

INTRODUCTION

En janvier 2009, l'acuité du problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale est davantage aiguisée par la perspective rapprochée d'une crise économique profonde, prenant la forme d'une récession, voire d'une dépression. Lorsque cette étude a été engagée, il y a près de dix-huit mois, il était possible de penser le sujet en termes de fin de cycle avec une résorption du chômage, l'augmentation de la main-d'œuvre active, la réduction du nombre de prestataires de mesures de sécurité du revenu, la rationalisation budgétaire dans des contraintes financières connues, etc. Tous ces éléments pouvaient concourir à une capacité d'anticipation raisonnable des voies suivies, voire à une vue positive de l'avenir immédiat. Or, nous voici replongés dans un cycle infernal susceptible d'être plus pénalisant pour de larges franges de la population que durant les années 1980.

Les repères, posés comme des canons pour les bonnes pratiques, sont revus et corrigés, tels l'équilibre budgétaire et le désengagement de l'État. L'impulsion donnée aux dépenses publiques ne signifie pas, pour autant, l'amélioration des mesures de soutien aux bas revenus et aux pauvres, ou la valorisation des droits sociaux au travail ou à l'extérieur du travail. Cela pose plus que jamais l'importance de souligner que la pauvreté et, partant, l'exclusion sociale ne peuvent être pensées, pour une très large part, sans référence au reflux en marge d'une partie de la société par le modèle de développement de cette société elle-même. L'élément complémentaire, mais crucial, dans la compréhension de cette relation, puisqu'elle est médiatisée par ce facteur structurant, ce sont les conventions sociales et politiques qui permettent de réguler cette population en marge par des formes institutionnelles d'intervention publique. De là l'intérêt pour

désigner cette population non seulement par sa pauvreté, mais par le processus de mise en marge du modèle de développement, compris comme disqualification, désaffiliation ou désocialisation. Il importe peu ici de trancher sur le vocable, mais de souligner la volonté de qualifier un processus de reflux et un défi dans la régulation des rapports sociaux dans le travail et hors du travail.

La question de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été abordée, non pas en privilégiant les traitements de l'exclusion sociale, comprise comme un état et des conditions de vie de populations taxées par des handicaps (plus ou moins multiples), mais plutôt en rendant compte des processus sociaux sous-jacents à la constitution de populations pauvres et vivant dans des conditions d'exclusion sociale.

Les formes institutionnelles, qui accompagnent les structures de pratiques liées au travail, aussi bien la distribution de la richesse, la représentation organisationnelle des acteurs, les dynamiques sociales, etc., informent sur les conditions d'apparition et sur l'importance relative de la pauvreté dans une perspective historique. Les pouvoirs publics définissent leurs modes d'action dans le champ du travail en fonction des règles qui y prévalent et concourent à la reconduction ou à l'évolution de ces règles. Ces dernières éprouvent leur pertinence dans la durée, dans la mesure où l'intervention publique concernant le rapport salarial et la régulation des sans-emploi supporte le système institutionnel de développement social (quelles que soient ses vertus). Il ne s'agit pas de tabler sur une fonctionnalité primaire, mais de prendre en compte la construction dynamique d'une complémentarité institutionnelle jamais acquise mais toujours à se faire. La cohérence tout autant que l'instabilité de l'intervention publique sont mises en évidence dans cette étude, car, *in fine*, le focus est posé sur les politiques publiques en

matière de pauvreté et d'exclusion sociale.

La présente étude procède à une synthèse critique des écrits portant spécifiquement sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec et en Europe. Il s'agit de procéder à une revue des pratiques visant la pauvreté et l'exclusion sociale et des débats qui les accompagnent dans la littérature, de proposer une analyse des développements en politiques publiques en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et de documenter les politiques existantes, leur transformation et les conceptions de la pauvreté et de l'exclusion qui les sous-tendent.

La synthèse critique proposée vise à traiter les connaissances acquises, afin non seulement de mettre en perspective leur pertinence pour la compréhension du phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais, tout autant sinon davantage, de dégager une réflexion sur leur enseignement pour une action publique, tenant compte des spécificités de la société et de la configuration des formes institutionnelles du Québec. Parallèlement, l'inspiration et les réseaux d'apprentissage, qui influencent l'élaboration des politiques, les dispositifs déjà mis en place, de même que la réflexion qui leur est sous-jacente, nous amènent à jeter un regard attentif du côté du continent européen.

La référence à l'Europe est devenue un passage obligé. Plusieurs raisons militent en ce sens. Au cours des dernières années, certaines expériences ont été riches d'enseignement pour les politiques québécoises en matière de soutien au revenu et de lutte contre la pauvreté. Mais aussi, loin de tendre vers un modèle unique, les pays européens présentent un champ de possibles, non pas infini, mais certainement varié permettant de penser qu'un même problème n'appelle pas toujours les mêmes

solutions dans les logiques d'intervention mais aussi dans l'instrumentation des politiques publiques. Ces diverses solutions sont aussi à mettre en relation avec des configurations institutionnelles assez contrastées. Déjà, les pays européens font l'expérience de la difficulté de l'emprunt des façons de faire et des limites du mimétisme ; face à cet écueil, la question qui se pose en est davantage une d'hybridation. Cette dimension cruciale est instructive pour le Québec. En ce sens, il est primordial de partir de la situation qui se présente au Québec, en considérant l'étendue du phénomène, mais aussi les caractéristiques de l'intervention publique. C'est par cette référence à la situation québécoise, qu'il devient possible de jeter un regard utile sur les connaissances acquises en Europe sur ces mêmes réalités.

La synthèse critique des travaux s'intéresse à la conception et à l'interprétation du phénomène de pauvreté et d'exclusion sociale, de même qu'aux interventions publiques visant à contrer ou répondre à cette réalité. On pourra mettre en relief une filiation entre, d'une part, la conception et l'interprétation de la pauvreté et de l'exclusion (façon de poser le problème) et, d'autre part, la définition et l'instrumentation de l'action publique. Mais il n'y a pas de lien mécanique entre les deux dimensions, car interviennent d'autres facteurs de nature institutionnelle et culturelle (système de représentation, formes de la démocratie, traditions, cultures politiques). L'ensemble de ces facteurs doit être pris en compte. Cela permet d'éviter les pièges de l'emprunt des « bonnes pratiques », sans autre forme de procès, ce qui conduit généralement à des échecs. La perspective de l'hybridation, que nous suggèrent plusieurs travaux européens, peut servir à développer une réflexion pratique et des propositions utiles pour une société comme le Québec, en prenant en compte ses caractéristiques politiques, institutionnelles et culturelles.

Le Québec n'est pas resté passif devant le phénomène de la pauvreté. Le 13 décembre 2002, l'Assemblée nationale adopte à l'unanimité une loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette loi-cadre devait instituer une « stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », de même qu'un Comité consultatif, un Observatoire et un fonds permettant de financer de nouvelles initiatives sociales. Elle est généralement présentée comme une première en Amérique du Nord, puisqu'elle fait de la lutte contre la pauvreté une priorité gouvernementale, et représente, pour plusieurs, une innovation politique majeure. Cette loi a été inspirée par des expériences étrangères, dont l'expérience française, et des débats qui ont été menés dans les années 1980 et 1990 en territoire européen. C'est en référence à cette action publique majeure que la réflexion sur l'état des lieux prend toute son importance.

Au-delà des descriptions statistiques des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, diverses conceptions de ces « problèmes sociaux » existent. Les notions de pauvreté et d'exclusion sociale appartiennent à des traditions distinctes, selon les pays et les continents. Avec des accents, des tonalités et des rationalisations démarqués, nous assistons de plus en plus à un retour du politique comme principe fondateur de la cohésion sociale, d'où cette thématique souvent centrale dans le débat concernant le bon usage des institutions publiques face aux laissés-pour-compte du développement socio-économique. Dans la foulée, la pauvreté n'est plus seulement un ensemble d'états particuliers, mais une situation d'où émerge un processus de disqualification de populations importantes qui sont en marge et défient la « normalité sociale ».

Trois dimensions découlent de cette inscription dans l'action publique et méritent d'être soulignées. La première dimension définit l'exclusion comme le résultat d'un rapport État –

société ; la pauvreté était surtout marquée par une conception individuelle des problèmes sociaux, alors que l'exclusion désigne de nouvelles formes de pauvreté, qui ne sont plus résiduelles, et où le travail et la croissance économique ne suffisent plus à y remédier. L'exclusion sociale est donc bien un phénomène contemporain et multiforme, dont le règlement ne dépend pas seulement de l'accès à l'emploi, même si cette dimension est centrale. N'oublions pas que le problème social principal n'est pas toujours l'absence prolongée d'emploi ou le chômage de longue durée, mais bien plus l'existence croissante d'emplois qui ne permettent pas de vivre au-dessus des seuils de pauvreté. On parle alors de sous-emploi (nombre insuffisant d'heures de travail) ou de mal-emploi (rémunération insuffisante). En ce sens, l'exclusion est de plus en plus perçue comme une forme de privation des capacités ; à l'exclusion ne s'opposerait pas l'intégration mais davantage la participation.

Malgré que l'usage de la notion d'exclusion sociale se répande, elle ne pêche pas par la précision de sa définition. C'est une notion « symptôme » qui concentre une foule de questions, dont celle du lien social. On y désigne non pas un état, mais un processus qui mène ultimement à la rupture du lien social. En d'autres termes, les situations de non-intégration et de pauvreté sont perçues comme des processus évolutifs et dynamiques, pouvant être assimilés au processus de mise en marge sociale. On peut y voir le retour du politique comme principe fondateur de la cohésion sociale et du rapport entre les hommes. On ne s'y trompe pas, l'exclusion pose la question de la solidarité et de l'assistance.

En dépit des rapprochements terminologiques, les dissemblances dans les systèmes de mesures publiques persistent selon les pays. La convergence n'est pas à l'ordre du jour, ce qui donne tout l'intérêt à un examen et à une évaluation, dans une

perspective comparée, des situations exemplaires permettant de retracer un traitement politique différencié de la pauvreté et de l'exclusion sociale, tant dans les sociétés européennes que canadiennes. C'est ce que nous entendons faire. Le souci de pertinence politique de l'expertise à produire nous impose de considérer avec attention la diversité des dispositifs de protection sociale, mais surtout la diversité des orientations et outils qui sont retenus présentement pour faire face aux défis posés par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Il s'agit d'un champ d'interrogations fort important. La conjugaison d'un fort contingent de sans-emploi et de l'explosion d'emplois de services faiblement rémunérés change la donne. La pauvreté produite par la distribution de la richesse par le marché est assez similaire en Europe et en Amérique du Nord, bien que certains pays européens connaissent encore des taux de chômage très élevés. La plus grande différenciation vient néanmoins du caractère redistributif des mesures sociales pratiquées.

Les pays anglo-saxons enregistrent les effets redistributifs les plus modestes et donc des taux de pauvreté plus élevés. Ce qui est déterminant, c'est moins la richesse produite dans le pays, que les modèles institutionnels, les logiques politiques et l'arrimage entre les sphères publiques et privées. En considérant les deux continents, il ressort que là où l'inégalité de revenus est la plus prononcée, la propension à mettre en place des mesures redistributives sera, paradoxalement, la plus faible. Deux autres constats conduisent à traiter de dimensions « désagrégées », mais capitales : la pauvreté chez les enfants et les travailleurs pauvres. Les pays, qui ont relativement le plus d'enfants pauvres, sont aussi ceux qui ont les dépenses de transfert aux personnes (excluant les personnes âgées) les plus faibles. De même, les pays avec le plus de pauvreté sont les pays où les travailleurs à

- 42 *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.

temps plein à très faible revenu sont, en proportion, les plus importants. En somme, la pauvreté pose des questions structurelles se rapportant au système productif et de travail, mais, aussi, à la structuration des forces sociales et à l'action de l'intervention publique. Ce qui interpelle les choix de politiques gouvernementales, eu égard à des enjeux plus finement sériés.

Par exemple, concernant les enfants pauvres, on relève l'éclatement de la famille, le nombre croissant de familles monoparentales, l'écart salarial en défaveur des femmes, etc. Si les familles à deux revenus sont la meilleure garantie pour réduire la pauvreté des enfants, cela conduit à favoriser le travail des femmes. Mais, doit-on pour autant prendre exemple des Pays-Bas qui a atteint cet objectif par le biais de l'extension du travail à temps partiel ? La question posée vise à mettre en relief non seulement les valeurs sociales et la dimension éthique propre aux politiques publiques, mais aussi leur caractère multidimensionnel.

Nous avons insisté sur le fait qu'aussi bien la pauvreté que l'exclusion sociale conduisent à traiter du rôle de l'action publique. Là-dessus plusieurs écoles ont inspiré les politiques menées au cours des dernières décennies et la période actuelle est un « laboratoire » de premier ordre pour définir à la fois les orientations générales, les objectifs, l'instrumentation et les dispositifs institutionnels. En d'autres termes, les pouvoirs publics ne peuvent échapper à la nécessité de se définir et d'établir une « posture » à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais le champ des possibles s'ouvre sur plusieurs options dont on peut discuter les mérites et les conditions de réalisation.

Nous porterons une attention particulière à un examen critique des politiques gouvernementales à l'égard de la pauvreté

et de l'exclusion sociale. L'analyse critique cherche à allier l'analyse de politiques et une perspective globale qui considère les conditions d'existence de ces politiques, dont : les formes institutionnelles de régulation sociale, la configuration des acteurs socio-politiques, les conditions économiques endogènes et exogènes permissives et les contraintes du régime politique.

Il s'agit de rendre compte d'une certaine diversité dans la compréhension du phénomène étudié et dans la définition du rôle des acteurs, particulièrement pour l'articulation entre les acteurs publics et privés. Sur un plan macrosociologique, il est important de mettre en évidence les effets apparents des actions menées. En ce sens, quatre interrogations découpent le traitement analytique : 1° dégager la compréhension politique du problème posé par pauvreté et exclusion sociale, 2° repérer l'articulation des responsabilités des secteurs privé et public, 3° estimer et caractériser la pauvreté avant et après les interventions publiques et privées, 4° discerner et caractériser les cadres institutionnels. Par la suite, une analyse de politique plus fine conduit à se préoccuper des modèles précis d'intervention et de leur impact. Sur ce plan, la dimension comparative permet de distinguer des « modèles » et leurs conditions d'existence pour nourrir une discussion appliquée au Québec.

En raison de la nature de l'exercice qu'est la « synthèse critique des écrits », les matériaux de cette recherche sont des sources secondaires. Nous considérerons les travaux qui existent sur la thématique, telle que développée, et portons une attention particulière aux politiques publiques. Afin de serrer davantage le corpus, nous retenons les publications surtout depuis le tournant des années 2000. À défaut d'être totalement exhaustif, notre préoccupation est de témoigner de l'état des connaissances sur le sujet. Les textes consultés sont en langues française, anglaise ou espagnole.

Le traitement se divise en deux grands volets. Dans un premier temps, les questions conceptuelles qui structurent notre investigation seront traitées par une discussion basée sur une perspective transversale. La dimension conceptuelle sera mise en discussion en se référant, autant que faire se peut, à une illustration basée sur une démarche comparative. Les distinctions seront illustrées par les données et les grandes observations concernant les pays nord-américains et européens. En raison de ce souci d'illustrer le propos, le traitement des quatre grands piliers conceptuels, que sont l'inégalité sociale, la pauvreté, l'exclusion sociale et le statut de l'intervention publique, assureront une meilleure connaissance de la diversité des modèles suivis par les différents pays dont le mode de développement est pourtant similaire. C'est l'objet des quatre premiers chapitres de cette étude.

Cela constitue la toile de fond nécessaire pour inscrire l'étude qui, dans un deuxième volet, porte sur cinq sociétés distinctes. Les États-Unis auront retenus beaucoup l'attention dans les quatre premiers chapitres, si bien que les études de cas partiront du Québec puis se consacreront sur quatre pays européens. Ces derniers ont été sélectionnés en fonction de leur caractère « exemplaire » en ce sens où ils illustrent des modes discriminés d'organisation socio-économique et de régulation publique. On pense au Danemark, au Royaume-Uni, à la France et à l'Espagne. Un chapitre est consacré à chacune de ces sociétés en suivant une grille d'interrogation qui met en relief diverses sphères de pratiques sociales : d'abord, l'économie générale du modèle de développement socio-économique, l'importance relative de pauvreté, la structuration de la mise en rapport des acteurs sociaux dans la régulation, les arbitrages politiques dans la protection sociale et, finalement, les modalités et l'impact de l'action publique.

En conclusion, nous chercherons à évaluer l'à-propos et la pertinence de certains modèles en tenant compte des contraintes propres à la situation québécoise. Non seulement l'adoption, mais davantage l'adaptation de politiques dans certains pays peuvent être riches d'enseignement, dans la mesure où sont mises en relief les conditions propices à un apprentissage et à un transfert de politique réussis. D'où l'idée de procéder à la comparaison, identifier des modèles, distinguer les perspectives porteuses, en général et applicables au Québec, ainsi que de dégager les énoncés et orientations sujets à application par le gouvernement du Québec, tout en appréciant les conditions de réalisation.

Nous espérons que ce travail constituera une référence de grande pertinence pour le processus d'apprentissage social et, vraisemblablement, de transfert de politique qui serait à l'origine de nouvelles initiatives politiques venant des décideurs au Québec. Les vaines tentatives de transposition mécanique d'un modèle ou d'une formule conduisent à retenir l'approche visant à définir un cadre de référence posé en termes d'hybridation — sans doute la seule méthode utile pour les actions inscrites dans un ensemble de contraintes, pour une bonne part, déjà données.

L'étude se termine par une bibliographie des ouvrages, textes et documents consultés dans le cadre de cette recherche. Nous avons évité de rassembler une bibliographie qui tente de briller par son exhaustivité, en misant essentiellement sur sa pertinence pratique pour l'étude produite.

Notre équipe est composée de trois chercheurs de l'Université de Montréal qui apportent des compétences complémentaires en sociologie et science politique : Gérard Boismenu, Pascale Dufour et Deena White. L'équipe a tiré profit de son insertion institutionnelle dans les structures de

- 46 *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.

recherche que sont le Centre d'excellence sur l'Union européenne (CEUE) et le Centre de recherche sur la politique et le développement social (CPDS). L'équipe a établi la stratégie de recherche et a veillé à sa réalisation. De jeunes chercheurs en formation ont été réunis et ont participé au travail exploratoire, à l'évaluation et à la mise en scène des diverses contributions. Geneviève Lapointe et Matthieu Mondou ont joué un rôle de premier plan dans l'avancement des travaux et leur capacité de se centrer sur l'essentiel tout autant que leur rigueur ont été hautement appréciés. Maude Chapados a participé à l'organisation de l'investigation sur la Canada et le Québec, tout en devenant spécialiste de l'Espagne. Émilie Larochelle a également contribué à la recherche. Que toutes ces personnes reçoivent le témoignage de notre reconnaissance.

Le traitement de la documentation, l'élaboration de l'analyse critique des travaux et la rédaction de l'étude sont l'œuvre de Gérard Boismenu, auteur principal, en collaboration avec Maude Chapados et Pascale Dufour, qui ont respectivement pris la responsabilité du chapitre sur l'Espagne et le Québec.