposable income	9.7	3.1	42.0	1.9
Great Britain				
Market income	15.9	4.3	34.8	2.2
Disposable income	9.9	3.8	55.2	1.6
United States				
Market income	18.3	5.3	31.4	2.3
Disposable income	17.0	5.5	37.3	2.1
U.S. (official threshold)				
Market income	15.0	4.3	32.8	2.3
Disposable income	11.8	3.9	41.7	2.0

Notes:

^aNumber of persons entering poverty between t and t + 1, as a share of the population not in poverty in t, averaged over the period.

^bNumber of poor in t who exit poverty in t + 1, as a share of the population in poverty in t, averaged over the period.

^cAverage length of observed (censored) poverty spells, in years.

Source : Valletta, Robert G., « The ins and outs of poverty in advanced economies: government policy and poverty dynamics in Canada, Germany, Great Britain, and the United States », *Review of Income and Wealth*, vol. 52, n°2, 2006, p. 272.

Lorsqu'on est attentif à l'entrée, la sortie et la durée dans la pauvreté pour les gens en âge de travailler, on constate que la fiscalité et les transferts réduisent généralement le taux d'entrée et augmente le taux de sortie de la pauvreté ; cet effet est plus marqué en et en Allemagne, qu'au Canada et aux États-Unis. Il est frappant que la circulation soit plutôt rapide en Grande-Bretagne en comparaison au Canada. Dès lors, il devient légitime de s'interroger sur la relation entre la pauvreté et l'action publique. Sous cet éclairage, il ressort que les mesures publiques ont tendance à accroître l'écart entre les pays européens et nord-américains. Quel que soit l'angle, cette dimension jouera un rôle de premier plan.

Tableau 2.9
La durée de la période de pauvreté pour les personnes déjà pauvres
(ménage en âge de travailler)

	Annual Poverty Rate (%)	% Share of Poverty Spells Lasting:			% Share of Total Years in Poverty for Spells Lasting:		
		1-2 years	3-4 years	5-6 years	1-2 years	3-4 years	5-6 years
Canada							
Market income	19.5	72.5	14.0	13.5	27.8	20.6	51.6
Disposable income	12.6	77.7	14.0	8.3	37.6	24.8	37.6
Germany							
Market income	16.2	65.1	19.0	15.9	35.2	27.0	37.9
Disposable income	9.7	76.5	14.5	9.1	48.0	25.3	26.7
Great Britain							
Market income	15.9	68.4	19.4	12.2	39.7	29.5	30.8
Disposable income	9.9	84.2	13.2	2.6	63.9	27.1	9.0
United States							
Market income	18.3	68.5	14.1	17.4	34.9	20.0	45.1
Disposable income	17.0	73.0	13.7	13.3	41.7	21.1	37.2
U.S. (official threshold)							
Market income	15.0	69.3	14.0	16.8	36.7	20.0	43.3
Disposable income	11.8	75.8	13.2	11.0	45.6	22.3	32.1

Source : Valletta, Robert G., « The ins and outs of poverty in advanced economies: government policy and poverty dynamics in Canada, Germany, Great Britain, and the United States », *Review of Income and Wealth*, vol. 52, n°2, 2006, p. 273.

Deux des facteurs¹⁹ de transition à l'origine de l'entrée et de la sortie de la pauvreté prennent du relief. Parmi les facteurs de risque pour l'entrée en pauvreté, le fait de ne pas travailler à temps plein et d'avoir un chef de ménage qui perd son emploi à temps plein est associé à la plus grande probabilité de devenir pauvre. Mais l'unité du ménage est sans doute un facteur de premier ordre : le divorce fait partie des facteurs significatifs et, aux États-Unis, occupe une place prédominante par rapport à la perte d'emploi.

¹⁹ Valletta, Robert G., « The ins and outs of poverty in advanced economies: government policy and poverty dynamics in Canada, Germany, Great Britain, and the United States », *Review of Income and Wealth*, vol. 52, n°2, 2006, p. 272 et s.

La dimension de l'intervention publique fait tout de suite surface également. On sait que les réductions significatives dans les transferts sociaux (-20 %) sont associées étroitement à l'augmentation du risque de devenir pauvre.

Sur l'autre versant, soit la sortie de la pauvreté, le travail à temps plein du chef de famille et du conjoint est un grand facilitateur. De même, le mariage joue dans la probabilité de sortir de la pauvreté. D'une façon générale, les familles monoparentales sont dans une situation difficile, car il faut y voir là, en raison de la faible probabilité de sortie, un facteur de pauvreté chronique.

Au Canada et aux États-Unis, l'incidence élevée de pauvreté de ménages avec un ou deux adultes travaillant, témoigne de l'importance du *working poor*. D'un autre côté, l'augmentation significative (plus de 20 %) des transferts gouvernementaux est nettement associée à la sortie de la pauvreté.

Ces éléments réunis permettent de dire que trois grandes composantes sont essentielles à la compréhension de la transition d'entrée et de sortie de la pauvreté : le statut d'emploi, la composition du ménage et les politiques publiques.

- 104 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Tableau 2. 10
Proportion de pauvres pour N années par pays
(50 % de la médiane comme seuil de pauvreté)

<i>N yrs</i> <i>under line</i>	DK	NL	BE	FR	IRE	IT	GR	ES	PT	DE	UK
0	90.8	86.5	76.9	80.6	77.7	73.8	69.0	71.8	71.8	84.3	71.6
1	6.9	8.4	12.6	8.8	13.8	12.5	14.1	13.3	9.7	8.2	12.9
2	1.3	2.5	3.4	3.3	5.1	6.0	7.2	7.9	7.2	3.3	6.6
3	0.8	1.5	4.7	3.5	2.2	4.4	4.9	4.5	5.1	1.8	5.7
4	0.2	1.1	2.6	3.9	1.2	3.4	4.7	2.5	6.3	2.5	3.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 177.

L'analyse des facteurs qui influencent le chômage de longue durée apporte une information complémentaire, mais surtout donne plus de poids à ces dernières considérations. À force de parler de la pauvreté, il devient utile de se rappeler que la large majorité de la population ne connaît pas la pauvreté. Évidemment, cela dépend du « seuil de tolérance » démontré à l'égard de la pauvreté. En termes de pauvreté relative, par exemple, la fixation du seuil de 50, à 60, voire à 70 % de la médiane des revenus disponibles se traduit par une plus ou moins grande exigence à l'égard de la performance de la société concernant la pauvreté ; c'est aussi une manifestation de ce que l'on considère comme conditions pour la participation citoyenne à la société dans un temps historique donné. En même temps, le choix du seuil aura un impact direct sur l'importance relative de la pauvreté de longue durée.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Tableau 2. 11
Proportion de pauvres pour N années par pays
(60 % de la médiane comme seuil de pauvreté)

<i>N yrs</i> <i>under line</i>	<i>DK</i>	<i>NL</i>	<i>BE</i>	<i>FR</i>	<i>IRE</i>	<i>IT</i>	<i>GR</i>	<i>ES</i>	<i>PT</i>	<i>DE</i>	<i>UK</i>
0	79.9	79.3	66.8	71.7	63.6	65.0	61.8	64.0	61.3	77.0	63.4
1	12.7	9.5	13.5	9.4	13.3	14.7	13.7	13.6	13.9	10.4	13.1
2	3.6	5.3	6.7	5.3	9.1	6.9	7.8	10.4	6.4	5.0	8.8
3	2.1	3.3	7.6	4.1	6.3	6.1	7.8	6.3	7.2	3.7	7.2
4	1.7	2.6	5.4	9.4	7.6	7.3	8.9	5.8	11.2	3.9	7.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 177.

Il existe de grands écarts entre les pays pour la pauvreté de longue durée, sachant que la notion de longue durée est définie par une période de chômage de trois ans et plus. Dans l'ensemble — surtout si on prend le seuil de 50 % —, la pauvreté de longue durée est assez limitée. On peut même dire que la proportion des pauvres de longue durée est semblable à taux de pauvreté sur une base annuelle, si on retient le seuil de 70 %. Pour cette raison, on peut être tenté d'utiliser ce seuil afin d'avoir un échantillon plus important et satisfaisant au plan statistique. Partant de là, il est possible de travailler sur l'effet des circonstances sur la dynamique de la pauvreté.²⁰

²⁰ Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 167-191.

- 106 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Tableau 2. 12
Proportion de pauvres pour N années par pays
(70 % de la médiane comme seuil de pauvreté)

<i>N yrs</i>	<i>DK</i>	<i>NL</i>	<i>BE</i>	<i>FR</i>	<i>IRE</i>	<i>IT</i>	<i>GR</i>	<i>ES</i>	<i>PT</i>	<i>DE</i>	<i>UK</i>
<i>under line</i>											
0	68.1	67.4	58.7	61.6	54.3	55.8	54.1	55.9	51.5	67.2	54.9
1	18.1	11.4	14.5	10.5	11.4	13.9	13.6	13.5	14.8	13.3	13.0
2	4.1	6.7	8.2	7.0	9.0	9.7	9.8	11.3	9.0	6.6	10.0
3	4.2	7.2	7.7	6.7	9.4	8.3	9.2	9.4	9.3	4.8	9.1
4	5.6	7.4	10.9	14.1	15.9	12.3	13.3	9.9	15.4	8.2	13.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 178.

L'analyse des circonstances de l'entrée en pauvreté à partir des données recueillies pour les années 1994 à 1997 met en relief que c'est la baisse des revenus plutôt que l'augmentation des besoins qui provoque la pauvreté ; l'augmentation des besoins ne joue que lorsqu'il y a baisse des revenus.

Tableau 2. 13
Proportion des transitions vers la pauvreté (seuil de 70 % de la médiane) selon le changement dans le revenu et les besoins

	<i>Income < & needs same</i>	<i>Income < & needs ></i>	<i>Both same</i>	<i>Income same & needs ></i>	<i>Other</i>	<i>All</i>
Denmark	76.85	9.37	12.46	0.33	0.99	100
The Netherlands	56.72	16.88	20.85	4.14	1.41	100
Belgium	72.02	16.33	8.68	0.96	2.01	100
France	68.11	15.02	11.27	2.39	3.21	100
Ireland	53.93	23.69	12.52	4.17	5.69	100
Italy	75.34	14.50	6.40	1.32	2.44	100
Greece	71.17	16.28	7.76	1.96	2.83	100
Spain	76.74	13.37	6.38	1.23	2.28	100
Portugal	70.03	13.98	8.59	2.75	4.65	100
Germany	75.77	12.81	9.45	1.12	0.85	100
United Kingdom	62.88	22.70	10.47	1.13	2.82	100

Source : Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 177.

C'est encore le revenu qui constitue le facteur qui met un terme à la pauvreté. Son action, comme facteur explicatif, varie de 54 à 80 %.

Tableau 2. 14
Proportion des sorties de la pauvreté (seuil de 70 % de la médiane)
selon le changement dans le revenu et les besoins

	<i>Income < & needs ></i>	<i>Income < & needs same</i>	<i>Income > & needs <</i>	<i>Both same</i>	<i>Other</i>	<i>All</i>
Denmark	23.3	54.1	16.1	6.5	0.0	100
The Netherlands	6.6	79.0	13.3	1.1	0.0	100
Belgium	10.6	75.0	10.4	3.7	0.3	100
France	6.4	71.3	19.1	2.9	0.3	100
Ireland	17.1	60.1	21.2	1.3	0.3	100
Italy	8.4	77.5	10.4	3.0	0.7	100
Greece	6.5	80.0	12.7	0.7	0.1	100
Spain	8.2	75.7	13.2	2.4	0.5	100
Portugal	6.4	74.3	16.7	2.4	0.2	100
Germany	4.1	75.5	14.1	6.0	0.3	100
United Kingdom	7.9	73.5	17.5	1.1	0.0	100

Source : Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 182

Ces constatations ne nous informent cependant pas sur la nature des revenus dont il est question. Quand on examine ces revenus, à l'entrée comme à la sortie, on se rend compte que la nature des revenus en cause est liée au type d'État social dans les différents pays. Le raisonnement va dans le sens suivant : plus l'État social est développé et plus il est présent dans les transferts sociaux et la redistribution du revenu, plus la baisse des transferts sociaux et de l'effet de la redistribution est à l'origine du passage à la pauvreté. Le Danemark est un cas extrême pour illustrer ce propos, mais il reste que dans les pays d'Ésm continentaux (on peut ici y associer la Grande-Bretagne) les transferts sociaux ou combinés occupent une large place dans l'explication, notamment par le biais des dépenses relatives à l'insertion professionnelle. À l'opposé, plus l'État joue un rôle effacé, plus c'est la baisse des revenus (salaires) qui sera marquante pour l'entrée en pauvreté.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Tableau 2. 15
Proportion de transitions vers la pauvreté (seuil de 70 % de la médiane)
selon le type de diminution de revenu

	<i>Earnings</i>	<i>Social welfare</i>	<i>Pension</i>	<i>Private</i>	<i>Earnings & social welfare</i>	<i>Earnings & private</i>	<i>Other</i>	<i>Total</i>
Denmark	11.6	21.9	6.3	2.3	18.0	1.0	38.9	100
The Netherlands	24.9	18.0	8.2	2.3	18.6	0.1	27.9	100
Belgium	18.0	13.0	12.6	4.5	19.1	0.7	32.1	100
France	16.7	11.5	6.1	1.9	24.6	1.7	37.5	100
Ireland	30.5	12.5	3.5	1.3	27.6	1.0	23.6	100
Italy	43.2	5.8	11.3	2.4	10.4	4.7	22.2	100
Greece	45.9	2.2	5.9	4.9	10.3	4.4	26.4	100
Spain	43.4	4.9	3.7	1.9	12.4	3.4	30.3	100
Portugal	41.6	5.0	4.2	3.9	25.0	6.7	13.6	100
Germany	24.1	4.8	6.8	4.7	19.7	1.5	38.4	100
United Kingdom	21.7	13.4	5.4	3.6	16.4	1.0	38.5	100

Source : Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 183.

C'est assez vrai dans l'autre sens : pour la sortie de pauvreté, ce sont généralement et respectivement les mêmes dimensions qui jouent, mais le profil est moins net. Il ne s'agit pas là que d'un effet de miroir inversé. Dans certains pays où les transferts sociaux n'ont pas joué un rôle central dans l'entrée en pauvreté, ils peuvent jouer un rôle de sortie plus important : c'est le cas en France, en Grande-Bretagne, en Italie surtout dans une combinaison « transferts sociaux et revenus privés ».

- 110 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Tableau 2. 16
Proportion de sorties de la pauvreté (seuil de 70 % de la médiane)
selon le type de croissance de revenu

	<i>Earnings</i>	<i>Social welfare</i>	<i>Pension</i>	<i>Private</i>	<i>Earnings & social welfare</i>	<i>Earnings & private welfare</i>	<i>Other</i>	<i>Total</i>
Denmark	16.9	20.1	7.0	2.7	13.8	16.1	23.4	100
The Netherlands	26.3	12.9	9.7	1.7	21.8	9.2	18.4	100
Belgium	15.4	11.0	12.1	6.9	18.5	8.3	27.8	100
France	17.0	15.7	13.1	5.2	22.2	3.9	22.9	100
Ireland	19.1	9.5	7.7	3.7	20.5	8.7	30.8	100
Italy	22.7	13.7	6.5	1.9	20.2	7.9	27.1	100
Greece	21.0	8.2	3.4	1.0	37.3	7.3	21.8	100
Spain	41.4	4.1	11.9	2.1	10.3	8.5	21.7	100
Portugal	37.6	1.7	9.7	3.6	10.5	12.4	24.5	100
Germany	32.2	3.4	4.8	2.3	16.9	16.3	24.1	100
United Kingdom	39.5	2.4	6.4	1.8	24.0	3.7	22.2	100

Source : Layte, Richard et Christopher T. Whelan, « Moving in and out of poverty. The impact of welfare on poverty dynamics in the EU », *European Societies*, vol. 5, n°2, 2003, p. 184.

La prise en compte de la pauvreté de longue durée permet d'insister sur l'existence de modèles très différenciés des conditions d'existence de la pauvreté, mais aussi sur l'inscription nécessaire de l'analyse du phénomène dans la configuration institutionnelle de la régulation sociale. Il ne s'agit pas seulement d'une opposition entre sphère publique et sphère privée, mais plutôt de la manière par laquelle s'articulent les physionomies institutionnelles de l'action publique, les compromis qui sont sous-jacents à ces institutions et les rôles des acteurs et formes organisationnelles dans la reconduction des grands compromis objectifs qui font les règles du jeu dans les sociétés.

LA PAUVRETÉ DES ENFANTS

Avant de conclure ce chapitre de la pauvreté des enfants. On est de plus en plus sensible au phénomène de la pauvreté chez les enfants. La question peut se poser en ces termes : quelle est la proportion des enfants qui vivent dans une famille considérée

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

pauvre. On comprendra facilement que la croissance de la pauvreté chez les enfants est largement tributaire de la situation des familles et donc du sort qui leur est réservé dans le resserrement des transferts sociaux, par exemple.

Tableau 2. 17
Pourcentage des enfants dans des familles, selon les seuils de pauvreté, en référence à la médiane, environ 1990

	Poverty threshold		
	40% (ranking)	50% (ranking)	60% (ranking)
Belgium	1.7 (4)	4.1 (6)	11.0 (7)
Canada	6.4 (14)	12.9 (16)	19.2 (15)
Czech Republic	0.7 (2)	1.5 (1)	3.3 (1)
Denmark	2.9 (9)	4.9 (8)	8.7 (6)
France	4.4 (11)	8.7 (11)	15.5 (13)
Finland	1.7 (4)	3.0 (3)	6.3 (4)
Germany	2.1 (8)	4.3 (7)	11.0 (7)
Hungary	6.7 (15)	8.8 (12)	13.2 (10)
Israel	3.7 (10)	9.3 (13)	17.3 (14)
Italy	6.7 (15)	12.6 (15)	20.9 (17)
Netherlands	4.5 (12)	6.9 (10)	11.7 (9)
Norway	1.4 (3)	3.2 (4)	6.8 (5)
Poland	7.2 (17)	13.6 (17)	20.8 (16)
Russia	12.1 (19)	17.4 (19)	22.7 (18)
Slovakia	0.4 (1)	1.6 (2)	4.5 (2)
Spain	5.4 (13)	9.6 (14)	15.4 (12)
Sweden	1.7 (4)	3.4 (5)	6.1 (3)
Taiwan	1.9 (7)	6.1 (9)	13.3 (11)
United Kingdom	6.9 (17)	16.1 (18)	26.0 (19)
United States	13.8 (20)	22.1 (20)	30.6 (20)

Source: Luxembourg Income Study

Source : Bradshaw, Jonathan, « Child poverty in comparative perspective », in *Breadline Europe: The measurement of poverty*, David Gordon et Peter Townsend (dir.), Bristol, Policy Press, 2000, p. 232.

- 112 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Tableau 2. 18
Taux de pauvreté des enfants (-18 ans), selon le seuil de pauvreté (40 ou 50 % de la médiane)

Table 5A.1. Poverty Rates for All Persons, Children (Persons Under Eighteen), and Elderly (Persons over Sixty-five)

Country	Year	40 Percent Level of Poverty		50 Percent Level of Poverty	
		Rate	Rank	Rate	Rank
All					
United States	1997	10.7	1	17.8	1
Italy	1995	8.9	2	13.9	2
Australia	1994	7.0	3	6.7	13
Canada	1994	6.6	4	11.4	4
United Kingdom	1995	5.7	5	13.2	3
Spain	1990	5.2	6	10.4	5
Israel	1992	5.2	6	10.2	6
Netherlands	1994	4.7	8	7.9	7
Sweden	1992	4.6	9	6.5	15
Germany	1994	4.2	10	7.5	8
Switzerland	1992	4.0	11	6.9	11
Denmark	1992	3.6	12	7.1	10
France	1994	3.2	13	7.4	9
Norway	1995	3.0	14	6.9	11
Austria	1992	2.8	15	6.7	13
Finland	1995	2.1	16	5	17
Belgium	1992	1.9	17	5.5	16
Luxembourg	1994	1.3	18	3.9	18
Overall average		4.7		8.6	
Children					
United States	1997	14.7	1	22.3	1
Italy	1995	14.1	2	18.9	3
Canada	1994	8.5	3	15.3	4
United Kingdom	1995	8.3	4	20.1	2
Australia	1994	7.4	5	15.0	5
Spain	1990	7.0	6	12.8	6
Germany	1994	6.0	7	10.6	8
Israel	1992	4.8	8	11.6	7
Netherlands	1994	4.6	9	7.9	9
Switzerland	1992	4.4	10	7.5	10
France	1994	2.6	11	6.7	11
Austria	1992	2.6	11	5.9	12
Luxembourg	1994	2.2	13	4.4	14
Norway	1995	2.2	13	3.9	17

Source : Smeeding, Timothy M., Lee Rainwater et Gary Burtless, « U.S. Poverty in a Cross-national Context », in *Understanding poverty*, Sheldon Danziger et Robert H. Haveman (dir.), New York/Cambridge, Russell Sage Foundation & Harvard University Press, 2001, p.186.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Il y a un lien entre le phénomène de la pauvreté chez les enfants et la pauvreté en général, mais ce lien n'est pas mécanique. Par exemple, le Royaume-Uni a eu historiquement (dans l'histoire récente à tout le moins) une propension particulièrement grande à compter des enfants pauvres : au début des années 1990, c'est le champion de l'Europe des 12 sur ce plan.²¹

À la fois la disparité dans les taux de pauvreté des enfants et l'importance du phénomène aux États-Unis et au Royaume-Uni semblent inscrites dans les caractéristiques structurelles des pays. On peut ajouter que, si ces derniers pays partagent le même « territoire » que des pays comme la Russie et la Pologne, le Canada reste tout près. À l'opposé, les pays scandinaves et certains pays de l'Europe centrale et orientale également très bonne figure. Il est assez frappant que les données du début des années 1990 restent pour l'essentiel tout à fait pertinentes quelques années plus tard. Pour autant la détérioration relative de la position de l'Italie ne devrait pas passer sous silence.

Globalement, la moyenne du taux de pauvreté des enfants est de 9,9 %, mais 8 pays sont nettement au-dessus (10,6 % et +). Outre l'Allemagne, il s'agit d'abord de pays anglo-saxons (dont le Canada) et de pays d'Europe du Sud. À l'opposé, 10 pays sont nettement en dessous (7,9 % et -) de cette moyenne. Nous avons là, pour l'essentiel, des pays de l'Ésm nordique et continentale.

L'Union européenne s'est sentie concernée par le phénomène de la pauvreté chez les enfants et a produit divers travaux de première importance. Elle n'est certes pas seule à le

²¹ Bradshaw, Jonathan, « Child Poverty in Comparative Perspective », dans David Gordon et Peter Townsend (dir.), *Breadline Europe. The measurement of Poverty*, The Policy Press, 2000, p. 227.

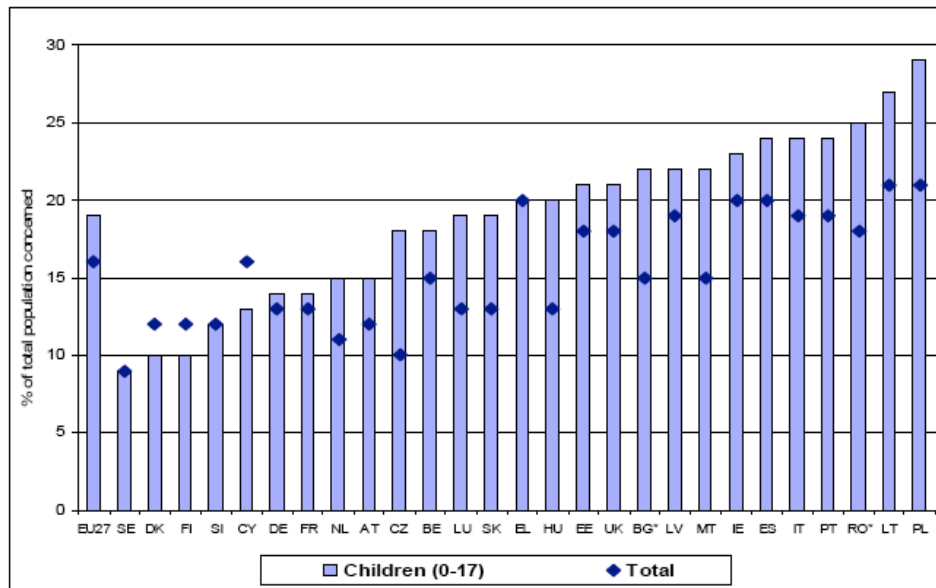
- 114 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

faire, mais les travaux de nature comparative, par définition, apportent beaucoup à la réflexion.

En 2005, 19 millions d'enfants sont sous le seuil de pauvreté dans l'Europe des 27, ce qui signifie 19 % des enfants, alors que pour la population totale, le taux de pauvreté est plutôt à 16 %. La probabilité des enfants de vivre en situation de pauvreté est manifestement plus élevée que pour la population adulte dans la plupart des pays. Là-dessus, quelques exceptions sont dignes de mention : les pays scandinaves (Ésm nordiques) et quelques pays autres d'Europe du sud ou du PECO. Dans presque la moitié des pays européens la pauvreté des enfants se situe au-dessus de 20 %, pour atteindre 25 % en Roumanie et 29 % en Pologne, par exemple.²² Il y a donc une variation assez forte, non seulement entre les nouveaux pays membre de l'Union européenne, mais aussi entre les pays de l'Europe des 15.

²² The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social, p. 14 ; The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 13.

Figure 2. 2
Taux de pauvreté dans les pays de l'Union européenne pour la population totale et les enfants, selon le seuil à 60 % de la médiane du revenu disponible normalisé des ménages, 2005 (EU-27)



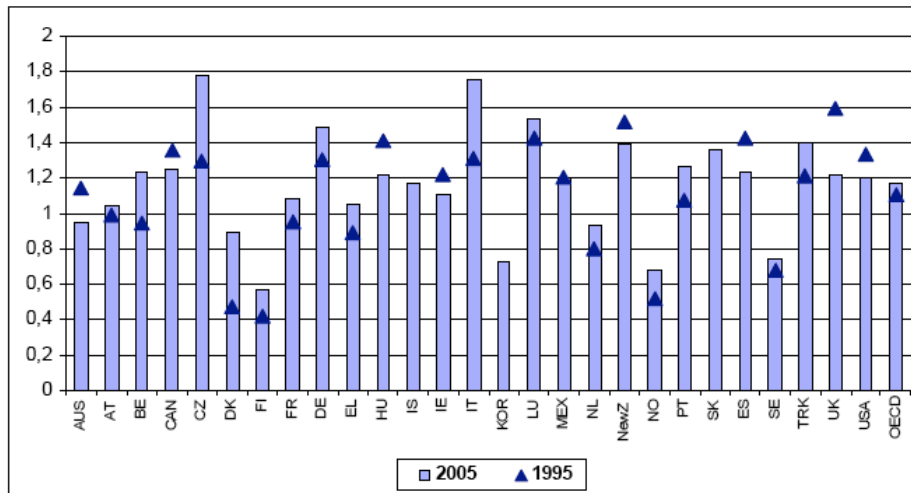
Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK); except for BG and RO - estimates based on the 2005 national Household Budget Survey. UK data provisional. See table A1

Source: The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 14.

Cela dit, les huit pays, qui ont un taux de pauvreté pour les enfants, à la fois supérieur de cinq points de pourcentage à la population en général et supérieur à la moyenne de l'Union européenne, sont des pays membres nouvellement admis. De leur côté, l'Irlande et le Royaume-Uni, qui avaient historiquement des niveaux très élevés et qui sont toujours en 2005 à plus de 20 %, ont mis en place des stratégies d'intervention publique qui semblent donner des résultats

positifs. Dans la foulée des mesures prises dans ce dernier pays vers la fin des années 1990, on enregistre une baisse du taux de pauvreté des enfants, allant de 26 % en 1998 à 22 % en 2005. Le lien entre cette trajectoire et un effort particulier des politiques publiques n'échappe à personne.²³

Figure 2. 3
Le ratio de la pauvreté des enfants sur la pauvreté totale, selon les pays, comparaison des années 1995 et 2006



Source: 2007 OECD specific data collection from national sources.

Source : The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 14.

Les données compilées par l'OCDE, pour mettre en évidence l'évolution du taux de pauvreté des enfants, au regard de la pauvreté en général, selon les pays, sont basées sur une définition de la pauvreté en fonction du seuil de 50 % du revenu

²³ The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 18.

médian. Même si elles ne sont pas compatibles avec les données qui précèdent, elles mettent en évidence que, dans de très nombreux pays européens, la tendance est à l'accroissement relatif de la pauvreté des enfants, même dans les Ésm nordiques — mais il faut que dans ce cas, le point de départ est plutôt faible. Cependant, le taux relatif de pauvreté des enfants a, à l'opposé, diminué dans tous les pays anglo-saxons, dont le Canada.

Tableau 2. 19
Taux de pauvreté selon les caractéristiques des personnes et le statut des ménages (seuil de pauvreté fixé à 50 % de la médiane du revenu disponible ajusté), tournant des années 2000

Nation (Year)	Poverty Rate ^a						Rank of Country					
	Overall ^b	Children and Their Parents ^c		Elders ^d	Childless ^e	Mixed ^f	Children and Their Parents					
		Parent	Parent				Overall	Parent	Parent	Elders	Childless	Mixed
United States (2000)	17.0	41.4	13.1	28.4	11.1	14.9	1	1	1	1	2	1
United Kingdom (1999)	12.3	31.3	8.9	24.6	7.7	7.0	2	4	3	2	6	4
Canada (1997)	11.9	38.9	9.5	5.2	12.1	5.9	3	2	2	7	1	6
Netherlands (1999)	8.9	26.8	7.9	3.2	9.5	14.2	4	5	4	8	4	2
Germany (2000)	8.2	31.6	2.8	12.2	9.0	7.5	5	3	6	4	5	3
Belgium (1997)	7.9	12.5	6.6	13.1	7.3	6.3	6	6	5	3	8	5
Sweden (2000)	6.4	11.3	2.1	8.2	9.7	2.4	7	7	8	6	3	7
Finland (2000)	5.4	7.3	2.2	10.1	7.6	2.1	8	8	7	5	7	8
Overall average	9.8	25.1	6.6	13.1	9.3	7.5						

Source: Author's calculations based on Luxembourg Income Survey files.

^aPoverty is measured at 50 percent median adjusted disposable income (ADPI) for individuals. Incomes are adjusted by $E = .5$ where $ADPI = \text{unadjusted DPI} / \text{household size (s)}^E$.

^bAll types of persons regardless of living situation.

^cChildren are under age eighteen. They and the non-elderly adults living with them in the same household are separated into one- and two-parent columns.

^dAdults aged sixty-five and over living in units with a head aged sixty-five and over.

^eChildless are couples or singles where the reference person is under age sixty-five.

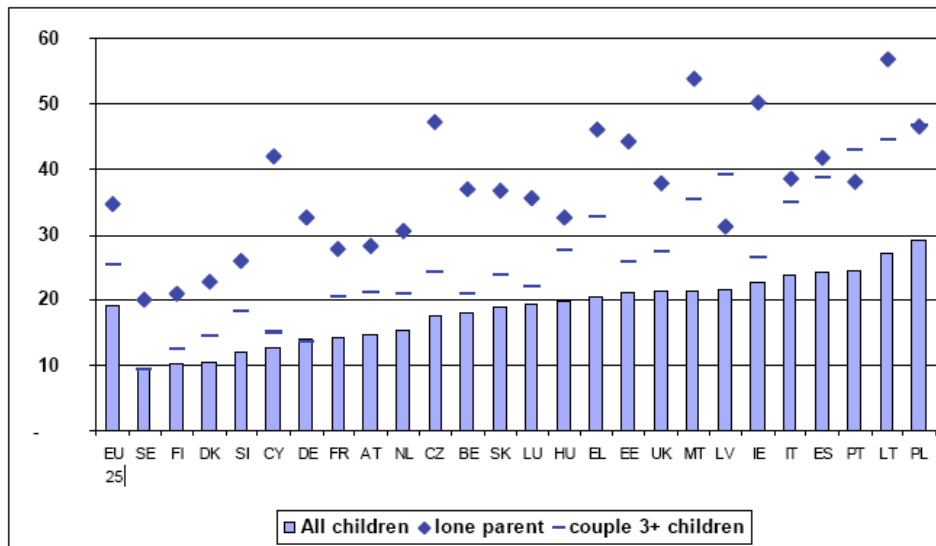
^fMixed households include persons living in multiple generation families.

Source : Smeeding, Timothy M., « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », in *Public policy and the income distribution*, Alan J. Auerbach, David E. Card et John M. Quigley (dir.), New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 162.

Cette pauvreté est fortement conditionnée par la composition et les caractéristiques face à l'emploi du ménage. Certaines variables spécifiques ont un impact plus important sur

la pauvreté des enfants. Partout, la pauvreté est nettement supérieure pour les familles monoparentales (le taux moyen étant de 25 % alors que le taux moyen pour l'ensemble de la population est à 6,6 %). Ajoutons que l'écart de la pauvreté des enfants selon le type de ménage est énorme et, parfois, colossal.

Figure 2. 4
Taux de pauvreté de tous les enfants et des enfants qui sont les plus à risque de pauvreté (famille monoparentale et couple avec famille nombreuse), Europe des 25, 2005



Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK), UK data provisional

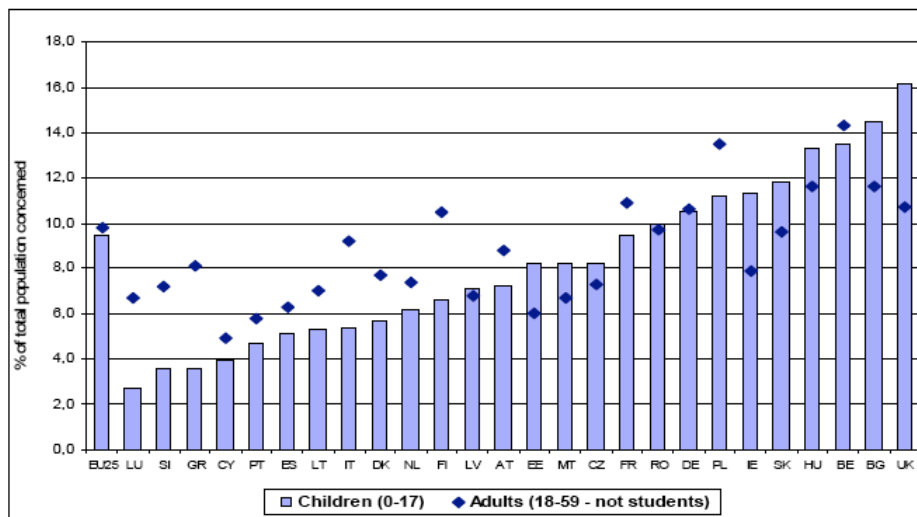
Source: The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 21.

En Europe, on considère que la probabilité de pauvreté des enfants dans une famille monoparentale est presque le double de la probabilité de pauvreté de tous les enfants. La marge est grande pour ce qui est de la pauvreté des enfants dans une famille monoparentale selon les pays : cela va de 20 % à plus de

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

50 %. Pour les familles nombreuses, la probabilité de pauvreté des enfants est de 25 %, mais là encore les écarts sont importants : de 10 % à 40 % et plus.

Figure 2. 5
Part des adultes et des enfants vivant dans un ménage sans emploi,
Europe des 27, 2006 (en pourcentage)



Source: Eurostat Labour Force Survey, spring results, data missing for SE. See Table A12a

Source: The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 29.

La situation des familles monoparentales mérite qu'on s'y intéresse.²⁴ 13 % des enfants en Europe vivent dans une famille monoparentale — dans plusieurs pays c'est de 15 à 25 % — et ce phénomène tend à s'accroître d'une année à l'autre. Un tiers des enfants est en situation de pauvreté. Dans 90 % des cas, c'est une femme qui est à la tête de cette famille. La vulnérabilité

²⁴ The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 20-22.

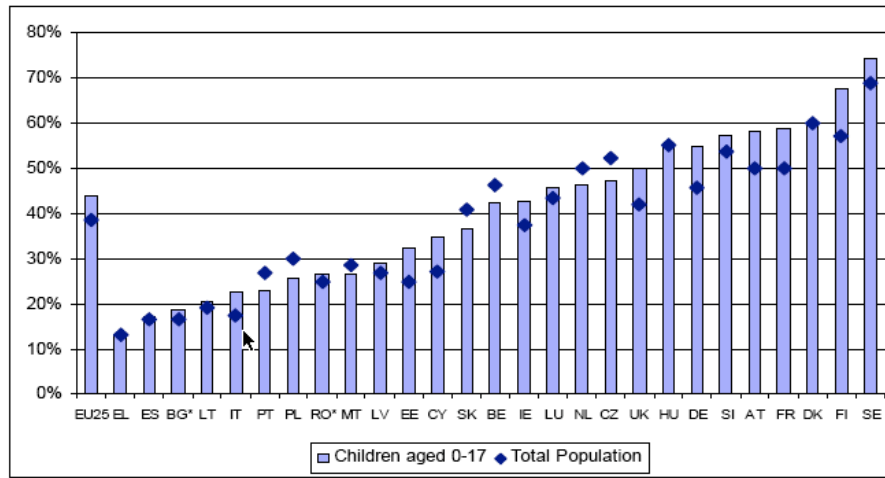
- 120 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

de leur situation tient au fait que ces familles dépendent largement de l'activité redistributive de l'État et des services publics de proximité permettant à la cheffe de famille de s'engager sur le marché du travail. D'ailleurs le parent seul éprouve, de toute évidence, des difficultés à concilier le travail et la vie familiale. Pour au moins la moitié des enfants vivant dans une famille monoparentale, le parent ne travaille pas ; cette proportion atteint 60 % au Luxembourg et 67 % au Royaume-Uni.

Le travail rémunéré n'est évidemment pas une panacée contre la pauvreté. Un ménage où un adulte (au moins) travaille n'est pas à l'abri de la pauvreté, mais il y a au moins un ingrédient qui diminue l'incidence de la pauvreté. Lorsque deux adultes travaillent, la pauvreté des enfants existe, mais elle est nettement plus faible (en moyenne 7 %), alors que lorsqu'un seul adulte travaille, la pauvreté est plutôt de l'ordre de 25 % en moyenne (avec un écart pouvant aller de 10 % à plus de 30 %). Nous avons vu, sous la rubrique du travailleur pauvre, que la « pauvreté laborieuse » s'explique par les carences ou les défaillances du marché du travail ; pensons au chômage récurrent ou à l'instabilité dans l'emploi, au travail à temps partiel involontaire, à la faiblesse des salaires, au faible taux de participation du travail féminin etc. Le modèle où les deux adultes ont un emploi touche 65 % des enfants dans un ménage avec un couple d'adultes. Là aussi il y a des variations assez grandes, mais c'est certainement la composante qui protège le plus les enfants de vivre dans la pauvreté.²⁵

²⁵ The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 34-36.

Figure 2. 6
L'impact des transferts sociaux (à l'exclusion des retraites)
sur le risque de pauvreté des enfants
et sur la population en général (en pourcentage
du risque de pauvreté avant les transferts sociaux), 2005



Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK); except for BG and RO estimates based on 2005 national household budget survey; UK data provisional

Source: The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 39.

En tout état de cause la pauvreté des enfants interpelle également les pouvoirs publics.²⁶ Les pouvoirs publics ne savent ou ne veulent faire face à une tendance lourde dans le changement de la structure familiale. C'est un enjeu majeur pour les prochaines années car cette tendance n'est pas sur le point d'être renversée. Le travail des femmes peut être vu comme une

²⁶ Bradshaw, Jonathan, « Jusqu'où les minima sociaux contribuent-ils à lutter contre la pauvreté des enfants? », in *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, Christine Daniel et Bruno Palier (dir.), Paris, Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques; Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2001, p. 186; Ostner, Ilona, « Régimes de protection sociale, taux d'activité des femmes et famille », in *La protection sociale en Europe : le temps des réformes*, Christine Daniel et Bruno Palier (dir.), Paris, La Documentation française, 2001, p. 153 et s.

réponse à la pauvreté et à celle des enfants en particulier. Mais c'est une dimension qui participe à un ensemble composite. L'emploi des parents suppose notamment une formation professionnelle adéquate, des services de proximité (de garderie par exemple), des congés parentaux et des mécanismes pour concilier le travail et la famille. En parallèle la fiscalité et les prestations sociales devraient supporter les parents à l'emploi, sans laisser pour compte les parents sans emploi. Quelles que soient les modalités et la combinaison entre celles-ci, la pauvreté des enfants pose nécessairement le rôle des pouvoirs publics.

Les pays qui ont les taux de pauvreté des enfants les plus bas sont également ceux qui dépensent le plus en transferts sociaux (excluant les retraites). On peut sans doute y voir l'effet de l'écart de la richesse collective des différents pays européens, certains étant plus à même d'assurer des niveaux élevés de transferts sociaux. Mais parmi les pays ayant un niveau de développement comparable et même des dépenses de transfert sociaux du même ordre, des différences existent quant à l'impact sur la résorption de la pauvreté des enfants.²⁷ La moyenne européenne (Europe à 25) de la réduction du risque de pauvreté des enfants est de 44 % (soit plus que pour la population en général, qui est à 38 %), mais des variations fortes existent. Alors qu'en Bulgarie, en Grèce et en Espagne la réduction du risque est moins de 20 %, cette réduction du risque est à environ ou à plus de 60 % en France, en Autriche, au Danemark, en Finlande et en Suède.

²⁷ The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU Current status and way forward*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008, p. 38.

ET SI L'ACTION PUBLIQUE POUVAIT CORRIGER LES CHOSES

La question de l'impact de l'État social sur la situation de la pauvreté revient d'une façon ou d'une autre quand on s'interroge sur la différenciation de pays comparable. Ce n'est certes pas le seul facteur d'explication, mais cela contribue à la diversité.

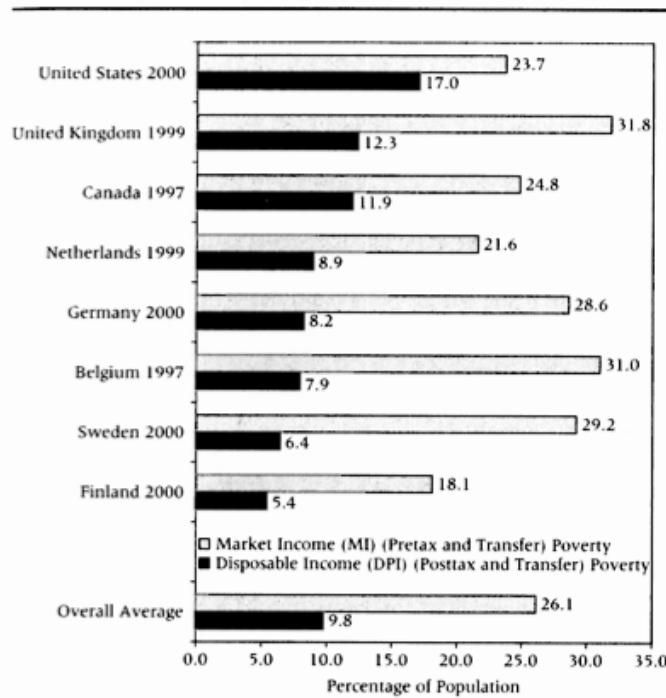
D'une façon générale, on peut affirmer que les dépenses sociales contribuent à diminuer la pauvreté. En conséquence, on ne peut se surprendre que le faible niveau de transferts sociaux aux personnes en âge de travailler (non-retraitées) aux États-Unis se traduise un niveau de pauvreté un très élevé.²⁸ *A contrario*, les pays d'Europe du Nord qui ont des niveaux de dépenses sociales nettement plus élevés enregistrent des taux de pauvreté chez les enfants nettement plus bas. Ajoutons qu'au Royaume-Uni, le gouvernement Blair a investi un supplément 0,9 % du PNB pour les familles à faible revenu à partir de 1999 et a réussi à réduire de près de ¼ le niveau de 1996 la pauvreté des enfants.

Même s'il n'y a pas de formule magique pour les programmes sociaux, mais on ne peut ignorer leur impact. Les États-Unis ont bâti leur singularité en basant leur démarche sur le travail et sur l'autonomie des personnes en âge de travailler, sans égard aux salaires que les travailleurs doivent accepter ou à la situation familiale de ces travailleurs. Il est vrai qu'au cours des dernières décennies, le taux de chômage y a été inférieur à beaucoup de pays de l'OCDE et qu'il y a une croissance de l'emploi. Cette

²⁸ Smeeding, Timothy M., « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », in *Public policy and the income distribution*, Alan J. Auerbach, David E. Card et John M. Quigley (dir.), New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 202-203.

situation et les quelques programmes sociaux (dont les crédits d'impôt) ont permis de réduire la pauvreté, mais cette réduction reste très limitée. On doit considérer qu'à lui seul le marché du travail ne peut réduire la pauvreté.

Figure 2.7
Taux de pauvreté relative et impact des mesures anti-pauvreté dans huit pays (pourcentage des personnes avec un revenu du marché et un revenu disponible inférieur à 50 % de la médiane du revenu disponible ajusté), tournant des années 2000



Source: Author's calculations based on Luxembourg Income Study.

Source : Smeeding, Timothy M., « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », in *Public policy and the income distribution*, Alan J. Auerbach, David E. Card et John M. Quigley (dir.), New York, Russell Sage Foundation, 2006, p. 165.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

D'où l'interrogation sur le rôle des pouvoirs publics dans la réduction de la pauvreté. On peut traiter de la question de façon plus fine, mais au plan macro l'effet des politiques publiques semble considérable.

Les données compilées par Smeeding comprennent les mesures de transfert et la fiscalité. Si on en faisait abstraction de ces leviers publics, le taux de pauvreté moyen de 26,1 % et, dans ce cas, les États-Unis (avec 23,7 %) seraient sous cette moyenne : le Royaume-Uni (31,8 %), la Belgique (31 %), la Suède (29,2 %), l'Allemagne (28,6 %) seraient nettement au-dessus de cette moyenne. Après l'intervention publique, le taux moyen de pauvreté est désormais à 9,8 %, alors que les États-Unis sont à 17 %, alors que les autres pays ont un taux de pauvreté beaucoup plus modeste, surtout les pays d'Europe continentale et du nord.

Provisoirement on peut conclure que l'action publique pour la redistribution joue un rôle colossal dans la réduction de la pauvreté et que l'Ésm est une composante essentielle pour saisir la relative faiblesse de la pauvreté dans ces derniers pays. Mais il reste beaucoup à dire, ce que nous ferons dans le chapitre 4. Avant d'y venir, la pauvreté, comprise comme une insuffisance de revenu ne peut épuiser l'étude des laissés-pour-compte du modèle de développement économique contemporain, ce que désignait Paugam sous le vocable de pauvreté disqualifiante. Cette question sera approfondie dans le prochain chapitre.