

## **Les Indicateurs et les droits humains : que mesure-t-on et pourquoi ?**

**Un indicateur, c'est un outil de mesure.** Contrairement à un marqueur, un indicateur sera utile s'il permet de suivre une situation dans le temps. En sciences sociales, les indicateurs sont évidemment un concept clé du *Impact Assessment* né dans la foulée du **Environment Impact Assessment** et du **Social Impact Assessment**. Lier les indicateurs aux droits humains entraîne donc, selon la littérature, une valeur ajoutée puisque cela devrait permettre de soutenir une analyse destinée à expliquer et à qualifier comment les institutions et les personnes responsables d'assurer la réalisation d'un droit humain ont réussi ou ont failli à le faire.<sup>1</sup>

**Écho récent au sein du comité du PIDESC:** E/C.12/CAN/CO/4: 70. Le Comité demande à l'État partie de se concentrer principalement dans ses prochains rapports sur le suivi de ses précédentes observations finales et de structurer ses rapports autour des articles du Pacte. Il lui demande également de fournir, outre des informations sur les mesures adoptées, des précisions sur l'effet quant au fond de ces mesures sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. À cet égard, il souhaite aussi recevoir des données statistiques comparatives ventilées par année, ainsi que des informations sur les pourcentages de crédits budgétaires alloués aux programmes pertinents pour le Pacte.

**Seuil de pauvreté et Indicateurs :** techniquement, un seuil de pauvreté n'est pas un indicateur. C'est un repère destiné à déterminer combien de personnes disposent ou non d'un revenu suffisant à assurer leur subsistance et celle de leur famille. Toutefois, la question du seuil de pauvreté hante le Canada et le Québec dans leur rapport aux Nations Unies. Par extrapolation, on peut aussi dire que la variation dans le temps des pourcentages de la population se situant au dessus et en dessous constitue un indicateur. En 1998, le comité du PIDESC disait ce qui suit :

*«Compte tenu de l'absence de seuil officiel de pauvreté, il est difficile d'obtenir du Gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux des comptes en ce qui concerne le respect des obligations leur incombant en vertu du Pacte»<sup>2</sup>*

Depuis 1998, le Comité d'experts du PIDESC reproche au Canada de ne pas avoir établi un seuil officiel de la pauvreté. Pour paraphraser la critique: *«Vous, les gouvernements du Canada, vous dites que vous luttez contre la pauvreté. Mais vous n'avez même pas établi une définition du concept qui fixerait une base à partir de laquelle on peut juger si vos luttes ont porté fruit.»* Cette

---

<sup>1</sup> Voir OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction, A Conceptual Framework*, 2004 et OHCHR, *Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments* (Report presented at the 18<sup>th</sup> meeting of chairpersons and the fifth inter-committee of the human rights treaty bodies), HRI/MC/2006/7, 11 May 2006; Hans Otto-Sano, *Human Rights Indicators, Purpose and Validity*, Paper for the Turku/Abo Expert Meeting on Human Rights Indicators, 2005 at: <http://www.humanrightsimpact.org/publications/item/pub/102/> and Hans Otto-Sano, «What's the Goal ? What's the Purpose ? Observations on Human Rights Impact Assessment», [2007] 11:3 *The International Journal of Human Rights*, 275.

<sup>2</sup> *Observations finales* du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada. 10/12/98, #13

même critique a été reprise lors de l'examen du 4<sup>e</sup> et du 5<sup>e</sup> rapport du Canada, dont les conclusions finales ont été publiées en 2006.

**Lutte québécoise contre la pauvreté et indicateurs** : La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été adoptée, à l'unanimité à l'Assemblée nationale du Québec en décembre 2002. L'article 4 stipule que la Loi « *vise à amener progressivement le Québec d'ici 2013 au nombre des nations comptant le moins de personnes pauvres selon les méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales.*» Nous sommes donc entrés de plein pied ici dans la gestion d'objectifs par indicateurs. En fait, la Loi 112 a pour effet de confier à des organes experts la mesure de la pauvreté au Québec. Ces organes sont le *Centre d'étude sur la pauvreté et l'Exclusion sociale* et le *Comité consultatif sur la pauvreté*. Tous deux favorisent l'adoption de la MPC (mesure du panier de consommation) à titre d'indicateur officiel du seuil de pauvreté. En soi, la MPC n'est pas un indicateur mais un seuil. Toutefois, il faut envisager la MPC dans un contexte plus large, soit celui où la société québécoise ne reconnaît l'existence d'un problème social (santé – éducation – logement – etc) que s'il est chiffré et décompté au départ et à l'arrivée.

**Nations Unies et indicateurs** : La publication en 2008 par le *Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme* d'un rapport portant sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme constitue un moment important<sup>3</sup> et coïncide avec le développement des indicateurs dans le contexte québécois.

La discussion que la *Ligue des droits et libertés* veut entamer sur l'utilisation des indicateurs dans le domaine des droits humains s'avère donc à la fois opportune, pertinente et importante. Elle découle du constat incontournable de l'entrée du Québec dans l'ère de la gouvernance par les experts.

---

<sup>3</sup> *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, HRI/MC/2008/3.

## La nouvelle gestion publique (NGP)

Après deux décennies de gouvernance néolibérale, la nouvelle gestion publique (NGP), est bien en scelle.<sup>4</sup> Au cœur de la NGP, se trouve la gestion orientée par des «experts». À partir de modèles construits pour comprendre le monde<sup>5</sup>, l'expert (qui peut être un fonctionnaire – de moins en moins –, un contractuel, une équipe, un groupe de travail...) propose une manière appropriée d'intervention afin de régler un problème.

Ce modèle sera valide si sa construction repose sur des données fiables et objectives. Le modèle ne tire pas son statut et sa justification de sa confrontation avec les différentes réalités qu'il est censé représenté – au contraire – c'est le modèle qui impose «la vérité» à ces réalités. Est réel ce que le modèle décrit comme réel.

Le modèle fournit ensuite au pouvoir public (qui s'associe de plus en plus à des «partenaires») les grandes lignes d'une intervention possible afin de corriger un problème (l'obésité, le jeu pathologique, les grossesses adolescentes, etc). On consigne celles-ci dans des plans d'action qui fixent les objectifs de l'intervention, les cibles à atteindre et les moyens pour évaluer les résultats obtenus (les indicateurs). Une fois le plan en place, on mobilise des ressources, tant partenariales que financières, pour le réaliser...

La nouvelle gestion publique, c'est du «*results-based performance management*». C'est de la «*gestion pour les nuls*» où la responsabilité du gestionnaire se limite à l'obtention des résultats escomptés... Dans la nouvelle gestion publique, l'expertise ne se situe plus au niveau du fonctionnaire-gestionnaire qui, lui, devient davantage un technicien. Curieusement, le fonctionnaire-gestionnaire n'a même pas besoin d'expertise dans «la matière» qu'il gère. L'expertise relève désormais de l'instance qui détermine et élabore le modèle d'origine.

## Deux exemples de la NPG

*Le Pacte pour l'emploi* a été élaboré par un groupe d'experts du ministère de l'Emploi et des services sociaux. Le modèle sur lequel il repose est une courbe mathématique formée d'un certain nombre de déterminants («espérance de vie», «taux de natalité», «immigration attendue», etc.) Selon le modèle, d'ici vingt ans, le Québec s'enlise vers une situation démographique nouvelle où il y aura 1) une pénurie de main d'œuvre; 2) un bassin imposable moindre; et 3) une explosion de vieilles\* qui auront besoin de services médicaux et autres. Le plan d'action du Pacte, tout comme celui du Pacte plus, est à la fois un appel au partenariat et fixe des cibles à atteindre. Un excellent exemple de modélisation de l'avenir

\* L'indicateur indique que les vieux vont mourir – le problème sera les vieilles...

L'aventure de la grippe porcine offre un deuxième exemple de la modélisation sociale. La société est déterminée «malade», non parce qu'il y a de nombreux cas réels de la grippe porcine, mais parce que le modèle prédit l'invasion imminente du virus H1N1. Sur la base d'un modèle diagnostique de la réalité, la Santé publique a mis en place toute la série de mesures qu'on connaît... Fait remarquable : lorsque la pandémie ne s'est pas présentée, ce n'est pas le modèle qui est remis en question – c'est la réalité qui a fait défaut... Et on nous avertit de la venue d'une «troisième vague»...

<sup>4</sup> On peut lire Dorval Brunelle, *Main basse sur l'État*, Éditions Fidès, 2005. Voir également Lucie Lamarche, «L'État désétatisé et ses fonctions sociales» in Paquerot et al, *L'État aux orties*, Écosociété, 1996, p. 126ss.

<sup>5</sup> Ce serait peut-être plus juste de dire que le modèle construit la réalité, mais enfin...

## Les indicateurs et les droits humains

Un indicateur ce n'est pas sorcier. C'est un chiffre, un indice, un pourcentage, une statistique. Il ne faut donc pas le démoniser. Toutefois, il faut se demander comment sont choisis et construits les indicateurs, par qui et à quelle fin.

Voguant vers un monde où seuls les indicateurs déterminés offriront une lecture de notre société, on parle alors de modélisation sociale. Actuellement, la méthodologie des sciences sociales (dont l'utilisation des indicateurs, des points de repère, des objectifs à atteindre, etc) a tellement imprégné la nouvelle gestion publique (NGP) que certains parlent d'une hégémonie.

Dans un tel contexte, personne ne propose une attaque rangée contre les chiffres. Mais, fait intéressant, l'expérience de la *Ligue des droits et libertés* révèle que la dénonciation des violations des droits humains repose souvent sur des trames narratives qui respectent les victimes et la parole de leur association représentative. Il ne viendrait pas à l'idée d'un avocat de ne pas faire témoigner son client pour expliquer ses dommages alors pourquoi les droits des pauvres se limiteraient-ils à ce que révèlent (ou ne révèlent pas) les indicateurs. Bref, pour la *Ligue*, l'un des enjeux consiste à valider la parole citoyenne comme mode d'expression et d'explications des violations de droits humains sans pour autant négliger la valeur des informations statistiques et autres. Comment, toutefois, comprendre l'origine et la destination des chiffres qui inondent actuellement la société civile ?

Car, au sein de celle-ci, on constate un changement de langage et de paradigme là où autrefois on se préoccupait des «droits humains». Des acteurs sociaux font du clientélisme issu des besoins générés par indicateurs et mettent de côté des demandes universelles. Ils embrassent un discours rempli de mesures, d'indicateur, de cibles, d'obtention des résultats et d'évaluation. Et perdent ainsi de vue le fondement de leur action.

### Les violations de droits humains

Une violation des droits relève de l'expérientiel. Pour la personne dont les droits sont violés, il y a des conséquences : le frigo est vide, le logement est délabré, son enfant vit le rejet à l'école parce qu'il ne porte pas des vêtements «de marque». Tant que la situation ne change pas, la personne violée ne peut vivre pleinement son humanité. Tout en étant un fait empirique (ou un ensemble de faits empiriques), la violation des droits est aussi un fait politique et juridique qui exige un remède. La gestion sociale par problème et par indicateurs de résultats trahit cette proposition. Elle éveille, dit-elle, sur les besoins reconnus et ne propose aucun mode de respect voire de prise en compte des droits. Or, si le droit est universel et souvent de respect immédiat, le besoin est soumis à plusieurs tractations et transactions, perdant ainsi son universalité, son indivisibilité et son exigibilité.

#### Le Logement

*Pour avancer le droit au logement on propose de mesurer la qualité des logements sur un territoire donné. Une étude préalable sur l'état du stock de logements existants se fera utilisant les indicateurs suivants :*

- *Coût mensuel*
- *Année de construction*
- *Présence de vermine*
- *Proximité au transport en commun*
- *Qualité de la fenestration*
- *Espace de rangement*

*Sont-ils les bons indicateurs ?*

*Y en-a-t-il d'autres qu'il faudrait ajouter ?*

*Une fois mis ensemble, le portrait donné par ce choix d'indicateurs est-il celui que nous voulons ?*

*Que fera t-on avec ?*

Un tel changement de paradigme accompagne le retrait de l'État dans le domaine social. En mettant fin aux programmes et aux services universels, celui-ci se limite à répondre aux «besoins» des populations les plus vulnérables et aux personnes les plus «démunies». Pour bien circonscrire ses interventions réduites, l'État utilise la méthode de modélisation sociale. Dans cet univers, les indicateurs sont des outils facilitant la hiérarchisation... et l'exclusion. Car si un droit est universel, un besoin est hiérarchisable : certains sont (jugés) essentiels, d'autres un peu moins. Dans un contexte de «rareté de ressources», tel besoin devient plus important que tel autre. Et, au-delà de la modélisation, il faut considérer les objectifs de celle-ci : créer et conserver une main-d'œuvre mobilisable en fonction de besoins du marché du travail.

## **Cinq pistes pour une discussion portant sur les indicateurs et sur la réalisation des droits humains au Québec**

Pour situer cette partie de la réflexion, nous faisons référence à la lutte gouvernementale contre la pauvreté au Québec, laquelle découle de l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Comme cela est souligné en introduction, la modélisation sociale se trouve au cœur de cette intervention.<sup>6</sup>

En résumé :

- En avril 2009, le gouvernement du Québec a formellement adopté un indicateur de référence de la pauvreté;
- Cet indicateur de référence est la *Mesure du panier de consommation (MPC)*;
- Le choix de la MPC par le gouvernement fait suite à une proposition qui lui a été faite par le *Centre d'étude sur la pauvreté*, un organisme d'experts créé par la *Loi visant à lutter contre la pauvreté*;
- Le Comité consultatif sur la pauvreté, un autre organisme créé par la Loi, propose au gouvernement d'utiliser 80% de la MPC pour fixer un «plancher» minimum des prestations d'aide sociale.

### **Pistes de discussion**

#### **1. La dépolitisation des luttes**

Le combat politique pour faire respecter les droits humains n'est plus à l'ordre du jour de la lutte québécoise contre la pauvreté. Celle-ci, dépolitisée, se mène entre partenaires autour d'une table où l'on discute comment atteindre de bons résultats en fonction d'un plan quinquennal. La *lutte* contre la pauvreté, étant ainsi dépolitisée, se transforme en *débat sur* la pauvreté. Les experts y sont au centre, sur les marges, en avant et en arrière.

Alors qu'une lutte politique implique la mobilisation des citoyens autour d'un enjeu, la lutte par indicateur est paralysante : on ne peut agir tant que le portrait statistique de la situation n'est pas le plus parfait, le plus raffiné et le plus récent.

---

<sup>6</sup> Plus de détails sur cette lutte se trouvent dans l'Annexe #1.

## 2. Le «paraître» prime sur l'«être»

*«Mentionnons que les données de 2006 sur la MPC, laquelle tient compte du coût de la vie différencié selon la province, **démontrent que le Québec occupe une position favorable en comparaison avec les autres provinces et le Canada dans son ensemble.**»<sup>7</sup>*

L'utilisation politique des indicateurs introduit une logique «comparative» dans la discussion. Celle-ci n'est pas celle des droits et des violations de droits. Car, si les indicateurs révèlent des progrès, ceux-ci mettent fin aux revendications issues des constats de violations de droits. Les logiques sont donc malencontreusement exclusives l'une de l'autre dans l'usage politique que l'on en fait. Franchement, la personne dont les droits sont violés au Québec se fout de savoir si ces derniers sont plus ou moins violés à Terre-Neuve ou en Belgique.

## 3. L'atteinte de l'indicateur devient l'objet de la lutte

*«Dans le cas des familles, l'objectif de garantir un tel minimum [la MPC] est déjà atteint. En fait, au Québec, les familles disposent minimalement en 2009 d'un revenu qui correspond presque au seuil de référence recommandé.»<sup>8</sup>*

Le Comité consultatif est clair : le revenu des familles a déjà atteint l'indicateur de référence pour mesurer la pauvreté au Québec. Par rapport à cet indicateur, elles sont donc invisibles, statistiquement insignifiantes. Pourtant, les histoires entendues démentent celle proposée par les indicateurs : trop de familles sont pauvres, leurs droits fondamentaux sont scandaleusement violés. La question se pose : la lutte au Québec, est-elle contre la pauvreté ou pour l'atteinte des cibles ?

## 4. L'utilisation des indicateurs invite à une «approche politique par le bas»

Débattre de la pauvreté autour de l'adéquation de l'indicateur de la MPC comme mesure de référence est socialement dangereux. La MPC est un indicateur qui mesure le revenu nécessaire pour acheter un panier de services dits «essentiels». Or, la pauvreté dépasse de beaucoup «la satisfaction des besoins essentiels.» Dans la vraie vie, vouloir satisfaire aux besoins essentiels implique limiter la lutte au soutien «des plus pauvres»... et d'oublier que le phénomène de la pauvreté dépasse, et de loin, «les plus pauvres».

Si la lutte se limite à l'aide aux «plus pauvres», qu'en est-il des engagements pris par nos gouvernements pour mettre en application un ensemble des droits sociaux et économiques universellement applicables ? C'est le droit de tout le monde d'avoir un logement adéquat... pas juste aux plus pauvres.

---

<sup>7</sup> Extrait du communiqué de presse du Ministre Hamad qui annonce qu'il accepte les propositions du CEPE

<sup>8</sup> Comité consultatif sur la pauvreté et l'exclusion sociale, *Améliorer les revenus des personnes et des familles*, Avis au ministre, avril 2009, p.23.

## **L'expert dépossède le détenteur de droit de sa propre réalité**

Quand la pauvreté, ou encore la définition d'un droit, deviennent l'objet déterminé par un modèle mathématique ou statistique, parler se limite au discours expert. Rapidement, les personnes qui vivent une violation de droit sont dépossédées de leur propre réalité. Une personne est «classée» pauvre si elle paraît sur une page de statistiques. Dépendant de l'indicateur retenu, t'es pauvre... ou pas. Dépendant de l'indicateur retenu, t'as accès à un programme... ou pas ...

Une réalité sociale qui est déterminé par un modèle construit par des experts en est une peuplée par des clients, même par des« clientèles ». Le client devient la matière brute d'une reddition de compte, les statistiques dans un rapport, une entité sur une courbe. Les statistiques dans un rapport fournissent, à leur tour la matière brute, pour le développement d'autres indicateurs et d'autres modèles...

Les politiques publiques sont de plus en plus fondées sur la modélisation. Par rapport aux faits identifiés, on produit un plan d'action pour les redresser, puis, un budget pour réaliser le plan d'action. Enfin, on évalue : a-t-on atteint la cible – notre intervention a-t-elle été efficace ?

## Les indicateurs au cœur de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112)*

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* a été adoptée, à l'unanimité à l'Assemblée nationale du Québec en décembre 2002. Rappelons que l'objectif de cette loi **n'est pas d'avoir moins de personnes pauvres d'ici 2013**. L'article 4 stipule que la Loi « *vise à amener progressivement le Québec d'ici 2013 au nombre des nations comptant le moins de personnes pauvres selon les méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales.*»

La Ligue aurait voulu une loi contre la pauvreté axée sur les droits. En vigueur maintenant depuis plus de sept ans, force nous est de reconnaître que cette loi a donné naissance à une lutte qui part d'une toute autre prémisse, soit celle de l'atteinte des indicateurs. Ceux-ci jouent un rôle important déterminant dans *où*, et *comment* l'État va intervenir pour «lutter» face à la pauvreté. Le choix des indicateurs n'est pas neutre, c'est un geste hautement politique...

La Loi de 2002 a créé une toute nouvelle institution, le *Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale* (CEPE) à qui on a confié le mandat de proposer au ministre responsable un indicateur officiel de la pauvreté. Parmi les mesures considérées<sup>9</sup>, et éventuellement retenu, on retrouve la mesure du panier de consommation (MPC).<sup>10</sup>

Conforme au mandat, le CEPE a rendu public un avis au ministre lui proposant des indicateurs officiels de pauvreté, dont la *Mesure du panier de consommation* (MPC) comme indicateur principal de référence<sup>11</sup>. Le ministre Sam Hamad accepte cet avis et depuis avril 2009, la MPC est devenu l'indicateur de référence de la pauvreté au Québec. En parallèle et dans le cadre du nouvel *Examen périodique universel (ÉPU)*, le Gouvernement du Canada annonce à l'ONU qu'il «*s'engage à donner une importance accrue à la Mesure du panier de consommation...*».<sup>12</sup>

Par ailleurs, la loi 112 a également créé le Comité consultatif sur la pauvreté, un groupe conseil auprès du Ministre, chargé de lui proposer un barème plancher pour l'aide sociale. En même temps que le CEPE a rendu public son avis, le Comité consultatif a proposé au Ministre que la MPC doit être le point de référence d'un barème plancher d'aide sociale<sup>13</sup>. Dans l'avis du Comité consultatif, l'indicateur proposé comme «**moyen**» par le Centre d'étude devient «**une fin**».

<sup>9</sup> Entre autre voir CEPE, *Indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, octobre 2005

<sup>10</sup> La mesure du panier de consommation (MPC) est un indicateur absolu de la pauvreté. Selon la MPC, la pauvreté s'évalue à partir de la capacité d'une «*unité familiale*» de se procurer de biens et de services jugés «*des besoins de base*». Pouvoir établir le coût d'un panier «*fictif*» de services et de biens donne ainsi une ligne de référence : si le revenu de l'unité familiale en permet l'achat, elle n'est pas classée pauvre; si elle ne peut pas, elle l'est. La MPC fixe le panier en fonction de cinq catégories de biens et de services pour une famille composée de 2 adultes et de deux enfants (de 8 et de 13 ans). Le panier, fixé et ajusté régulièrement par Statistique Canada, est composé de cinq types d'achats : l'alimentation, les vêtements, le logement, le transport, d'autres dépenses. Pour plus d'information voir, Vivian Labrie, Pour se parler de la MPC, 2008. Disponible sur le site du Collectif pour un Québec sans pauvreté [www.pauvrete.qc.ca](http://www.pauvrete.qc.ca)

<sup>11</sup> CEPE, *Prendre la mesure de la pauvreté*, Avis au ministre, avril 2009

<sup>12</sup> Gouvernement du Canada, *Examen périodique universelle réponse du Canada aux recommandations*, «*Pauvreté et itinérance*», 2<sup>e</sup> paragraphe, juin 2009.

<sup>13</sup> Comité consultatif, *Améliorer les revenus des personnes et des familles*, Avis au ministre, avril 2009

Alors que «l'utilisation de la MPC apparaît un choix pertinent pour établir le niveau de cette aide minimale», le Comité recommande que «le soutien financier minimal s'établisse de manière à garantir 80% du seuil de revenu disponible de référence de la MPC )». Il justifie le choix du 80% en tenant compte «de la **capacité d'investissement de l'État.**»<sup>14</sup> En date de février 2010, le ministre n'a pas encore publiquement répondu à cet avis.

---

<sup>14</sup> Comité consultatif, Communiqué de presse, 21 avril 2009.