

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le traitement de la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, à travers les travaux qui ont une portée transversale en abordant plusieurs pays ou qui se consacrent davantage à une seule société, a mis l'accent sur la relation privilégiée de sa relation au travail. Il est nécessaire d'être plus explicite avec ce que cela signifie.

Dans de nombreux cas, le passage à la situation de pauvreté est lié à la perte d'un emploi rémunéré ; cela n'épuise pas pour autant la question : la pauvreté est aussi le fait du non-emploi, pour quelqu'un qui désire travailler, ou au sous-emploi, c'est-à-dire à un emploi procurant des revenus insuffisant en raison de la médiocrité de salaire versé ou du statut précaire de l'emploi (y compris pour les travailleurs autonomes). Cette pauvreté est aussi fortement conditionnée par les mesures de distribution de la richesse, le plus souvent de nature publique, qui visent l'ensemble de la population à faible revenu, et a fortiori les personnes sans emploi ou en perte d'emploi. En d'autres termes, l'accès au marché du travail, le statut d'emploi, son niveau de rémunération et le niveau de couverture de la protection sociale sont des composantes essentielles à la compréhension de la pauvreté et de l'exclusion sociale, mais n'épuisent pas le sujet, loin de là.

L'analyse du sens à donner au phénomène d'exclusion sociale permet de l'appréhender sous l'angle d'un processus qui s'appuie largement, mais non exclusivement, sur le non accès au travail ou du reflux des population de la sphère du travail. Point d'ancrage important, le chômage ou la situation de non-emploi est souvent un élément premier qui engage la population dans

une spirale qui n'est pas inexorable mais qui happe une partie de la population et l'entraîne vers une situation aggravée et débilitante de cumul des désavantages et les handicaps, qui déborde nettement la seule privation de revenu, pour englober les conditions de vie, d'insertion sociale et politique, de santé et d'éducation. L'exclusion sociale c'est une agression contre les composantes de la citoyenneté bien comprise du monde moderne. Il n'y a rien de linéaire dans cette relation entre la pauvreté et l'exclusion sociale et de ce constat, on peut dégager deux idées.

D'abord, les études montrent qu'il est mal aisé d'attribuer à la pauvreté un rôle premier dans toute une série de conditions qui accompagnent bien souvent la situation de pauvreté. Le mauvais état de santé et l'isolement social, notamment, peuvent apparaître comme des conditions préalables à la perte d'un emploi et au passage à pauvreté. Ce seront des conditions éventuellement préjudiciables à la réinsertion sur le marché du travail et l'accès à un nouvel emploi. Ajoutons qu'il a été établi que la situation de pauvreté était à elle seule une contrainte lourde à l'accès au travail. D'où, sans doute tout l'intérêt de dissocier dans les faits la situation de non-emploi et la situation de pauvreté ; sur ce plan, les pouvoirs publics ne peuvent être absents, si on peut dire. Ensuite, l'exclusion sociale c'est un processus qui engage éventuellement vers une situation limite qui agrège divers facteurs et conditions. Les travaux ont beaucoup insisté, pour une part, sur l'historicité et sur les enchaînements de ce processus et, pour une autre part, sur les conditions particulières accumulées de cette situation limite, ainsi que sur une estimation des populations touchées par cette situation limite. Cela permet d'affirmer que la pauvreté ne conduit pas inexorablement à l'exclusion sociale et que la part relative de la population associée à l'exclusion sociale est heureusement nettement inférieure à la part de la population

pauvre.

Nous sommes partis, dans cette étude, non pas du point d'aboutissement du processus menant à l'exclusion — situation limite —, mais de la pauvreté, en considérant qu'un traitement adéquat des conditions qui sont dans une large part à l'origine de la pauvreté est en mesure de freiner ou de casser le processus allant vers l'exclusion, sachant, par ailleurs, que notre démarche ne permet pas de cerner correctement le traitement ou l'intervention dirigée sur l'exclusion sociale comprise comme accumulation et confirmation dans la durée des désavantages sociaux. En somme, la pauvreté, considérée comme un facteur central qui anime la spirale de l'exclusion sociale, est posée comme une cible stratégique prioritaire, sachant bien qu'elle ne nous donne pas le fin mot de l'« histoire ». Ce choix d'angle d'attaque éclaire l'ensemble de la démarche et permet de saisir l'insistance qui est mise sur l'accès au travail, l'insertion professionnelle et les mesures visant la pauvreté.

Que ce soit la pauvreté ou l'exclusion sociale, ce qui en est retenu ce ne sont pas d'abord des manifestations qui appellent une panoplie d'interventions auprès de populations données. La question n'a pas été posée en termes d'intervention sociale, mais davantage en termes de configuration sociétale et de physionomie de l'action publique qui supportent la constitution d'une pauvreté plus ou moins importante, la perpétuation plus ou moins poussée de cette situation, du reflux d'une population plus ou moins considérable en marge du modèle de développement, de l'investissement public relatif dans le champ de la redistribution de la richesse, de l'intensité de l'accès au travail, de capacité et la qualité d'intégration les populations travailleuses dans la sphère du travail. En somme, il importe de comprendre la structure des pratiques et les formes institutionnelles publiques et privées qui produisent et

supportent la pauvreté, voire l'exclusion sociale.

Ces considérations sont éclairées par une série de relations qui peuvent être posées pour plusieurs sociétés comparables pour leur type de développement économique et pour leurs traditions politiques, pris en termes généraux. Malgré la compatibilité d'ensemble de ces sociétés, force est de reconnaître que si la pauvreté et l'exclusion sociale sont des réalités qui habitent chacune des sociétés, elle prennent une ampleur, des accents et des formes d'existence qui sont particulièrement contrastés. Il a été mis en évidence que des modèles existent et que ceux-ci représentent autant de constructions sociales et politiques qui ont marqué l'histoire de ces sociétés. Ces modèles ne sont rien d'autre, en effet, comme des agencements de pratiques et de formes institutionnelles qui traversent la sphère du travail, les modes de représentation des intérêts et les logiques de politiques publiques. On remarque, avec le recul et la vision panoramique que ce recul permet, qu'il y a une compatibilité et une complémentarité dans l'empilement des formes de pratiques, des institutions et des arbitrages. Loin de relever d'une préscience et d'une volonté historique intangible, il s'agit là d'une compatibilité qui exprime une représentation inscrite dans des logiques d'action et d'intervention des acteurs privés et publics.

Lorsqu'on discute de la situation québécoise, comme de n'importe quelle société, on ne peut échapper au fait que cette société est inscrite et participe à un modèle particulier d'organisation sociale et qu'un changement de « parcours » ou un changement institutionnel ne peuvent que se faire dans des contraintes de tous ordres et sur lesquelles il faut agir, tout en sachant que le seul volontarisme politique a de grandes limites.

La comparaison internationale permet de distinguer ces modèles et cela est instructif à plusieurs titres.

- On comprend que l'on ne peut parler en termes de modèles que dans la mesure où on procède à une généralisation empirique, basée sur l'observation d'une familiarité assez grande de modes de fonctionnement, d'organisations des pratiques, d'architectures institutionnelles, de modèles de développement, de rapports à la population, de cultures politiques, etc., permettant d'établir des congruences.
- Les sociétés qui sont associées à tel ou tel modèle ne le sont pas en fonction d'une fatalité historique et n'existent pas en fonction de l'un ou l'autre des modèles. Une société associée à un modèle — sachant que chaque société est singulière et que son association à un modèle relève d'une stylisation dans la lecture de la complexité sociale — peut l'être dans le temps, sans que cela préjuge du parcours ou du cheminement suivi dans le cours de l'évolution des choses. Une société n'a pas pour mission d'« incarner un modèle » !
- Il reste que les similarités repérables pour des modes de représentation des acteurs, des formes institutionnelles et des logiques d'action exercent un poids sur cette évolution, du moins en termes de contraintes. Cette remarque est d'autant plus pertinente que l'on veuille s'inspirer de façons de faire empruntées à d'autres contextes : le mimétisme gouvernemental ou l'apprentissage social pour les politiques publiques, par exemple, qui ne tiendrait pas compte de leurs conditions d'existence et des contraintes inhérentes

constituerait une méconnaissance pouvant hypothéquer toute l'entreprise.

- Parallèlement, la comparaison, qui fait ressortir des modèles différenciés, attire l'attention sur le fait que, pour des thématiques sociales semblables, les manifestations, les formes de représentations et les réponses sont multiples et composent des ensembles qui cherchent à se donner une cohérence et une prégnance. Dans une perspective macrosociale et avec un regard panoramique, force est de constater qu'il n'y a pas qu'une seule façon de penser et d'agir sur des enjeux actuels et qui ont également une grande acuité.

On constate sans peine que des modèles différenciés émergent sur le front de l'inégalité des revenus. La disparité dans la distribution sociale de la richesse prend des accents très poussés dans les pays anglo-saxons, alors que, malgré un accroissement des écarts, cela reste dans des ordres de grandeur nettement plus restreints dans les pays sociaux-démocrates, par exemple. Même si cela nécessite beaucoup de nuances, le démarquage qui ressort avec les trois modèles — d'Économie libérale de marché, d'Économie sociale de marché continentale ou d'Économie social de marché nordique — propose un cadrage assez instructif des modèles d'économie politique et de formes institutionnelles. On voit assez clairement que l'inégalité n'a rien d'un épiphénomène. Elle tire sa source de l'accès au travail, des structures salariales, du statut au travail, des rapports de force sur la scène du travail, de la hiérarchisation des compétences professionnelles, de la place relative du secteur public et du poids des institutions publiques dans la distribution de la richesse. L'approfondissement des inégalités n'est pas un accident historique : il est soutenu par une organisation sociale puissante qui est compatible et permissive pour une plus ou moins grande disparité.

La question de l'inégalité est intéressante à plus d'un titre, même s'il n'y a pas de relation linéaire entre l'inégalité des revenus et la pauvreté. Là encore, le traitement de la pauvreté comme phénomène particulier, nous conduit à mettre en relief l'accès à l'emploi, le statut d'emploi, la composition des ménages (famille monoparentale, famille avec un ou deux revenus), le rôle et l'ampleur de l'intervention publique tout autant pour l'accès à l'emploi que pour la résorption du phénomène de pauvreté, en tant que tel. Force est de constater, là encore, que le rôle des pouvoirs publics n'est pas un intervenant externe et ponctuel à l'égard d'un modèle de développement, mais bien un élément interne à l'œuvre dans divers champs de pratiques, comme partie constitutive de ces pratiques elles-mêmes.

On ne peut ramener la place des pouvoirs publics à une décision gouvernementale ou partisane, bien que celle-ci en soit une manifestation « événementielle ». On voit assez clairement que les modèles institutionnels — caractérisés par le trinôme repris à l'instant — définissent de façon distincte une place, un ordre d'importance, un rôle et un poids dans la construction des configurations institutionnelles qui parcourent aussi bien le milieu du travail, la sphère publique, la régulation des rapports sociaux que le mode de représentation sociale et politique. On a pu montrer, pour prendre un exemple particulier, que l'État social dans la régulation des populations prenait des physionomies distinctes selon que l'on favorisait les services plutôt que les transferts, les examens de ressources plutôt que l'universalité, la citoyenneté sociale plutôt que l'assurance sociale. Ce n'est qu'une dimension qui touche un segment donné dans l'ensemble composite qui participe à la présence des institutions publiques dans la régulation. D'ailleurs, contrairement à une idée reçue, on ne peut affirmer qu'une intervention publique soutenue se fasse au prix un sacrifice majeur concernant la croissance de l'économie ou de la

productivité du travail.

Sur cette lancée, rappelons que les politiques d'activation se sont généralisées dans l'arsenal des dispositifs mis en œuvre pour remodeler les conditions de soutien au revenu et pour favoriser l'accès au travail. Mais elles suivent des logiques qui sont fortement contrastées. En grossissant le trait, deux approches qui reposent sur les postulats et des méthodes différentes, voire opposées, se mettent en œuvre. D'un côté (le *work first*), la dépendance à l'aide publique est combattue à l'aide d'obligations, d'incitation forte, de démarche ciblée d'une vision punitive au besoin pour inciter un engagement des sans-emploi sur le marché du travail. Les dispositifs combinent les minima sociaux et l'impôt négatif, mais ne portent pas ombrage au travail pauvre et se concilient bien avec des formations peu qualifiantes. D'un autre côté (l'inclusion sociale), il faut chercher à atteindre la participation sociale par l'emploi, ce qui passe par l'employabilité et la formation professionnelle, soit l'intégration par l'emploi. On préconise une protection de bon niveau et prolongée, basée sur des droits, mais également des obligations, se conciliant à des droits et à des sanctions moins rigoureuses. Ces deux démarches se valent assez bien dans, pour le premier, le modèle d'économie libérale de marché, alors que, pour le deuxième, dans l'économie sociale nordique. Mais dans tous les cas, cette tension bipolaire aiguise l'évolution des dispositifs de l'activation.

Ces quelques observations pour illustrer le caractère non aléatoire des orientations générales des politiques publiques sur la moyenne période. Parler de non aléatoire ne signifie pas que l'on puisse avancer que ces politiques soient prévisibles. Les études des sociétés « exemplaires » montrent tout de même une transformation et un mouvement sinueux dans une trajectoire qui a ses propres forces d'inertie et qui connaît relativement peu

de bifurcation radicale. Le catalogue d'idées, la thématisation des enjeux, la configuration et la capacité organisationnelle des forces en présence, sans oublier le panorama de la structure industrielle et de ses acteurs majeurs ont tendance à s'inscrire dans la durée. Bien souvent, il faut faire remonter le cadre des actions engagées à des moments charnières, qui existent comme charnières, mais qui sont relativement peu nombreux dans le parcours d'une nation. Lorsqu'au Québec on fait référence à la Révolution tranquille ou au modèle québécois, on désigne une période, un moment ou un concept souvent bien imprécis, mais il s'agit de l'évocation d'un réalignement dont la suprême vertu c'est d'avoir été fondateur et d'être peu fréquent dans la trajectoire historique d'ensemble. Cela dit, aucune société n'est esclave de son passé et est soumise à creuser le même sillon ou la même ornière. Face à la dépendance au sentier, on a pu s'interroger sur les conditions d'une bifurcation. C'est cette question qu'il faut poser d'emblée.

Pour permettre d'y réfléchir, il faut sans doute revenir sur les éléments simplifiés de ce qui constitue le cœur du modèle vertueux de la régulation sociale qui jouxte la flexibilité et la sécurité des travailleurs dans un modèle de croissance dynamique, innovateur et tourné vers l'égalitarisme des conditions de vie et une citoyenneté sociale assumée. Depuis un certain nombre d'années, le Danemark représente un modèle qui, en effet, semble réunir les conditions les plus avantageuses pour le développement d'une société dans les conditions actuelles. On peut voir dans ce pays un agencement institutionnel inimitable et non transposable qui ne peut qu'alimenter les chimères sur l'apprentissage social en affaires publiques. On aurait raison, sans doute, tout en discourant sur le caractère non reductible de l'empilement des formes institutionnelles complémentaires danoises dans des sociétés autres.

Il convient de revenir sur les grandes composantes de ce que l'on nomme le triangle d'or de la flexicurité (voir Figure 6.9) et de réfléchir non pas principalement sur les formes particulières et les mises en relation vertueuses de ces composantes, mais sur ces composantes en tant que telles et sur leurs interactions possibles sous d'autres modes. De fait, c'est ce que l'on a considéré dans chaque étude de cas. En creux (si l'on peut dire) s'exprimait l'agencement potentiellement non-vertueux des formes particulières de ces composantes. Derrière la Triangle d'or de la flexicurité, il y a aussi le triangle de plomb du néolibéralisme et la triangulaire inachevée de la compassion républicaine, si nous pouvons dire. En somme, ce dont il est question c'est du mode de conciliation et d'arrangement entre d'une part, le marché du travail, d'autre part, l'État social et, enfin, la politique du marché du travail.

On se rappelle que ce triangle est qualifié de triangle d'or pour le Danemark, dans la mesure où on assiste à des enchaînements vertueux permettant une complémentarité active des sphères et dont la résultante est l'atteinte simultanée des grands objectifs sociétaux comme l'innovation, la croissance économique assurant un fort taux d'emploi, un chômage maîtrisé, une pauvreté et une exclusion sociale ramenées à des niveaux modestes, une mode concerté d'élaboration des compromis généraux, etc. Cet enchaînement repose sur une intégration forte entre un État social particulièrement actif et généreux offrant des niveaux et une durée de couverture sociale exceptionnellement bons. Cet État social va de pair avec un marché du travail flexible où la mobilité des travailleurs, de tous types d'emploi, est particulièrement importante et les contraintes juridiques sont nettement moins restrictives qu'en d'autres pays. Cette flexibilité est en compatibilité avec un taux de syndicalisation et un taux d'employés sous entente collective fort élevés. Par ailleurs, l'État danois est agissant en matière de

politique active de marché du travail. La protection sociale et l'activation sont en cheville, ce qui met à l'avant plan la conditionnalité des mesures, tout autant que leur générosité. La dernière décennie a été employée à déployer une série de mesures à géométrie variable, qui découlent d'une logique d'intervention d'inclusion sociale et qui arrivent tôt dans le parcours de la personne qui n'a pas accès au travail ou qui vient de terminer un épisode de travail et qui se retrouve sans emploi. La formation se veut qualifiante et ponctuant le cheminement de vie active des travailleurs. Globalement le chômage est plutôt de courte durée, alors que le chômage de longue durée reste dans des limites comparativement raisonnable en dépit de la couverture offerte par la protection sociale.

Il ne s'agit pas de reprendre systématiquement les principaux éléments de notre étude sur ce pays, mais il convient de noter que c'est une référence utile pour jauger l'économie générale d'autres modèles. Le Royaume-Uni offre une image inversée de celle projetée par le Danemark. Comme pour ce dernier pays, on peut dégager au Royaume-Uni une logique d'enchaînement assez affirmée mais produisant des effets complètement différents.

Alors que la « faible rigueur » dans la protection de l'emploi rapproche le Danemark des pays Anglo-saxon (Figures 6.8 et 7.32), force est de reconnaître que la dynamique sociale dans la sphère du travail se présente sous un jour complètement différent de ce que l'on connaît au Royaume-Uni. Dans ce cas, il s'agit d'un avantage patronal participant à la précarité de la situation des travailleurs qui se confirme dans une dynamique de relations de travail dans laquelle les travailleurs organisés sont dans une position marginale et défensive. Il faut dire que les conventions à la base des compromis institutionnalisés danois ont une longue histoire et que le mode d'élaboration des

compromis se fait dans un tout autre contexte faisant en sorte que la compréhension des intérêts à court et moyen termes produits des arbitrages assez éloignés de ce que l'on pourrait imaginer au Royaume-Uni. Dans ce dernier cas, en effet, les couplages sont nettement différents.

Concernant le marché du travail, on note une flexibilité et peu de sécurité, et, pour ce qui est de la richesse, une éthique du travail sans les vertus de la redistribution. L'inégalité économique est l'une des plus fortes du monde occidental, malgré une certaine contraction, et la pauvreté est incomparablement élevée et sévère pour les enfants et les personnes âgées. L'État social est en retrait, si bien que le niveau de protection est peu soutenu dans la mesure où le principe premier est de lutter contre la dépendance des prestataires à l'égard des mesures sociales et qu'une nette distance doit être préservée entre le niveau de couverture et les conditions d'embauche au bas de l'échelle qui sont plutôt détériorée.

Évidemment, cela teinte toute la démarche dans la définition d'une protection sociale active en ce sens que l'activation n'est pas que conditionnelle, elle est surtout disciplinaire et vise à une incitation au travail d'inspiration punitive. Cela a eu un impact certain en termes de diminution du nombre de prestataires et d'insertion professionnelle, mais sur un marché du travail plutôt détérioré. De même, les programmes d'activation ciblés sur des catégories particulières ont été renouvelés et centrés sur une formation et des retombées à court terme. Là aussi les effets ne se sont pas fait attendre. Mais on peut s'interroger sur la portée de ce type de formation pour l'insertion professionnelle durable. Le taux de prestataires qui connaissent un court épisode en emploi et qui reviennent à la situation antérieure de sans-emploi est particulièrement important.

Cela soulève toute la question de l'évaluation des mesures de formation et d'insertion professionnelle. Partout, on considère que l'efficacité de la formation en entreprise, notamment par le biais de stage, est plus grande que les formations plus générales ; mais, a y regarder de plus près, sur une période plus longue, ce sont ces dernières qui ont la portée la plus positive dans l'insertion professionnelle. De même, les formations qualifiantes, qui interviennent en accompagnement du parcours de vie professionnelle, ont également un impact positif plus structurant. Dans cet ordre d'idées, l'évaluation de la portée des cheminements de formation est fonction des priorités gouvernementales et des variables privilégiées. Une vision de court terme, privilégiant le *work first* et l'investissement public limité, trouvera certainement beaucoup de vertus au modèle britannique. Mais une vision, privilégiant l'innovation et la formation qualifiante, un modèle de développement inscrit dans la durée, l'inclusion citoyenne, la réduction des coûts sociaux liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale, et la socialisation des modes de régulation des populations, serait à la source d'un jugement sévère.

La notion d'activation, et les mesures ou dispositifs qui lui donnent corps, est de fait une atteinte à l'idée de droits sociaux inconditionnels associés à la citoyenneté. Partout la critique sur ce plan fera mouche, comme on l'a vu dans le cas du Danemark. Cette critique est présente partout et peut être un frein à de nouvelles initiatives. En France, par exemple, on voit que l'activation a du mal à se dire et à s'affirmer, car elle est associée à l'usage de la sanction dont on a du mal à trouver la légitimité. En tout état de cause, les politiques d'activation manient la conditionnalité et la sanction avec des esprits différents selon que l'on suive l'inspiration d'inclusion sociale, plutôt que du *work first*. Évidemment, ce sont des stylisations de « régimes polaires » qui s'accordent mal avec les pratiques mises de l'avant

par les gouvernements des différentes sociétés, mais, tout compte fait, elles s'imprègnent surtout de l'une ou de l'autre influence.

La situation française fait ressortir l'ascendant des traditions et conventions politiques qui s'expriment dans la représentation des enjeux et dans la capacité de définir et de conceptualiser leur traitement. L'idéologie républicaine pose le principe de la responsabilité publique sur le bien-être des citoyens. Autant mais autrement qu'au Danemark, l'État est investi d'une responsabilité collective qui s'exprime par une « compassion » à l'égard des laissés-pour-compte. On y remarque une société salariale protectrice qui a eu l'heure d'introduire des marquages fort qui hypothèquent la flexibilité du marché du travail et qui établissent des cadres restrictifs au recrutement et à la rémunération de la force de travail. Depuis plusieurs années maintenant l'encadrement légal des relations de travail est un enjeu qui soulève de graves oppositions. Mais, sous un autre angle, l'État français se préoccupe beaucoup de la pauvreté et la tolère mal si tant est qu'elle cadre mal avec l'esprit républicain. La protection sociale charpentée sur le mode assuranciel devait d'ailleurs obvier à une telle situation. L'État s'investit d'une responsabilité collective et marque sa présence sur tous ces fronts. D'où un investissement considérable et une volonté d'activation des chômeurs, une lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le redéploiement de nouveaux dispositifs. Cet activisme implique un investissement public important, une présence institutionnelle dispersée, mais également une politisation des enjeux et une sédimentation instrumentale des dispositifs.

La reconnaissance d'une responsabilité collective de l'État face à la pauvreté et à l'exclusion sociale, plutôt que de s'en remettre à une responsabilité d'abord individuelle de non

insertion sur le marché du travail et de carence d'intérêt ou de formation pour s'inscrire sur ce marché, est un élément distinctif dans la façon dont ont les pouvoirs publics de se poser eu égard au volume et à la conception de leur action. Il s'agit non pas de substituer la responsabilité individuelle par la responsabilité publique, mais d'assumer que la responsabilité est partagée et que les pouvoirs publics jouent un rôle dont ils ne peuvent se délester : il doit être présent et faire partie de la mise en place des modes d'intervention. Sur cette question, il y a là une ligne de partage qui traverse la thématique des enjeux et la configuration des dispositifs déployés.

Par ailleurs, l'Espagne illustre très bien comment un espace politique fragmenté, avec des institutions étatiques prévoyant une division des compétences, peut très bien voir éclore différentes conceptions aussi bien des enjeux de la pauvreté et de l'exclusion sociale, que des modes d'action publique en découlant. Évidemment, l'environnement institutionnel et les politiques centrales conditionnent les marges de manœuvre, mais ces dernières sont exploitées et rendent possible une variation significative des arbitrages politiques et donc des orientations permettant de traiter différemment la thématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale et, conséquemment, de déployer des mesures inspirées par des logiques d'intervention significativement distinctes. On note aussi au passage la capacité d'influence d'institutions et de décisions politiques supranationales en la matière pour infléchir les orientations générales de certaines entités subnationales. Si la première considération a tout son intérêt pour aborder la société québécoise, la dernière n'a pas de portée réelle dans ce cas.

Partie prenante de l'ensemble canadien, la société québécoise en partage la plupart des grandes caractéristiques générales. Il ne faut perdre de vue, que le Québec est inscrit dans une Économie

libérale de marché. Tout en l'étant moins que la Royaume-Uni et les États-Unis, le Canada est un pays inégalitaire et cette inégalité croît fortement depuis le tournant des années 1990 avec une inégalité plutôt fort prononcée (Figure 5.4). Cette croissance est d'abord le fait d'une forte accélération de l'inégalité dans la distribution primaire des revenus par le marché, qui n'a été que très partiellement contrée par les mesures de redistribution par la fiscalité et les transferts.¹ Au Québec, la situation est sensiblement la même (Tableau 5.13). Dans la distribution des revenus pour l'ensemble canadien, on assiste à une polarisation de la distribution des revenus, ce qui fait en sorte que la classe moyenne s'effrite pour rejoindre pour une part les bas revenus.² Le quart des emplois (en 2004) sont à faible revenu et les salariés qui se partagent ces emplois au bas de l'échelle ont un accès très limité à un régime de retraite agréé ou à une assurance médicale, dentaire, d'invalidité ou vie.³

Les fluctuations des emplois au bas de l'échelle suivent d'assez près l'évolution du taux de chômage, qui est important (nettement plus qu'aux États-Unis) et se situe depuis quelques années à près de 7 %. Parallèlement, il faut bien voir que le taux de participation au marché du travail connaît de fortes variations et se situe à un niveau généralement et comparativement plutôt bas (Figure 5.2). Le taux d'emploi est au mieux de 63 % (généralement c'est nettement plus bas), ce qui est de 10 points de pourcentage inférieur à celui du Danemark. Le Québec suit ce parcours en accusant un écart de 2 points de pourcentage en sa défaveur pour chaque variable.

¹ Heisz, Andrew, *Inégalité et redistribution du revenu au Canada: de 1976-2004*. Ottawa: Statistiques Canada, 2007, p. 6.

² Heisz, Andrew, *Inégalité et redistribution du revenu au Canada: de 1976-2004*. Ottawa: Statistiques Canada, 2007, p. 44.

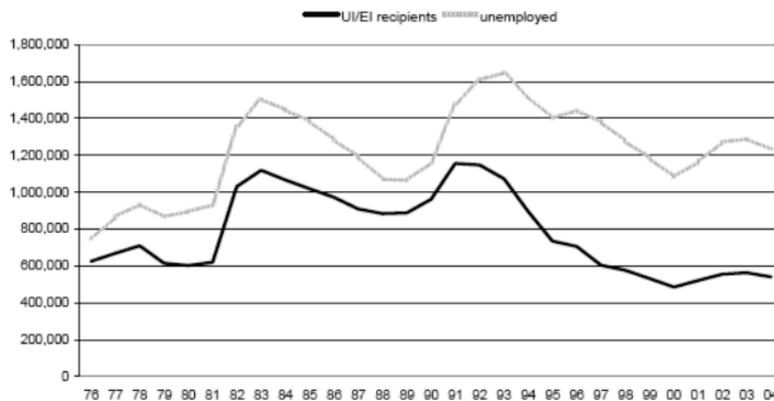
³ Saunders, Ron, *Valoriser le travail: conclusions et recommandations*. Ottawa: Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2006, p. 4.

C'est éléments vont de pair avec une pauvreté très présente. Les données disponibles ne permettent pas d'établir une comparaison stricte car plusieurs indices sont retenus et lorsque le facteur du pourcentage du revenu disponible médian, le seuil retenu est à 50 % et non 60 % comme c'est le cas en Europe. On peut discuter longuement cette question, mais il est assez évident que le seuil retenu en Europe témoigne d'une volonté de considérer une pauvreté relative qui fait référence à un élargissement des besoins de la population qui va au-delà des besoins physiques essentiels. Le seuil de 50 % du revenu médian situe tout de même le taux de pauvreté au-dessus de 10 % au Québec qui se contracte ces dernières années à un peu moins de la barre des 10 % (Figure 5.3). Malgré les améliorations notables ces dernières, cela place le Québec et le Canada (qui est dans la même zone, comme nous l'avons vu) dans une situation qui n'est pas très éloignée à celle du Royaume-Uni.

La croissance de l'inégalité, le chômage, le marché du travail déprécié, mais aussi la couverture sociale permettent de comprendre l'incidence élevée de la pauvreté. Le chômage a baissé au cours des années 1990, mais, parallèlement, les réformes de l'assurance-chômage (assurance emploi) et de l'assistance chômage (aide sociale) ont procédé à un resserrement des conditions d'admissibilité et de couverture (remplacement du revenu). Force est de constater que les dépenses, en devise constante, diminuent sensiblement après le pic de 1991-1992. Le niveau des dépenses de l'assurance tend à se confondre avec celui de l'assistance chômage. Le pourcentage de chômeurs qui perçoivent des prestations d'assurance-chômage a chuté de près de 80 % en 1991 à un peu plus de 40 % en 1996 ; depuis ce dernier pourcentage est stable (Figures 5.7 et 5.8).

Les personnes refoulées de l'assurance-chômage se sont devenues prestataires d'assistance chômage. On remarque, en effet, que le pourcentage des prestataires d'assistance chômage sur la population totale suit la même courbe, depuis le tournant des années 1990, que celle du pourcentage de chômage (Figure 5.9). Le nombre de prestataires d'assistance chômage est fortement lié à la conjoncture économique. Cette synchronie est assez frappante pour toutes les régions au Canada

Figure 10.1
Nombre de prestataires d'assurance-chômage
et nombre de chômeurs, Canada, 1976-2004



Source: Battle, Ken, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 19

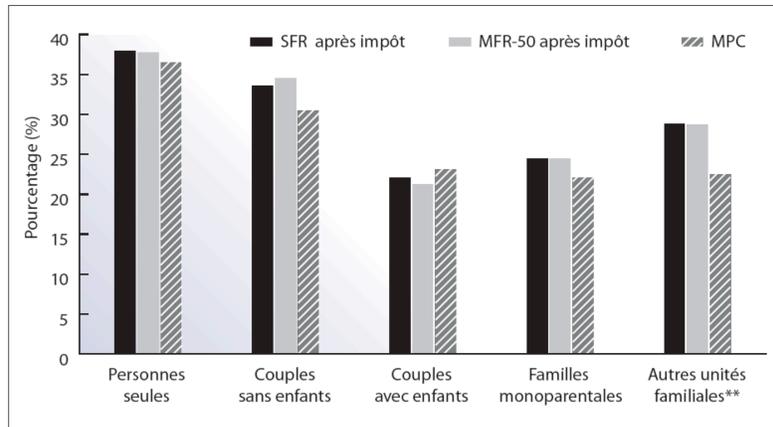
L'écart s'est creusé entre le nombre de chômeurs et le nombre de prestataires. Cet écart est modulé selon les provinces. Au Québec c'est la moitié des chômeurs qui ne perçoivent pas d'assurance-chômage. Force est de reconnaître que les mesures d'aide sociale jouent un rôle stratégique dans la résorption de la pauvreté. Or, on sait que le niveau de couverture tend inexorablement à se déprécier. La valeur réelle moyenne de la prestation accordée « au parent seul avec un

enfant » est passée, en dollar constat 2003, de 15 000 \$ (environ) à plus de 10 000 \$ de 1994 à 2003.⁴ Au Québec, diverses mesures ont visé à consolider le soutien au revenu assuré par l'aide sociale, mais il reste dans tous les cas de figure les prestations sont radicalement ou nettement en deçà du seuil de faible revenu. Dans le cas des personnes seules et des couples sans enfant, il est difficile de ne pas voir dans la valeur réelle des prestations une logique punitive d'intervention, qui cherche à faire jouer la pénibilité des conditions de vie comme nécessité à s'engager coûte que coûte sur le marché du travail. Ce genre de motivation et de logique d'intervention a peu à envier aux principes du néolibéralisme et, en ce cas, la référence au Royaume-Uni est vite présente à l'esprit.

Cela dit, le Québec est aussi fortement inspiré par l'univers de référence français, en ce sens que les valeurs de compassion et de communauté sont présentes et ont été mises à l'honneur au moment de la loi de lutte contre la pauvreté. Il devient assez évident que la pauvreté n'a aucune place dans le redressement de l'emploi et l'accès à l'emploi. La loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adoptée en 2002, faisait la promotion du respect et de la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et visait le renforcement de la participation à la vie collective. Diverses mesures devaient concourir à la mise en œuvre de ce projet, dont le renforcement du filet de sécurité sociale et l'amélioration de l'accès au travail, ainsi que la valorisation du travail, notamment par le rehaussement de la qualité des emplois.

⁴Banting, Keith G., « Do We Know Where We Are Going? The New Social Policy in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 31, n°4, 2005, p. 424.

Figure 10. 2
Écart du faible revenu d'après différentes mesures et selon le type
d'unité familiale, Québec, 2002-2003



Source : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE). *Le faible revenu au Québec: un état de situation*. Québec: Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Gouvernement du Québec, 2008, 15.

Cette loi constitue une bifurcation dans la trajectoire de la politique québécoise à l'égard des laissés-pour-compte. Ce changement de paradigme, au moins au plan des principes, pouvait laisser perplexe. Il exigeait une politique de nature systémique, touchant non seulement les dispositifs de la protection sociale, mais également les conventions et façons de faire touchant la sphère du travail, par exemple. Également un redressement des dispositifs devait être effectué en modifiant leur logique d'intervention. Or, dans le plan d'action, plusieurs actions visent à valoriser le revenu du travail (par une « prime au travail », la bonification de revenu liée à la participation à des mesures dans le cadre de l'aide sociale, la hausse du salaire minimum, le soutien aux enfants et l'aide au logement social), mais les mesures non conditionnelles relevant de droits universels pour les citoyens à faible revenu ont été laissées en marge. Pourtant ces éléments fondaient la compréhension de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale inscrite dans la loi

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).

de 2002 du Québec.

Cette question des droits universels et non conditionnels pour les laissés-pour-compte de la société qui soient de nature et d'importance suffisantes pour permettre une réelle participation à la société est très actuelle dans les débats dans les pays occidentaux. On se souviendra qu'au Danemark, là où les mesures publiques de soutien au revenu, de formation et de participation à la vie collective sont considérées comme « généreuses », des voix s'élèvent pour témoigner que la montée en force de la démarche conditionnelle représente un recul pour les droits de la citoyenneté sociale. Pourtant, les divers gouvernements ont généralement introduit, et de plus en plus tôt dans « la prise en charge publique » de la situation de sans emploi et d'exclusion sociale, une conditionnalité dans l'application des droits. L'obligation et la responsabilité subordonnent l'application du droit. Toutes les modulations de cette articulation sont possibles, passant de la version la plus restrictive et punitive, comme cela semble le cas au Royaume-Uni, et celle de l'accompagnement appliqué et investi au Danemark.

Au Québec les droits universels aux sans-emploi sont nettement en deçà du seuil de pauvreté tel que défini à 50 % de la médiane du revenu disponible. Pour le reste, c'est la participation à diverses filières d'insertion qui permet de bonifier le revenu à un niveau qui resterait à apprécier en fonction d'un seuil plus susceptible de parler de conditions de vie permettant minimalement de participer à la vie sociale, soit 60 % de la médiane du revenu disponible, comme c'est le cas en Europe. Il ne s'agit pas là d'une guerre de chiffres ou d'indicateurs, mais du simple constat que la norme européenne, aussi arbitraire puisse-t-elle paraître, est davantage en mesure de désigner les contours d'une population qui, subissant une privation de nature diverse,

est laissée en marge d'une participation à la vie sociale minimale. Une étude plus serrée devrait être faite, mais il semble, *a priori*, que malgré une valorisation de mesures conditionnelles le seuil de pauvreté est encore hors de portée.

En 2008, le gouvernement énonçait sa politique pour un *Pacte de l'emploi*. De nouveau, on affirme que l'emploi est la première solution pour assurer la sécurité économique et l'inclusion sociale des personnes aptes au travail. Cette politique vise à accroître le nombre de participant aux programmes de préparation à l'emploi et à la formation de la main-d'œuvre. Les diverses catégories de population sans-emploi connaîtront une valorisation de leurs revenus, mais en fonction de la conformité à une série d'exigences. Constatant qu'il y a un bassin de main-d'œuvre dont la formation est douteuse ou inadéquate, plusieurs « clientèles » se profilent et devraient s'engager dans des parcours diversifiés. Malgré que l'on reconnaisse que l'on doit, pour certaines situations, se situer dans le temps long, la « mise au travail » immédiate participant au bon fonctionnement du marché semble s'imposer au détriment d'une formation professionnelle qualifiante. Il est sans doute trop tôt pour se prononcer, mais l'esprit qui habite l'énoncé de politique semble s'inspirer des *New Deals* britanniques, en cherchant à cibler des « clientèles » particulières comme les jeunes. Le ciblage reste relativement modeste, sans doute, mais on a l'impression tenace que l'échelle de temps s'est rapprochée et que le temps court est l'horizon nettement privilégié.

Dans toute cette question, il ne faut pas oublier que l'étude de diverses sociétés permet de mettre en relief deux observations. Les mesures d'insertion professionnelles qui apparaissent le plus efficace à court terme, ne le sont pas nécessairement avec le recul : les mesures de portée de moyen terme étant plus structurantes et porteuses pour une insertion

professionnelle durable. Par ailleurs, la question de l'efficacité et de l'évaluation de l'impact des mesures d'insertion reste une question ouverte, dans la mesure où la question peut se résumer ainsi : l'impact que l'on attribue à certaines mesures, n'est-il pas un effet qui se serait manifesté de toute façon si, par exemple, la conjoncture économique avait été plus propice. Les observateurs sceptiques rappellent ici que l'on jette parfois un regard candide sur la « performance instrumentale » des dispositifs ou programmes, alors que la socialisation des populations et l'acquisition d'habiletés professionnelles sont des données essentielles à l'inclusion du plus grand nombre dans nos sociétés. Reste à savoir sur le modèle de développement économique, la norme salariale qui y est pratiquée et les mesures publiques d'inclusion sociale sont compatibles avec une citoyenneté sociale partagée.