

Relations industrielles Industrial Relations



Social Exclusion and Anti-Poverty Policy : A Debate sous la direction de Charles GORE et José B. FIGUEIREDO, International Institute for Labour Studies, United Nations Development Programme, Research Series 110, Geneva : International Labour Organisation, 1997, 132 p., ISBN 92-9014-576-5.

Lessons for Welfare Reform: An Analysis of the AFDC Caseload and Past Welfare-to-Work Programs par Dave M. O'NEILL et June Ellenoff O'NEILL, Kalamazoo : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, 131 p., ISBN 0-88099-180-1 (hardback), ISBN 0-88099-179-8 (pbk.).

Sylvie Morel

Volume 53, Number 3, Summer 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005295ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005295ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Morel, S. (1998). Review of [*Social Exclusion and Anti-Poverty Policy : A Debate* sous la direction de Charles GORE et José B. FIGUEIREDO, International Institute for Labour Studies, United Nations Development Programme, Research Series 110, Geneva : International Labour Organisation, 1997, 132 p., ISBN 92-9014-576-5. / *Lessons for Welfare Reform: An Analysis of the AFDC Caseload and Past Welfare-to-Work Programs* par Dave M. O'NEILL et June Ellenoff O'NEILL, Kalamazoo : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, 131 p., ISBN 0-88099-180-1 (hardback), ISBN 0-88099-179-8 (pbk.).] *Relations industrielles / Industrial Relations*, 53(3), 595-599.
<https://doi.org/10.7202/005295ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1998

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Recensions

Book Reviews

Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate

sous la direction de Charles GORE et José B. FIGUEIREDO, International Institute for Labour Studies, United Nations Development Programme, Research Series 110, Geneva : International Labour Organisation, 1997, 132 p., ISBN 92-9014-576-5.

Lessons for Welfare Reform: An Analysis of the AFDC Caseload and Past Welfare-to-Work Programs

par Dave M. O'NEILL et June Ellenoff O'NEILL, Kalamazoo : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, 131 p., ISBN 0-88099-180-1 (hardback), ISBN 0-88099-179-8 (pbk.).

Ces deux ouvrages peuvent être réunis par l'ambition commune qui anime leurs auteurs, celle de contribuer à l'amélioration de la conception des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Cependant, au-delà de cette préoccupation générale, on chercherait en vain d'autres liens de parenté. En effet, tant au niveau des sujets abordés, de la nature des contributions que du ton général de l'exposé, ces volumes se démarquent sensiblement.

Tout d'abord, l'ouvrage collectif de l'Institut international des études sur le travail du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) est le dernier paru d'une série de publications issues d'un projet de recherche sur l'exclusion sociale mené par cet organisme. Il s'agit, plus exactement, du compte-rendu d'un certain nombre de contributions et de conclusions qui sont ressorties d'une rencontre d'experts, théoriciens et praticiens, réunis à New York en 1996 dans le cadre du Forum sur les politiques relatives à l'exclusion sociale (*Policy Forum on Social Exclusion*). Ce dernier était organisé dans le but d'analyser les implica-

tions possibles que comporte la perspective de l'exclusion sociale au niveau de la structuration des politiques sociales visant à contrer la pauvreté. Car, s'il est un terme qui a fortement gagné en popularité dans plusieurs pays durant la décennie des années quatre-vingt-dix, dans le domaine des interventions liées aux populations souffrant d'un déficit d'intégration sociale, c'est bien celui d'exclusion. Aussi, par rapport à cette question, les objectifs affichés par les auteurs sont-ils double : « clarifier les interrelations [existant] entre la pauvreté et l'exclusion sociale et évaluer l'utilité potentielle de cette dernière approche au niveau des stratégies anti-pauvreté » (p. 3).

L'ouvrage comporte trois grandes parties qui, bien qu'elles forment un ensemble un peu disparate, n'en offre pas moins chacune un intérêt certain. Dans la première, on a jugé approprié de reprendre le texte d'un document exploratoire qui avait été transmis, à titre préparatoire, aux participants du Forum. On y trouve des réflexions synthétiques sur le concept d'exclusion,

les mécanismes qui engendrent ce phénomène ainsi que les pistes et les perspectives de politiques à son encontre. La deuxième partie du volume fait état des débats et des discussions menées en tables-rondes et la dernière partie présente, dans leur intégralité, un certain nombre de communications, regroupées sous trois grandes thématiques : les perspectives générales, les questions institutionnelles et enfin, les perspectives des acteurs sociaux, comprenant les entreprises, les syndicats, le gouvernement et les organisations internationales.

Le portrait général que brosse cet ouvrage du phénomène de l'exclusion vient, en partie, confirmer des constats déjà établis dans les recherches antérieures ayant porté sur cette question (S. Paugam, dir., *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, 1996). À cet égard, on retiendra l'importance de concevoir l'exclusion, non pas de façon statique, mais en termes de processus, perspective qui met l'accent, non pas tant sur les carences individuelles imputées aux « exclus » que sur les structures sociales générant l'exclusion. Est ensuite reconnue l'impossibilité de définir l'exclusion en dehors des dimensions temporelle et spatiale dans lesquelles elle s'inscrit et, plus particulièrement, l'ensemble des règles formelles et informelles qui conditionnent les interactions sociales. Une définition précise de l'exclusion sociale, peut-on ainsi lire, « dépend des paradigmes de l'intégration sociale et de la citoyenneté ainsi que de l'environnement culturel prévalant dans une société » (p. 8). L'une des idées-forces qui mérite d'être signalée et qui semble faire consensus parmi les contributeurs est le caractère stérile de la mise en opposition des « inclus » et des « exclus » (ou encore des « insiders » et des « outsiders ») dans l'analyse de l'exclusion et la formulation des actions visant à la contrer. Ceci signifie, en d'autres termes, qu'il est préférable d'analyser

comme un processus conjoint l'exclusion et l'inclusion sociales plutôt que de dichotomiser les deux facettes d'un même problème de société. Les débats survenus pendant le Forum ont aussi fait ressortir la dimension normative de l'appréhension de l'exclusion : l'existence de formes « légitimes » d'exclusion, voisinant avec celles qui sont considérées comme « illégitimes », reconnaissant en cela que l'acte d'exclure est aussi un fait fondamental dans une démocratie. Enfin, les participants ont reconnu que le concept d'exclusion ne s'oppose pas à celui de pauvreté mais vient plutôt en renouveler le sens en y incorporant des dimensions nouvelles, l'approche processuelle des phénomènes de *désaffiliation sociale* en étant un exemple. Ce dernier constat n'est pas non plus nouveau dans la recherche sur l'exclusion.

Là où, cependant, les contributions présentées dans ce volume sont réellement novatrices c'est surtout, nous semble-t-il, en regard de la préoccupation, qui traverse tout l'ouvrage, de dépasser une vision purement eurocentriste de l'exclusion. Cette dernière notion, qui nous vient en effet d'Europe occidentale et, plus particulièrement, de la France, peut-elle être utilisée de manière féconde en dehors du contexte spécifique dans lequel elle est née, s'interroge-t-on ? Telle est la question qui a sous-tendu l'ensemble des échanges menés durant le Forum et qui s'est traduite par des efforts de confrontation systématique de la dimension théorique du problème de l'exclusion à celle, plus empirique, d'une variété de réalités nationales existant dans les pays en développement et les pays en transition. Il est à noter que, pour mener ce travail de réflexion, les participants ont bénéficié des résultats de six monographies nationales (portant sur l'Inde, le Pérou, la Russie, la Tanzanie, la Thaïlande et le Yémen), qui avaient précisément pour objet d'évaluer la « valeur ajoutée » de l'utilisation

de la conception de l'exclusion, compte tenu de la spécificité des formes d'appauvrissement existant dans ces pays. Dans l'ensemble, ces études permettent d'établir, indique-t-on, que l'approche en termes d'exclusion est applicable à un large éventail de configurations nationales et, de plus, susceptible d'enrichir la formulation des politiques de lutte contre la pauvreté. Soulignons également, à titre de contribution notable de ce volume, la diversité des entrées par lesquelles est traitée la thématique de l'exclusion, en particulier dans les contributions présentées en troisième partie. De la sorte, sont fournies autant d'occasions d'élargir la réflexion à ce sujet. Les nouveaux rôles des acteurs sociaux, surtout les entreprises et les syndicats, les paradoxes de la globalisation économique et les ambiguïtés de la société civile sont des exemples de questions qui permettent d'approfondir la compréhension des enjeux entourant l'exclusion.

Cependant, il nous faut indiquer un certain nombre d'imperfections comme les redondances qui s'observent dans la dernière partie, dues au fait qu'y sont présentées les contributions dont sont tirées les synthèses formant la deuxième partie. De plus, on peut regretter que l'ouvrage ne comporte pas de conclusion, ce qui aurait permis de lier davantage les divers éléments sous forme synthétique. Mais ces quelques points faibles ne parviennent pas à atténuer l'impression globalement favorable qui se dégage de la lecture de cet ouvrage, somme toute stimulant en raison de l'ingéniosité dont ont su faire preuve les chercheurs dans le traitement de la problématique de l'exclusion. L'ouvrage soulève certes autant de questions irrésolues qu'il n'apporte de réponses, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de la nouveauté et de la complexité du thème, mais il ouvre des pistes de réflexion enrichissantes pour quiconque s'intéresse à cette question.

Le second ouvrage, intitulé *Lessons for Welfare Reform*, est, quant à lui, très représentatif des études américaines portant sur l'aide sociale, couramment désignée sous l'appellation de « welfare ». L'une des caractéristiques premières de ce type d'ouvrage est d'être fortement orienté vers l'analyse des comportements individuels des prestataires d'assistance sociale. Mais précisons, avant tout, quelles sont les visées des auteurs. Ceux-ci se proposent de guider les États dans la mise en œuvre de la nouvelle législation assistancielle, entrée en vigueur aux États-Unis le 1^{er} janvier 1997. Cette réforme est la plus imposante que ce pays ait connue depuis 1935, lorsque, avec la *Loi sur la sécurité sociale (Social Security Act)*, l'administration Roosevelt instituait le système de protection sociale. La nouvelle loi a ainsi mis fin au principal programme de transferts monétaires pour les pauvres que comptaient auparavant les États-Unis : l'*Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*. Ce programme était principalement destiné aux familles monoparentales pauvres, en grande majorité dirigées par des femmes. Grâce à l'apport de nouvelles recherches et d'un bilan des études d'évaluation existantes sur l'AFDC, les auteurs entendent ainsi contribuer à mieux éclairer les conséquences possibles de cette réforme.

Dans les quatre chapitres centraux du volume, les questions suivantes sont successivement traitées : (1) l'effet des règles incitatives incorporées dans l'AFDC sur les comportements des allocataires face à l'assistance et à l'emploi, évalué à partir de l'analyse de l'évolution historique des effectifs de ce programme (chapitre 2); (2) l'incidence des caractéristiques personnelles des allocataires sur la durée de leur recours à l'aide sociale, analysée, cette fois-ci, au moyen d'une recherche longitudinale portant sur un échantillon représentatif de jeunes femmes suivies pendant une période de treize ans

(chapitre 3); (3) les leçons à tirer des initiatives passées en matière d'intégration en emploi pour les allocataires de l'AFDC, notamment par le biais de mesures d'éducation, de formation et d'activités de travail (chapitre 4); et (4) les changements apportés par les différents États, avant la réforme, à la structure de leurs mesures d'employabilité, dans le cadre du défunt programme *Job Opportunities and Basic Skills Training (JOBS)* (chapitre 5). Une introduction succincte (chapitre 1) et une synthèse des contributions de l'ouvrage (chapitre 6) complètent celui-ci.

Tout comme, en partie, dans le cas précédent, les résultats auxquels parviennent les chercheurs viennent surtout confirmer la validité des connaissances antérieures. Le fait, par exemple, que l'expérience d'une première grossesse à un âge précoce ou en dehors du mariage est associée, chez les allocataires, à une plus longue durée de séjour à l'aide sociale est un constat déjà établi par les études sur la « dynamique des entrées et des sorties à l'aide sociale » (*welfare dynamics*) (M. J. Bane, D. T. Ellwood, *Welfare Realities, From Rhetoric to Reform*, Harvard University Press, 1994). La faible efficacité des programmes d'intégration en emploi quant à leur capacité d'aider les allocataires à quitter le circuit de l'aide sociale pour s'intégrer durablement en emploi, résultat obtenu par les auteurs au terme de leur bilan des évaluations les plus récentes de ces programmes, est également un enseignement que nous avaient déjà offert les évaluations des années quatre-vingt. Le plus souvent de type expérimental, les études d'impact les plus importantes qui ont été menées aux États-Unis durant cette période faisaient en effet ressortir, en ce qui a trait aux gains nets retirés par les participants en termes de revenus salariaux et de niveau d'emploi, que les programmes d'intégration professionnelle avaient eu un impact positif mais faible et, de toute façon, insuffisant

pour permettre aux participants d'échapper à la pauvreté (J. M. Gueron, E. Pauly, *From Welfare to Work*, Russell Sage Foundation, 1991).

Cet ouvrage offre l'avantage de présenter un panorama assez large des questions qui ont préoccupé les spécialistes américains de l'aide sociale ces dernières décennies, particulièrement quant aux manières d'inciter et, par la suite, d'obliger les allocataires de l'AFDC à quitter ce programme pour gagner une indépendance financière. Autrement dit, il résume clairement plusieurs des aspects centraux du débat américain sur l'aide sociale depuis le tournant des années soixante-dix, c'est-à-dire depuis que les États-Unis se sont engagés dans l'orientation du *welfare*. On désigne par ce terme les politiques axées sur l'exigence de contreparties de la part des pauvres en retour de l'aide financière qui leur est accordée par la société. Compte tenu de l'actualité de la question de la contrepartie dans l'assistance sociale, qui se vérifie autant au Québec, avec l'actuel projet de loi n° 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, où l'on retrouve de telles exigences à l'endroit des allocataires de l'aide sociale, que dans de nombreux autres pays industrialisés, le volume présente un intérêt indéniable. D'autre part, il nous faut aussi reconnaître ses qualités de structuration et de clarté qui font de cet ouvrage un document de consultation facile d'accès, dû, entre autres, à de nombreux résumés introductifs et conclusifs parsemant l'exposé. La réflexion théorique qui guide les auteurs est cependant beaucoup moins novatrice et féconde que dans le cas du volume précédent. Ce sont surtout les résultats de recherches empiriques que l'on s'est efforcé de rassembler, sans pour autant discuter les présupposés théoriques qui les sous-tendent. À ce niveau, le conformisme le plus pur prévaut, la théorie du capital humain figurant parmi les références

principales de l'ouvrage. L'« idéologie du bâton », trait marquant de l'institution assistancielle américaine, est aussi très présente dans cet ouvrage, comme le laissent entrevoir, par exemple, les propos suivants : « Notre résultat à l'effet que le(s) programme(s) [d'intégration en emploi] n'améliorent pas les niveaux de salaire des allocataires ou ne leur permettent pas d'accéder à de meilleures occupations peut avoir été dû au manque de motivation [de ces derniers]. Ainsi, nos conclusions négatives au sujet de l'efficacité des programmes passés ne se vérifieraient pas nécessairement dans une situation où les allocataires de l'aide sociale feraient face à une limite de temps obligatoire » (p. 56). On se réfère directement ici aux nouvelles règles introduites par la réforme, qui restreignent le droit à l'assistance sociale aux États-Unis, c'est-à-dire la limitation de la période d'admissibilité à cette dernière à un maximum de 60 mois, cumulés sur la vie entière d'un individu. On pense aussi à l'obligation, pour les adultes ayant reçu durant deux ans une aide dans le cadre de la nouvelle loi, de travailler ou de participer à un programme de *workfare* pour continuer d'être admissibles à une aide. En limitant l'analyse aux seuls comportements des pauvres, les auteurs font ainsi l'impasse, comme dans la grande majorité des études américaines, sur certaines questions centrales : les mauvaises conditions d'emploi (avec notamment la croissance importante du nombre de « travailleurs pauvres » (*working poor*))

qui prévalent aux États-Unis et l'insuffisance des politiques sociales américaines (en particulier, au niveau de la couverture des soins de santé et des services de garde d'enfants). Ce sont ces facteurs importants qui permettent d'expliquer aussi que les allocataires de l'AFDC ne réussissent pas à se maintenir durablement en emploi.

En somme, dans les deux cas, élaborés avec le souci d'éclairer l'action des responsables publics et des praticiens, les volumes recensés ici proposent un portrait d'éléments variés dont la synthèse est censée conduire à de meilleures décisions dans le domaine controversé des interventions visant à lutter contre la pauvreté. Cependant, ces contributions nourrissent des perspectives que l'on pourrait presque, en noircissant un peu le trait, qualifier d'opposées. La nécessité de changements institutionnels, dans le premier cas, le renforcement des mesures de coercition à l'endroit des pauvres, dans le second, telles sont en effet les pistes de solution qui sont défendues dans ces deux ouvrages. Bel exemple, s'il en est, de la force des *institutions* nationales spécifiques, des *habitudes mentales prédominantes* ou des *règles opérantes de l'action collective*, dans les analyses sur les questions de la pauvreté et l'exclusion qui, du point de vue des relations industrielles, représentent un champ de recherche qui reste encore largement à défricher.

SYLVIE MOREL
Université Laval