

**Les seuils de faible revenu (SFR)  
et les controverses sur la mesure de la pauvreté**

Nicole F. Bernier



Groupe de recherche  
Interdisciplinaire en santé  
Approches communautaires et  
Inégalités de santé  
FCRSS/IRSC

Ce texte est paru dans le journal La Presse, édition du 16 août 2002 sous le titre :  
*Pauvreté : qui croire? De tous les outils disponibles, les seuils de faible revenu (SFR) sont les plus utiles pour mesurer et comparer la pauvreté.*

Depuis une dizaine d'années, le débat sur la mesure de la pauvreté s'est intensifié. Quand un organisme antipauvreté affirme que la pauvreté gagne du terrain à quelque endroit, les médias se montrent sceptiques. Est-ce vraiment crédible? Il y a quelques jours à peine, le *Profil de la pauvreté* publié par le Conseil national du bien-être social a attiré une fois de plus l'attention des experts et des médias, non pas du fait qu'il y ait pauvreté répandue au Canada, mais plutôt parce que certains experts et chroniqueurs bien en vue estiment que les mesures servant à dresser ce profil statistique sont inadéquates. Les lobbies antipauvreté n'auraient-ils pas tendance à grossir les chiffres pour attirer l'attention?

Rarement a-t-on vu autant de personnes s'intéresser d'aussi près à une question abstraite comme l'élaboration d'un indice statistique.

Or, de tous les outils de mesures disponibles, les SFR sont les plus utiles pour mesurer et comparer la pauvreté et suivre son évolution, et en l'absence de seuils officiels de pauvreté au Canada, on ne peut qu'appuyer la décision des groupes antipauvreté d'assimiler les SFR au seuils de pauvreté. Cela dit, un aspect important ne retient pas suffisamment l'attention dans le débat à mon avis, soit le fait que l'on retienne le SFR *avant impôt* plutôt que ceux *après impôt*. Cette lacune fait en sorte qu'on aborde la pauvreté plus ou moins comme si les politiques fiscales progressives – celles qui font en sorte que les contribuables à hauts revenus paient un taux plus élevé d'impôts que les contribuables à faibles revenus – n'avaient aucun effet pour réduire certaines inégalités.

## **Pauvreté et seuils de faible revenu**

Dans un contexte où il n'existe pas de seuils officiels de la pauvreté, comment mesure-t-on la pauvreté au Canada? Il existe plusieurs instruments pour mesurer la pauvreté, mais ce sont les seuils de faible revenu (SFR) qui sont le plus utilisés.

La méthode de calcul des SFR est plus simple à comprendre qu'il n'y paraît. En effet, les SFR correspondent aux niveaux de revenu à partir desquels une famille doit dépenser une partie trop considérable de ses revenus pour se procurer les premières nécessités (nourriture, logement et vêtement). On dit d'une famille qu'elle vit sous les SFR lorsqu'elle consacre 20 p.100 de plus que la famille canadienne moyenne à ces dépenses. Par exemple, en 1986 la famille moyenne dépensait 36,2 p.100 de son revenu brut pour se nourrir, se loger et se vêtir; par conséquent, la famille qui devait consacrer 56,2 p.100 ou plus de son revenu brut à ces mêmes dépenses était considérée à faible revenu.

Il n'existe pas qu'un seuil de faible revenu mais plusieurs. En fait, il y en a 35 pour chacun des deux types de SFR c'est-à-dire qu'il y a 35 types de familles moyennes pris en compte dans le calcul des revenus avant et après impôts. Des SFR sont établis en fonction de la taille de l'unité familiale (sept catégories, soit d'une personne à sept et plus) ainsi que de la population de la région de résidence (cinq catégories, qui vont des communautés rurales aux grandes villes).

Depuis leur création en 1959, les SFR ont subi deux types d'ajustements. Dans un premier temps, ils ont été ajustés annuellement année pour tenir compte de l'inflation, en se basant sur l'indice des prix à la consommation. Dans un deuxième temps, ils ont été redéfinis en 1969, 1978, 1986 et 1992, à partir de l'*Enquête sur les dépenses des familles*,

de façon à refléter plus fidèlement leur rapport à l'évolution des habitudes de dépense des familles moyennes. En d'autres termes, on voulait tenir compte des tendances à plus longue échéance, ces quelque 40 dernières années, par lesquelles la proportion du revenu de la famille moyenne consacré aux premières nécessités a chuté, en même temps que le revenu de celle-ci augmentait.

Depuis 1980 on compte deux types de SFR : ceux basés sur les revenus familiaux avant impôt et ceux basés sur les revenus familiaux après impôt.

### **Une mesure controversée**

L'assimilation des mesures de pauvreté et de faible revenu va à l'encontre des avis émis par Statistique Canada qui rappelle avec insistance que les SFR n'ont aucune validation officielle pour mesurer la pauvreté et que l'on devrait éviter de les assimiler à des seuils de pauvreté.

La principale critique à l'endroit de l'utilisation des SFR comme indice de pauvreté tient au fait qu'il s'agit d'une mesure relative. D'aucuns affirment qu'ils indiquent l'inégalité des revenus et le manque de « confort social », mais qu'ils ne mesurent pas la pauvreté absolue. D'autres soulignent qu'à l'aide de cet indice, une province riche comme l'Ontario enregistre un taux de pauvreté plus élevé qu'une province pauvre comme l'Île-du-Prince-Édouard.

Cela dit, quelles sont les autres mesures possibles? Ces dernières années, plusieurs intervenants ont proposé des solutions de rechange. Une approche, les mesures de faible revenu (MFR) proposées par Statistique Canada en 1992, consistait à situer le faible revenu à mi-chemin du revenu médian ajusté à la taille de la famille. Toutefois, les MFR ne produisaient qu'un ensemble de mesures pour tout le Canada et ne permettaient

pas de tenir compte des différences géographiques. De plus, les MFR ont présenté le grand inconvénient de produire des données statiques sur la pauvreté au fil des ans : les seuils de pauvreté étaient semblables que l'on soit en période de récession économique ou en période de croissance.

Une autre approche est de mesurer la pauvreté à partir de « paniers de consommation » tenant compte des besoins présumés des familles. À cet effet, Développement des ressources humaines Canada a pris l'initiative d'élaborer, pour un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la recherche et l'information en matière de développement social, une mesure préliminaire fondée sur un panier de consommation. Jusqu'à maintenant cette approche a eu un succès limité parce qu'elle ne permettait pas les comparaisons géographiques, les besoins variant selon l'endroit où l'on réside. La mesure proposée est encore incomplète et inutilisable et ne peut être considérée comme étant « rigoureuse et fiable ».

Plus récemment, Christopher Sarlo, professeur à la Nipissing University, en Ontario, et chercheur au *Fraser Institute*, a fixé des seuils de pauvreté pour chacune des provinces et des grandes villes canadiennes en adoptant cette approche du « panier de consommation ». Son étude produit des taux bien inférieurs aux SFR et à la plupart des autres seuils courants. Cela est dû en partie au fait que le panier du professeur Sarlo est très restreint, excluant des items ou services comme le thé et le café, les soins de santé, les services dentaires ou l'acquisition de lunettes optométriques.

Le CNBES fait ressortir quatre observations tout à fait pertinentes pour justifier l'utilisation des SFR comme mesure de pauvreté. D'abord, un seuil de pauvreté est *toujours relatif*. Notre perception de ce qui est nécessaire diffère dans le temps (posséder

un cheval, posséder un téléviseur). Elle varie aussi selon la société de laquelle on fait partie (manger de la viande ou pas, posséder des vêtements chauds pour l'hiver).

Ensuite, un seuil de pauvreté est *toujours arbitraire*, qu'il soit établi à partir de statistiques sur le revenu ou sur la base d'un panier de consommation rempli de produits et de services essentiels. En effet, il faut déterminer un niveau de revenu à partir duquel on estime qu'il est trop bas, ou alors déterminer ce que l'on inclut et exclut du panier de consommation. Il faut par exemple déterminer de combien de rouleaux de papier hygiénique une famille de quatre personnes a besoin chaque semaine.

De plus, un seuil de pauvreté sert à mesurer le revenu de groupes au sein d'une population *et non pas les besoins individuels*. Effectivement, il sert à rendre compte de la situation de groupes importants de la population, mais il ne peut tenir compte de toutes les exceptions auxquelles les individus font face. Par conséquent, il s'applique mal aux circonstances individuelles.

Enfin, certains seuils de pauvreté sont meilleurs que d'autres pour mesurer les changements qui surviennent en matière de pauvreté, mais *aucun n'est parfait*.

L'avantage des SFR est qu'ils permettent de mesurer et de comparer, chronologiquement et géographiquement les risques de pauvreté et de mesurer les progrès accomplis grâce aux programmes et politiques à l'intention des personnes désavantagées.

Au bout du compte, la question technique finit par éclipser le phénomène de société qu'on tente, tant bien que mal, de se représenter.

*L'auteure est politologue et se spécialise dans l'analyse des politiques de sécurité du revenu. Elle est boursière postdoctorale au Groupe de recherche interdisciplinaire en santé (GRIS) de l'Université de Montréal.*