

L'exclusion sociale.
De la naissance jusqu'aux politiques économiques et sociales.

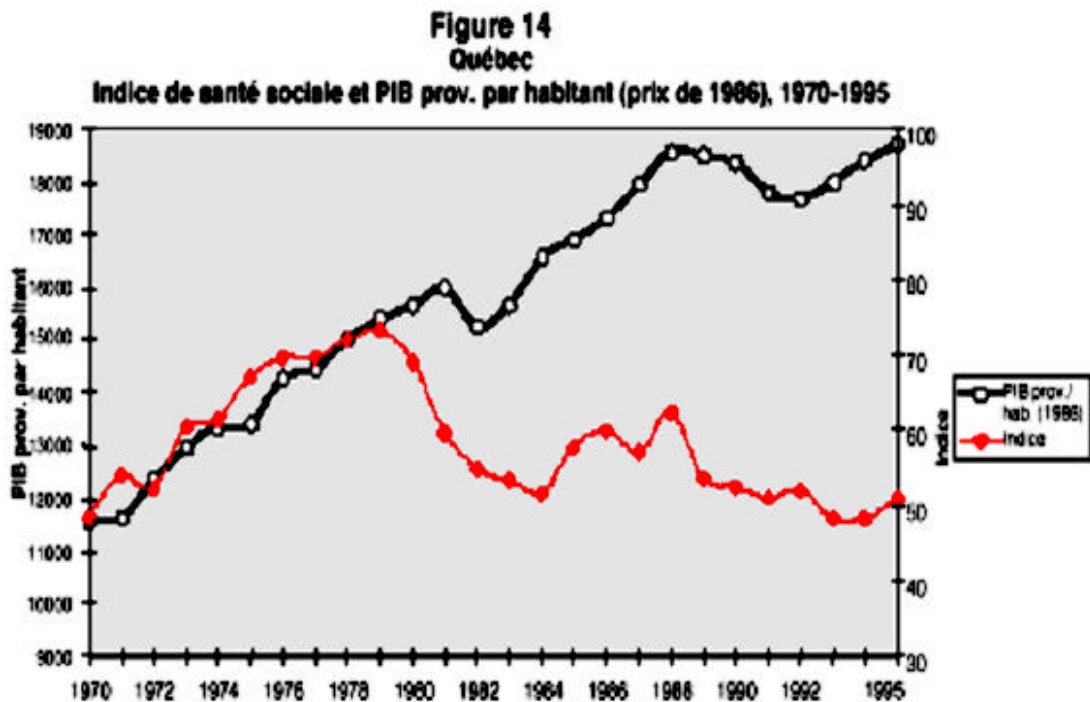
Camil Bouchard
Université du Québec à Montréal
Département de psychologie
et
Groupe de recherche et d'action sur la victimisation des enfants

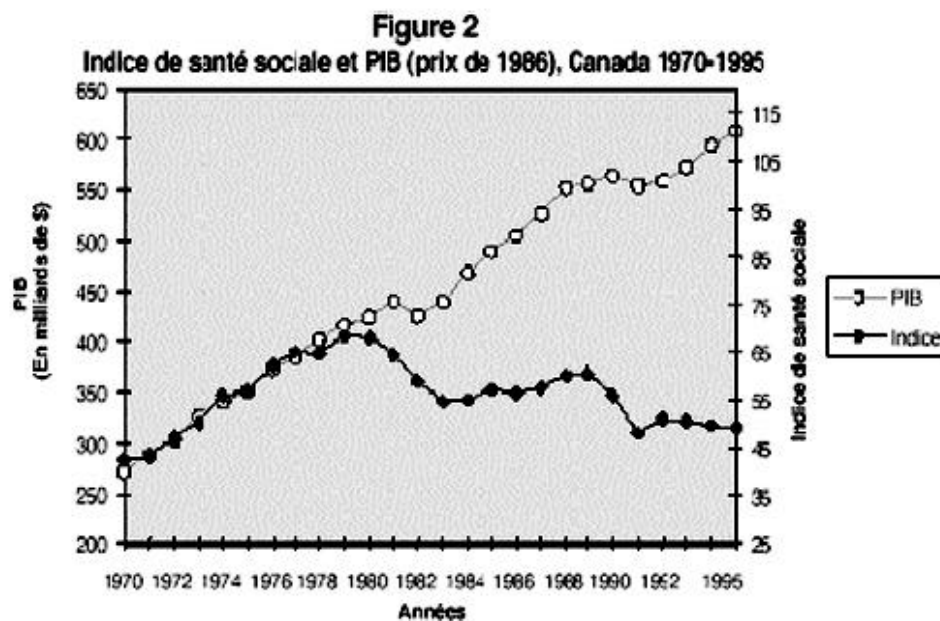
Novembre 2001

Introduction

D'abord un mot de reconnaissance aux organisateurs de ce Colloque René Lévesque 2001. Ils nous offrent l'occasion de réfléchir ensemble sur l'exclusion sociale et économique de plusieurs de nos concitoyennes et concitoyens, de nous interroger sur les éléments qui contribuent à leur situation et sur les stratégies et les actions pour arriver à prévenir leur mise à l'écart.

Cette réflexion arrive au moment où le Québec est à renouveler ses stratégies de lutte à la pauvreté. Il n'est pas le seul à la faire. Les pays de l'Union européenne, notamment les pays nordiques, entreprennent de revoir leur filet de protection sociale mis à mal par les nouveaux paradigmes de la globalisation économique. Cette menace d'affaiblissement des programmes de protection sociale est présente partout, y compris chez nous. En effet, à partir du début des années 1980, le niveau de santé sociale tel que mesuré à l'aide de l'Indice Fordham (composé de 16 dimensions telles le taux des suicides, de mauvais traitements envers les enfants, de délinquance, de pauvreté, de chômage, etc.) ne profite plus comme avant de l'augmentation du PIB.





L'économie de l'après crise du pétrole et de l'après récession 1980 n'a pas été capable de renflouer la banque des emplois disponibles. Dans ce nouveau contexte, les programmes sociaux bâtis pour protéger les citoyens-nes contre des méfortunes temporaires n'y arrivent plus aussi efficacement. Ils coûtent plus chers et sont moins efficaces.

Dès lors les critiques contre l'État providence se font plus cinglantes et les thèses antiprotection plus virulentes. La droite, chez qui la notion d'équité est synonyme d'une protection offerte selon le niveau de mérites personnels, n'a désormais cesse de réclamer un état plus petit, moins désincitatif au travail et plus resserré sur les programmes d'emploi au détriment des programmes de protection (approche *trade-off* où ce qui est donné d'un côté est soustrait de l'autre). La gauche est prise au dépourvu et tente, tant bien que mal, de s'accrocher à une notion d'équité fondée sur les droits humains et sur la participation citoyenne. Elle voit encore comme possible l'aménagement de protection sociale qui reposerait à *la fois* sur l'emploi et les programmes de transfert généreux, l'un étant un levier de l'autre. Sans renouvellement de ses stratégies cependant, elle se défend mal devant son incapacité à protéger adéquatement les groupes sociaux les plus exposés aux aléas de l'économie du marché, notamment les familles avec de jeunes enfants.

Ce n'est donc pas par hasard que la communauté Européenne, et la nôtre, s'interrogent aujourd'hui sur les meilleurs moyens de prévenir l'exclusion d'un nombre grandissant de ses concitoyens-nes et se donne des objectifs communs de réduction de la pauvreté¹. Dans ces pays, comme au Québec, l'exclusion est une menace directe à la démocratie, et de ce fait représente une menace directe à un ensemble de valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde la cohésion sociale des nations.

L'exclusion : une définition

Le principal objectif de mon intervention à ce Colloque n'est pas tant d'énoncer les principes qui devraient prévaloir dans le réaménagement d'un nouveau pacte de protection sociale (bien que je n'y résisterai pas totalement, en conclusion) mais plutôt de retracer ce qui nous mène d'un jeune enfant qui a l'air en santé, plein de promesses,



¹ Voir à ce sujet l'excellent ouvrage de Joakim Palme (2000). *The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe*. Copenhague : the Nordic Council of Ministers.

capable de susciter de l'attrait, de l'affection, de la tendresse, de l'amour, à cette personne meurtrie, isolée, désaffiliée, laissée pour compte. Mon objectif est de retracer comment au fil des ans, dans quelles circonstances, à partir de quels facteurs on peut expliquer ce passage d'une inclusion pressentie à une exclusion où la personne a perdu la cote, la cote d'estime qu'elle se doit à elle-même, la cote d'estime de ses concitoyens.

Plusieurs éléments augmentent les risques d'exclusion: au premier chef, la pauvreté, mais aussi, la maladie, la déficience, la discrimination, la stigmatisation, les problèmes affectifs ou émotionnels, les problèmes de santé mentale, et quelquefois, les dislocations familiales. J'ai choisi de centrer mon analyse sur la pauvreté du fait qu'elle se présente comme un déterminant puissant d'un très grand nombre d'éléments que je viens d'énumérer. Mais, avant d'aller plus loin, il convient de définir ce que l'on entend par exclusion.

L'exclusion est un processus social qui empêche les individus de développer leurs talents ou compétences à leur plein potentiel, et de devenir des participants actifs et appréciés dans leur communauté.



...un processus social qui empêche
les individus de développer leurs talents
ou compétences à leur plein potentiel,
et de devenir des participants actifs
et appréciés dans leur communauté

Ce processus s'inscrit dans une dynamique sociale où les organisations, les institutions, les milieux de vie et la qualité des interactions entre les individus et la société jouent un rôle de premier plan. En ce sens l'exclusion implique aussi, si on veut la comprendre correctement, de considérer ce en quoi les caractéristiques des personnes contribuent à leur propre exclusion. À titre d'exemple, un bébé de petit poids ou né prématurément présente souvent des caractéristiques, comme par exemple un tempérament plus difficile, qui contribuent à leur propre vulnérabilité. La dernière enquête de Santé Québec sur le sujet fait clairement la démonstration que de telles situations se présentent plus fréquemment chez les bébés de familles dont le revenu est insuffisant. Les conséquences à court et long terme de telles caractéristiques individuelles sont cependant différentes selon l'environnement socioéconomique d'accueil du nouveau-né. Les nouveaux-nés de petits-poids sont en effet plus à risque de développer des problèmes sanitaires et psychosociaux que ceux des milieux plus favorisés². Cela illustre que le processus d'exclusion repose sur une dynamique sociale de transaction entre l'individu et son environnement social.

La participation sociale est mise en cause dans le processus d'exclusion. Selon la thèse défendue par l'économiste Amartya Sen³, prix nobel de l'économie en 1999, une des caractéristiques profondes de l'exclusion se présente sous la forme d'une incapacité croissante de l'individu de choisir une vie satisfaisante pour *soi et pour les autres* (étant entendu que la préférence personnelle pour un choix spécifique contribue à déterminer ce qui est bon pour les autres). Cette incapacité s'installe souvent progressivement, insidieusement, dès l'enfance. S'installe dès cette période, et plus tard pour de nombreuses autres personnes, une distance sociale du fait que la personne en développement n'arrive pas à s'inscrire dans la norme, à répondre aux attentes de la société (notamment en ce qui a trait aux normes du préscolaire, du scolaire puis éventuellement de celles associées aux activités de consommation et production) pour arriver à un point où les options dans les choix de vie sont considérablement réduites ou

² Brooks-Gunn, J., Klebanov, P. K., & Liaw, F. (1995). The learning, physical, and emotional environment of the home in the context of poverty : The Infant Health and Development Program. *Children and Youth Services Review*, 17, 251-276.

³ Sen, A. (1993). *Éthique et économie*. Paris : Presses universitaires de France.

quasi-inexistantes. Manquent à cette personne, selon Sen, l'accès à des *fonctionnalités*, c'est-à-dire, à des compétences et les opportunités de base, sans lesquelles il devient très difficile pour elle d'influencer les choix sociétaux de par ses propres choix, d'accéder à un choix de vie parmi un éventail de possibilités et de remplir, à partir de ce choix, un rôle social apprécié de soi et des autres.

Le degré d'exclusion est relatif aux attentes sociales, aux normes, aux valeurs présentes dans une communauté, à un temps donné. Par exemple, comme de très nombreuses recherches le démontrent, l'exclusion ressentie par une personne mise à pied sera très différent selon que cet événement s'inscrit dans une conjoncture de récession ou de reprise économique. Dans le premier cas, la personne et son entourage auront tendance à attribuer cette mise à l'écart à l'environnement. La personne jouira alors d'un facteur de sympathie ou d'empathie (connu en anglais sous le charmant vocable du *frog pond effect*). Dans le second cas, ce capital de sympathie disparaît pour faire place à des sentiments de blâme, de culpabilité ou de mésestime de soi.

L'exclusion est plus lourdement ressentie selon le lieu ou l'espace de vie des individus. Ainsi, dans une société où la valeur du mérite individuel est très forte et où la croyance générale est à l'effet que le succès est à la portée de tout individu à la condition qu'il y mette du sien, le processus d'exclusion risque de se manifester plus facilement que dans une société davantage inspirée par des valeurs de coopération et de justice sociale.

Finalement, le processus d'exclusion se manifeste à des degrés d'intensité divers allant de la *pleine inclusion*, en passant par *l'inclusion précaire* (comme celles et de ceux fréquentant la marge des revenus presque suffisants) à *l'exclusion*. Ainsi, par exemple, comme nous le verrons plus loin, un enfant peut vivre un niveau d'inclusion précaire lorsque le revenu familial ne lui permet pas de vivre les expériences de développement cognitif et social de ses compagnons ou compagnes de classe. Dans une société démocratique, un niveau d'inclusion précaire représente pour plusieurs une menace ou

une négation des droits fondamentaux aux opportunités de participation civique et démocratique⁴.

Les contextes d'exclusion

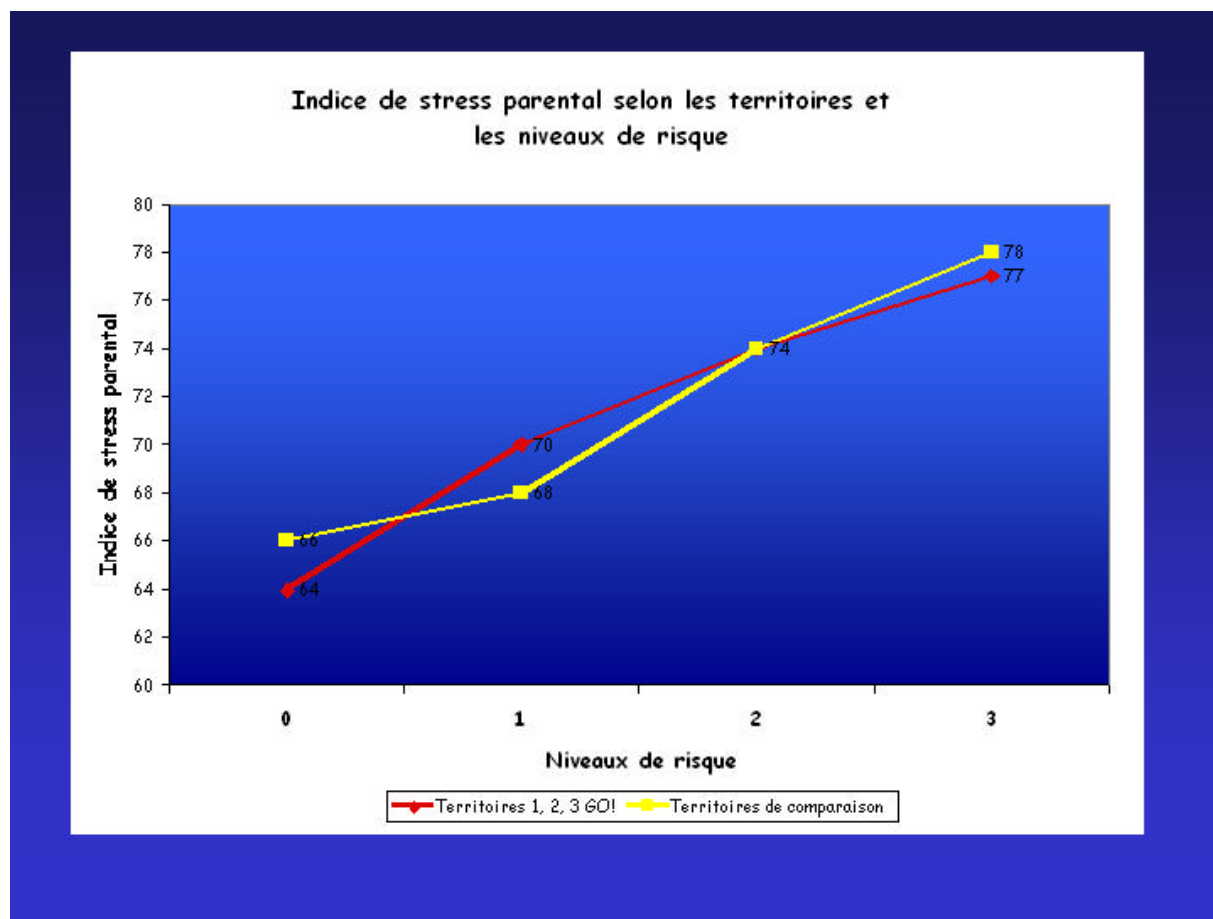
La famille

La famille est, pour la très grande majorité, la première niche où l'individu fait l'apprentissage de sa valeur, de sa capacité à comprendre son environnement, à s'en faire une représentation de plus en plus complète, à l'apprécier ou, le cas échéant, à le modifier, à l'améliorer. C'est à travers les premières expériences de transaction avec les parents que l'on acquiert les compétences (et le sentiment qui l'accompagne) à changer le monde à la mesure de nos besoins et de ceux qui nous entourent. C'est là où l'on acquiert les compétences requises à l'exercice de la citoyenneté, de la participation civique. C'est là où l'on devrait apprendre qu'un "citoyen tranquille, est un citoyen inutile". C'est en très bas âge que l'on acquiert la conviction que nous comptons pour les autres, que les autres comptent sur nous, que nos besoins et demandes sont prises en compte.

Pour un grand nombre d'enfants, cette période d'apprentissage à la citoyenneté active, confiante et respectueuse des autres renforce leurs capacités sociales et augmente les probabilités d'une pleine inclusion sociale. Pour un certain nombre d'enfants, cela n'est pas aussi certain...notamment parce que leurs parents sont eux-mêmes déjà placés sur une voie d'inclusion précaire ou d'exclusion. C'est le cas notamment des jeunes familles pauvres, et de jeunes familles monoparentales vulnérables qui accumulent les risques de déstabilisation et d'isolement.

⁴ Commission des droits de la personne et de la jeunesse (2000) La pauvreté est le plus grave problème de droits et de libertés dans le Québec contemporain. Déclaration à l'occasion de La marche mondiale des femmes pour éliminer la pauvreté et la violence faite aux femmes. Montréal : Octobre.

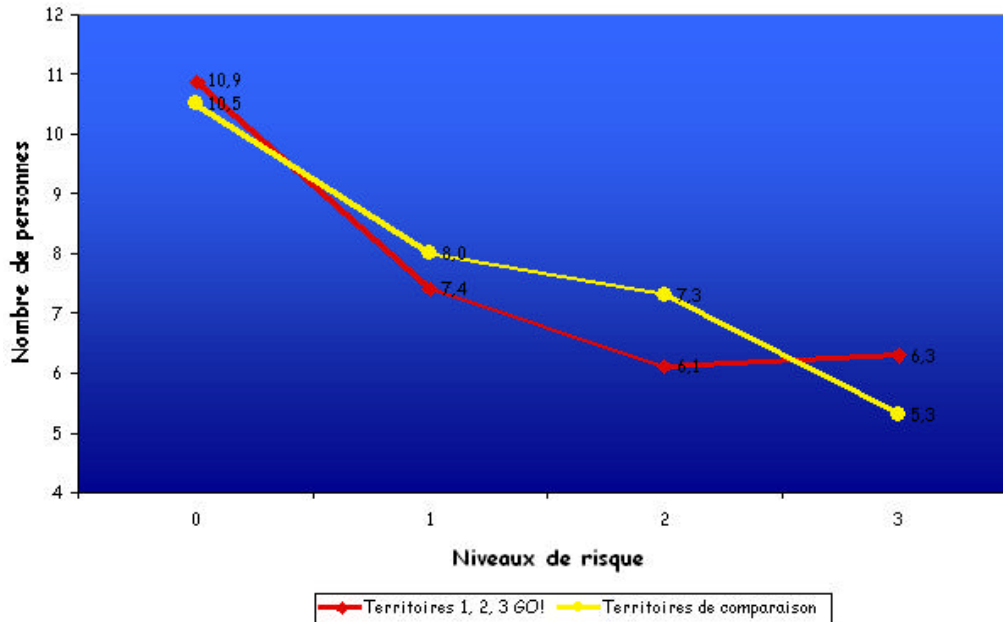
Les données dont nous disposons à propos de jeunes familles montréalaises qui cumulent des risques importants (pauvreté, monoparentalité, sous scolarisation) indiquent qu'elles vivent un niveau de stress extrêmement élevé⁵, notamment au niveau



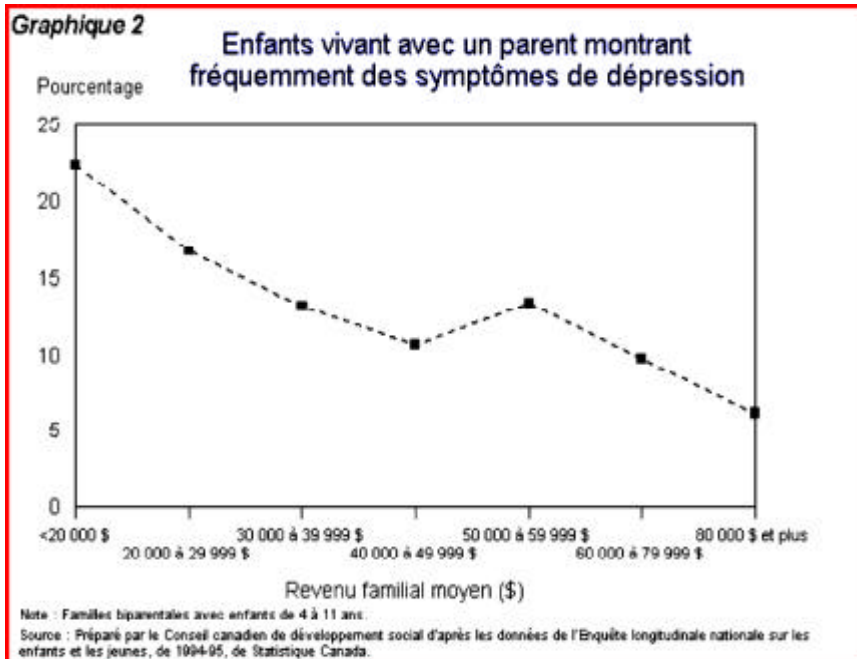
de leur rôle de parent. Elles éprouvent beaucoup plus que les autres familles un sentiment d'incompétence, et d'impuissance devant les besoins et les demandes de leur enfant ou devant les défis que leur rôle de parent commande. De plus, elles ne peuvent compter que sur la moitié du réseau de soutien social dont disposent les familles qui ne vivent aucun des risques majeurs mentionnés précédemment.

⁵ Ces données inédites sont tirées de l'étude du *Développement des enfants dans leur communautés* menée par Camil Bouchard, Gérard Malcuit, Andrée Pomerleau (UQAM), Jacques Moreau (U de M) et Nathalie Bastien (Centraide du Grand Montréal), et les étudiantes suivantes : Natalie Cormier, Éliza Denis, Mireille Desrochers, Julie Goulet, Geneviève Gratton, Julie-Anne Rissler.

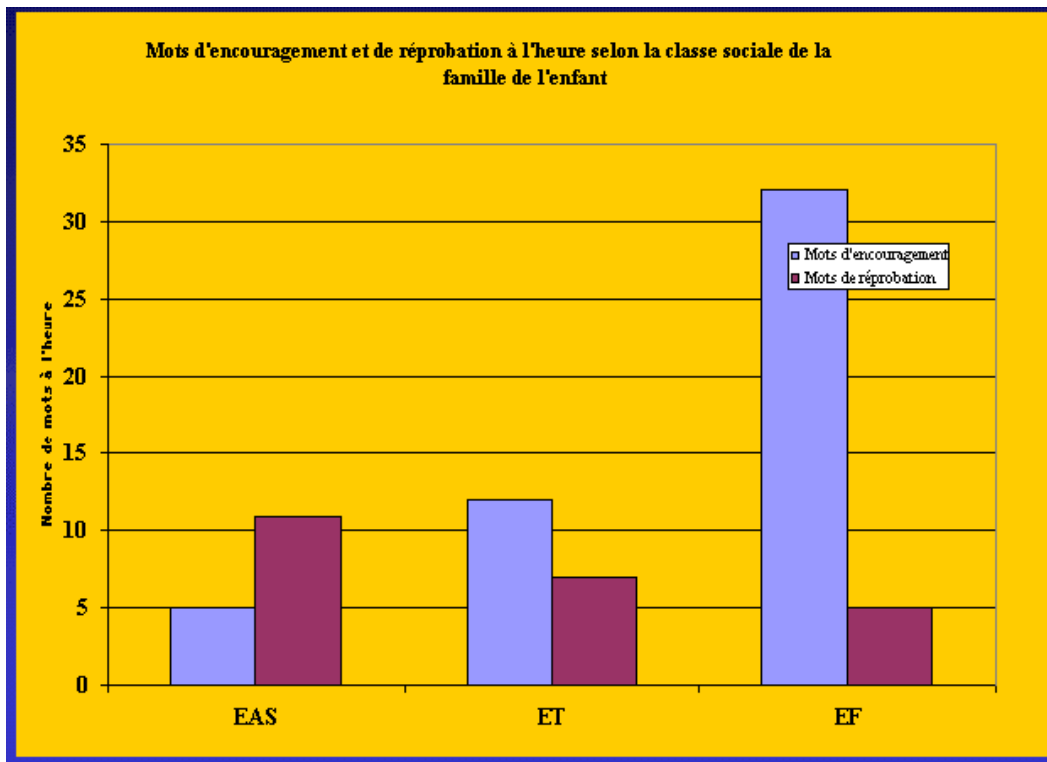
Taille du réseau de soutien social selon les niveaux de risque



Les mères de ces familles doivent composer plus fréquemment avec leurs propres humeurs dépressives et sont plus enclines à considérer leur enfant comme un fardeau



que comme une ressource, ce qui mine leurs compétences parentales (Belle, 1989)⁶. Cela peut se traduire par des petits gestes de rejet, des comportements d'absence, d'évitement de l'enfant. Les données dont nous disposons à observer les interactions parents-enfants dans des milieux socioéconomiques différents indiquent en effet que les enfants de milieux défavorisés entendent beaucoup moins de mots que ceux de milieux favorisés; ils sont complimentés moins souvent et réprimandés plus fréquemment⁷.

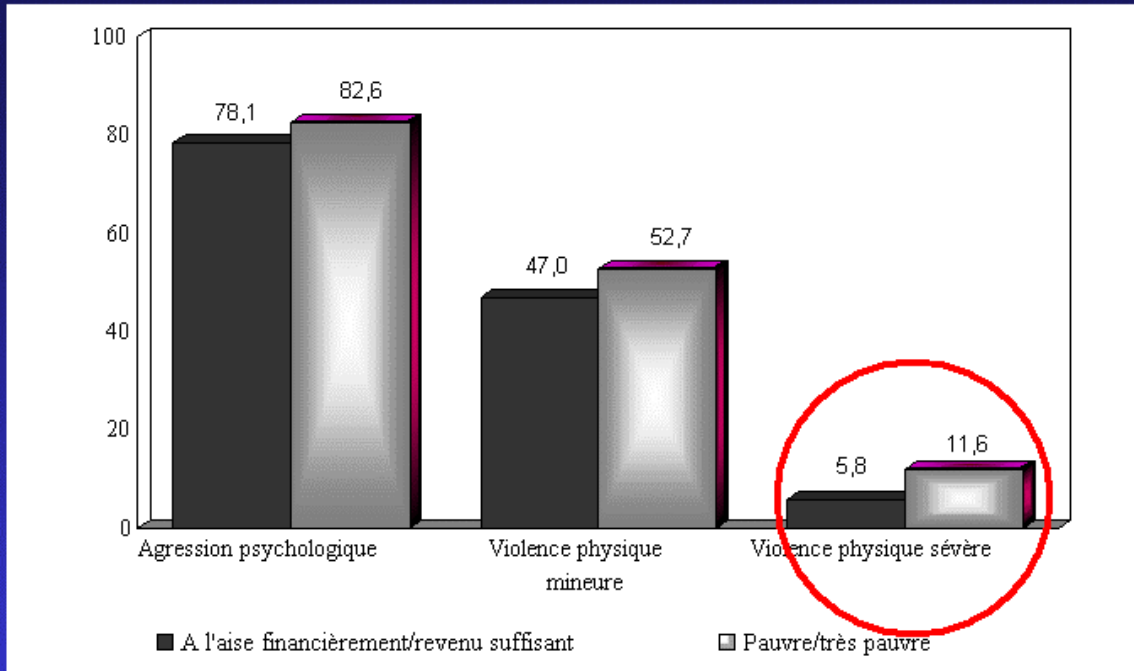


Cela peut se traduire aussi par des gestes plus importants de négligence ou de violence. À cet égard, l'enquête menée par Santé Québec en 1999 fait état de taux deux fois plus élevé de violence sévère commise envers les enfants chez les familles où l'on se perçoit pauvre ou très pauvre⁸.

⁶ Belle, D. (1989). *Lives in stress*. Boston : Cambridge University Press.

⁷ Hart, B., & Risley, T.R. (1995). *Meaningful differences in the everyday experience of young American children*. Baltimore: Brookes.

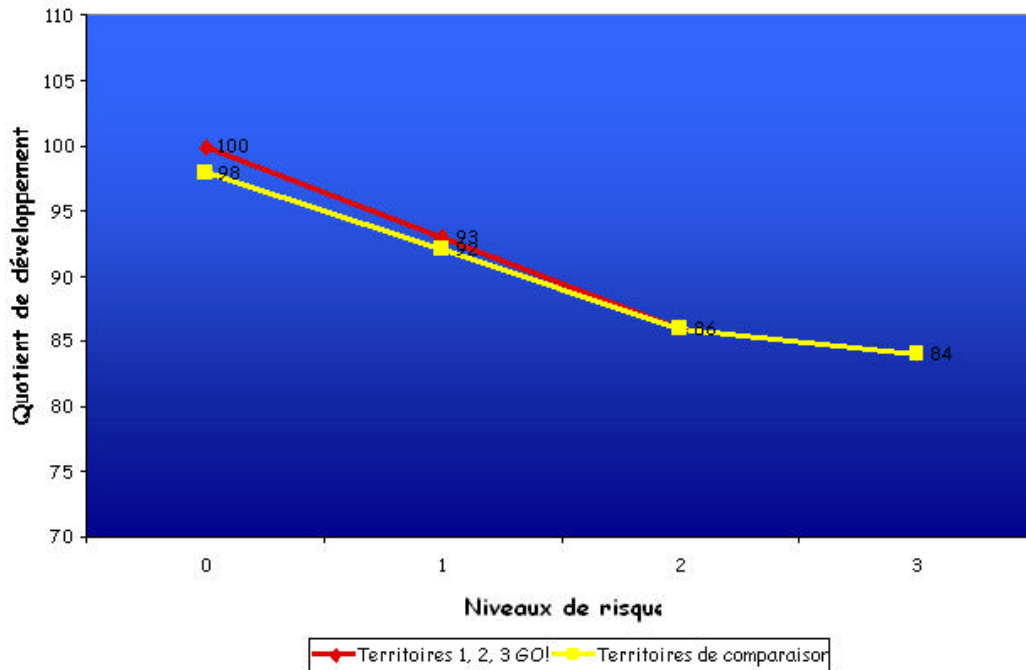
⁸ Clément, M.-E., Bouchard, C., Jetté, M. & Laferrière, S. (2000). La violence familiale dans la vie des enfants du Québec, 1999. Institut de la statistique du Québec, Collection la santé et le bien-être. Québec : Les Publications du Québec.



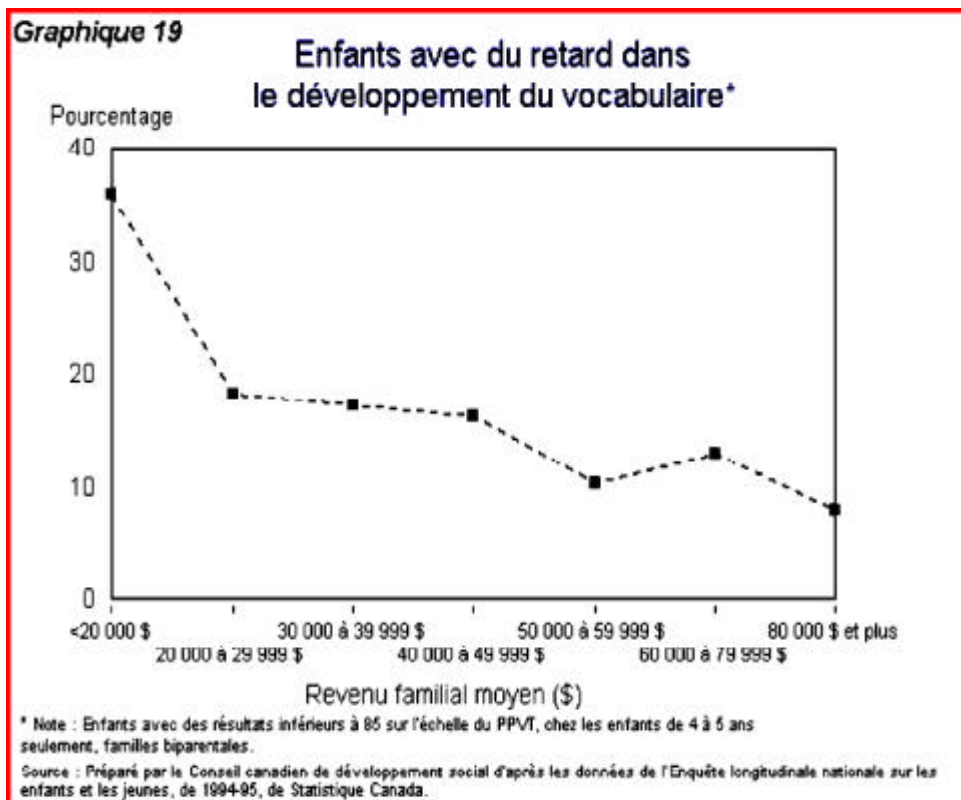
La violence physique sévère est rapportée deux fois plus souvent lorsque les mères se considèrent pauvres ou très pauvres.

On voit dès lors apparaître très tôt dans la vie des enfants une série de signaux qui annoncent des problèmes lorsque viendra le temps pour eux de fréquenter les institutions sociales (écoles) et de répondre à leurs attentes. Ainsi, les enfants de familles vulnérables soumises à un cumul de situations de risque accusent, dès la période s'étalant entre 20 à 40 mois d'âge, un retard de développement cognitif de l'ordre de 16% en comparaison aux enfants de familles qui ne vivent pas des situations de risque, ce qui est énorme.

Quotient de développement selon les territoires et les niveaux de risque



Près de 17% de ces enfants accusent un retard sévère. Un peu plus tard, on voit apparaître ou se consolider les problèmes de langage chez les enfants de familles pauvres.



Les enfants de familles pauvres ou très pauvres ne présentent certes pas tous et inévitablement de tels écarts dans leur développement; les probabilités que de tels signaux se manifestent dépendent de plusieurs facteurs. Mais, ces probabilités augmentent considérablement lorsque la pauvreté de la famille est intense, qu'elle est de longue durée et qu'elle est vécue tôt dans la vie de l'enfant⁹.

Bref, pour des milliers d'enfants, le risque d'exclusion est associé à la présence de facteurs chroniques de risque chez leurs parents, à la présence de ces facteurs très tôt dans leur vie, à un impact précoce sur leur potentiel de développement qui peuvent se manifester sous la forme d'une timidité sociale, de la honte, de l'impuissance apprise, de l'hostilité ou de retard dans la qualité de leur développement.

⁹ Duncan, G.J., & Brooks-Gunn, J. (2000). Family poverty, welfare reform, and child development. *Child Development*, 71, 188-196.

L 'exclusion...

- facteurs de risque chroniques chez les parents
- facteurs de risque précoces chez les enfants
- impact précoce chez les enfants
 - √ gêne
 - √ retard développemental
 - √ impuissance
 - √ hostilité
 - √ échecs

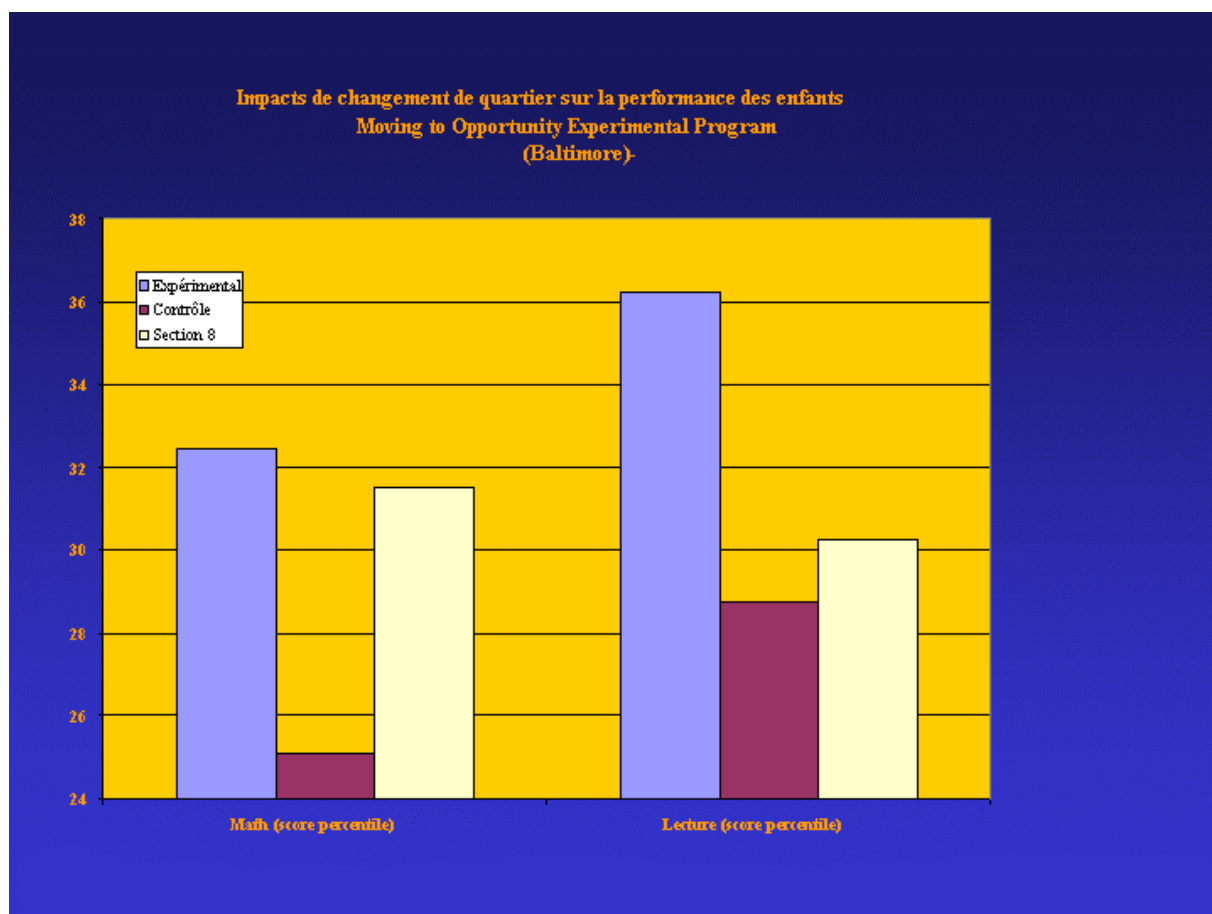
Éventuellement, les premières fissures dans leur équipement d'adaptation et de développement se traduiront par une perte de leur capital de relations sociales : ils éprouveront plus de difficulté à interagir avec assurance avec leur environnement, à influencer le cours des choses et se mériteront moins de sympathie de leur environnement social.

La communauté

Il y a la famille...mais il y a aussi là où la famille vit. Nous avons appris durant les quelques dernières 20 années l'importance du voisinage, du quartier, de la communauté dans la vie des enfants et dans leur capacité à se développer à leur plein potentiel¹⁰.

¹⁰ Voir notamment à ce sujet Greenberg, M.T., Lengua, L.J., Coie, J.D., & Pinderhughes, E.E.(1999). Predicting developmental outcomes at school entry using a multiple-risk model: Four American communities. *Developmental Psychology*, 35, 403-417 ; Klebanov, M.C. (1998). The contribution of neighborhood and family income to developmental test scores over the first three years of life. *Child Development*, 69, 1420-1436;

L'expérience *Moving to opportunity*¹¹ menée dans cinq grandes villes américaines est très révélatrice à cet égard. Dans le cadre de cette expérience, on offre à un groupe de familles vivant dans des ghettos et qui se portent volontaires la possibilité de déménager dans un voisinage de leur choix qui compte moins de 10% de pauvreté. Comparés aux enfants de familles volontaires mais à qui un tel choix n'était pas offert (offre faite au hasard), les enfants des familles migratrices présentent, après deux ou trois ans, des scores de performance plus élevés en maths et en langues.



Sampson, R. J., & Morenoff, J. (1997). Ecological perspectives on the neighborhood context of urban poverty: Past and present. In J. Brooks-Gunn, G. Duncan, & J. L. Aber, (Éds.), *Neighborhood poverty: Policy implications in studying neighborhoods* (Vol. 2, pp. 1-22). New York: Russell Sage Foundation;

¹¹ Rosenbaum, E., Harris, L., & Denton, N. (2000). *Short-term impacts of Moving for Children Evidence from Document inédit, Fordham University, Chicago.the Chicago MTO program.*

Leurs parents apparaissent moins sévères, moins surprotecteurs, plus confiants dans l'avenir de leur enfant. Ils se montrent moins dépressifs et leurs enfants se déclarent moins tristes que ceux des familles sédentaires.

Les mauvais traitements envers les enfants sont aussi un révélateur très net de l'exclusion infantile. Les travaux nord-américains ont depuis le début des années 1980 confirmé que certains voisinages présentaient des risques beaucoup plus élevés que d'autres pour les enfants. Ces voisinages ou communautés comptent plus de familles dont le revenu est insuffisant, plus de familles monoparentales, plus de logements et de bâtiments délabrés, des taux plus élevés de crimes et des taux plus élevés de nomadisme familial (déménagements fréquents). Les parents y sont plus isolés, se méfient de leurs voisins, se montrent très insatisfaits du voisinage comme endroit pour élever un enfant, se plaignent en plus grand nombre de la laideur et du niveau de pollution de leur environnement¹². Les données québécoises les plus récentes tirées de l'*Étude québécoise d'incidence des mauvais traitements envers les enfants*¹³ ne font pas exception à la règle. Les taux de mauvais traitements recensés lors de cette étude sont 9 fois plus élevés dans les aires de dénombrements (unités administratives utilisées lors des recensements et comptant en moyenne 750 personnes) à haute défavorisation matérielle et sociale que dans celles à basse défavorisation.

¹² Voir à ce sujet les nombreuses études américaines du début des années 1980 menées par Garbarino et de l'Université Cornell et par Zuravin, de l'Université de Baltimore. De la même époque voir aussi les études québécoises de Bouchard, Chamberland et Beaudry, de l'Université du Québec à Montréal. Voir les études plus récentes Sampson, R.J., Raudenbush, S., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277, 918-924.

¹³ Tourigny M. Mayer M. et Wright J. Étude sur l'incidence des mauvais traitements et des troubles de comportement signalés aux DPJ (ÉIQ), 1998-1999

Taux d'enfants* dont le signalement a été retenu par les DPJ selon la défavorisation matérielle et sociale, Québec, 1998

		sociale →					Total défavorisation matérielle
		faible Q1	Q2	Q3	Q4	forte Q5	
matérielle ↓	faible	4,4	6,4	5,5	7,5	8,2	6,1
	Q2	6,0	7,0	8,9	11,6	17,1	9,2
	Q3	7,1	6,8	11,9	15,3	20,8	11,6
	Q4	8,1	9,5	13,1	18,2	23,5	14,1
	forte	9,7	14,9	20,3	20,6	37,7	19,9
TOTAL défavorisation sociale		7,0	8,8	11,6	14,7	23,3	12,2

* Taux pour 1000 enfants de 0 à 17 ans.

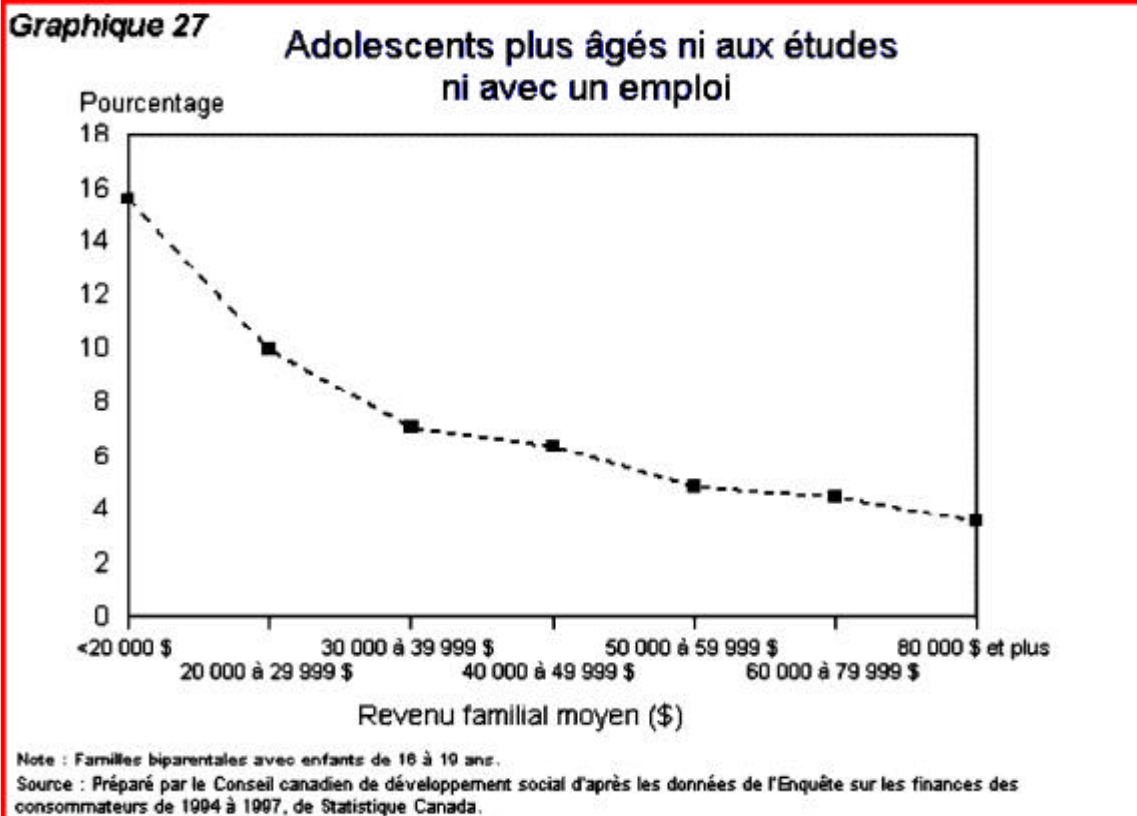
Source: Tourigny M. Mayer M. et Wright J. Étude sur l'incidence des mauvais traitements et des troubles de comportement signalés aux DPJ (ÉIQ), 1998-1999.

Pampalon R et Raymond G. Un indice de défavorisation pour la planification de la santé et du bien-être au Québec. *Maladies Chroniques au Canada* 2000; 21(3): 113-122.

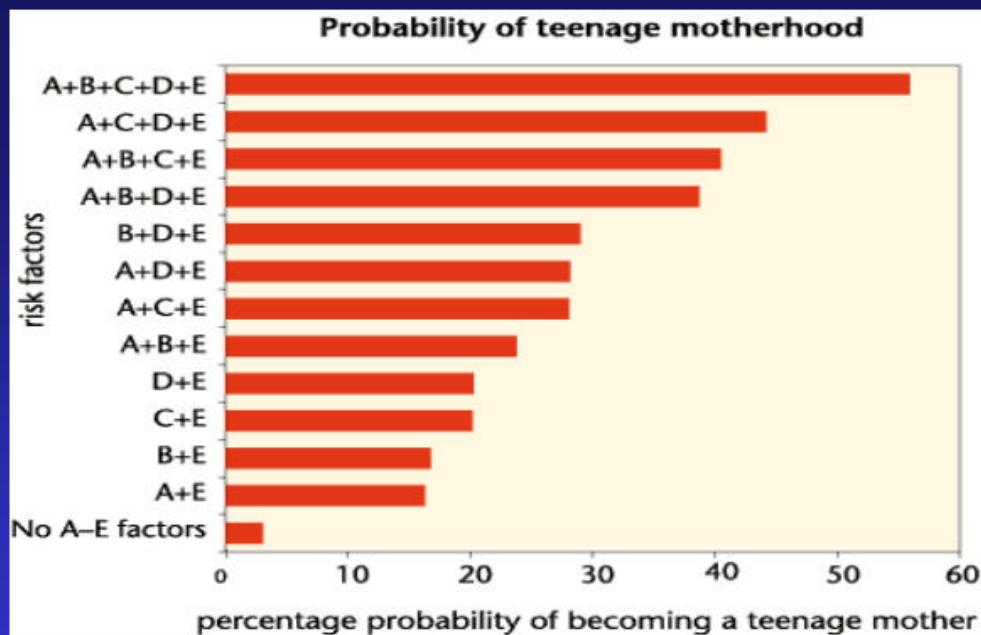
Ce type d'exclusion infantile témoigne de situations de vulnérabilité et de détresse socioéconomique dans lesquelles se retrouvent les parents de ces enfants et annoncent une exclusion chronique pour de très nombreux enfants.

L'école

Le risque d'abandon scolaire est de deux à trois fois plus élevé pour les enfants et les jeunes dont les familles déclarent des revenus insuffisants. Ces jeunes se retrouvent plus souvent nulle part, ni à l'école, ni au travail.



Comparés aux enfants dont les parents déclarent des revenus supérieurs à 80 000 \$, ce risque est de 4 fois plus élevé pour les enfants dont les revenus familiaux sont à moins de 20 000 \$; ce risque demeure encore 1,5 fois plus élevé lorsque les revenus s'échelonnent entre 30 000 \$ à 40 000 \$. La précarité économique, et non seulement la pauvreté sévère, comporte des risques. Ces jeunes marquent souvent le pas au seuil de leur entrée dans la vie adulte et bien que plusieurs reprennent le chemin d'une formation dans les programmes pour adultes, le parcours est laborieux et peut se solder par un échec. Ces difficultés peuvent prendre toutes sortes de formes. Ainsi, par exemple, les données européennes et nord-américaines font généralement état d'un risque plus élevé de grossesses précoces chez les adolescentes qui présentent des caractéristiques d'échec scolaire ; ce risque devient très important (de l'ordre de 60%) lorsqu'il y a cumul de conditions adverses.



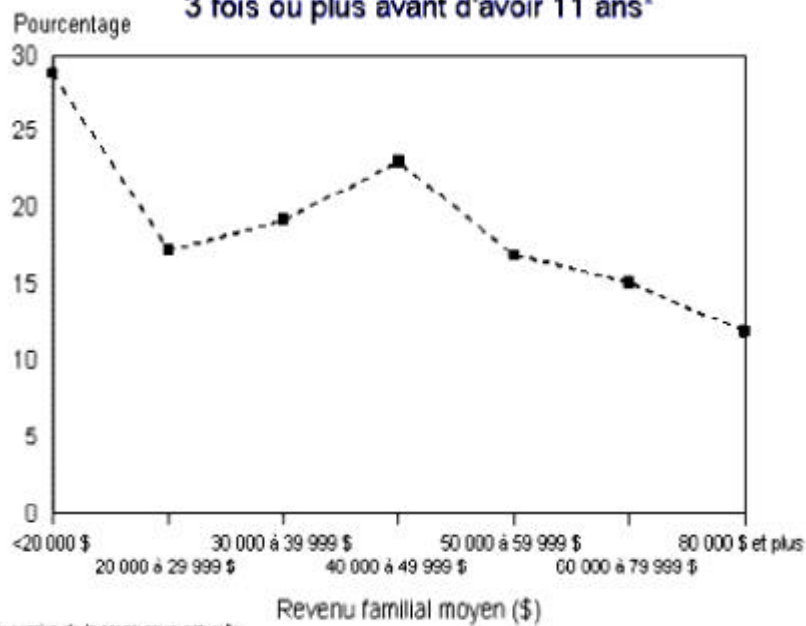
A= problèmes d'adaptation entre 7 et 16 ans
 B= grand-mère de l'enfant à naître très jeune
 C= pauvreté dans la famille entre 7 et 16 ans
 D= attiré pour la maternité adolescente
 E= niveau d'éducation bas à 16 ans

Loumidis, J.M. and Middleton, S. *A Cycle of Disadvantage: Financial Exclusion in Childhood*, London: The Financial Services Authority, 2000, ISBN 0 11704 056 8.

La marginalisation ou l'inclusion précaire des enfants ne prend pas toujours une forme de mésadaptation ou de pathologie. Elle peut être discrète et s'installer très insidieusement dans la vie des enfants. Les données dont nous disposons montrent que les enfants et les jeunes dont les parents déclarent des revenus insuffisants ou très modestes s'abstiennent en plus grand nombre de participer à des activités sportives ou para-scolaires. Cela les écarte d'occasions d'apprentissage à la sociabilité. Mais plus encore, cela mine leur sentiment d'appartenance au groupe et à l'école, facteur de protection puissant contre l'abandon scolaire.

Graphique 6

Enfants qui changent d'école 3 fois ou plus avant d'avoir 11 ans*



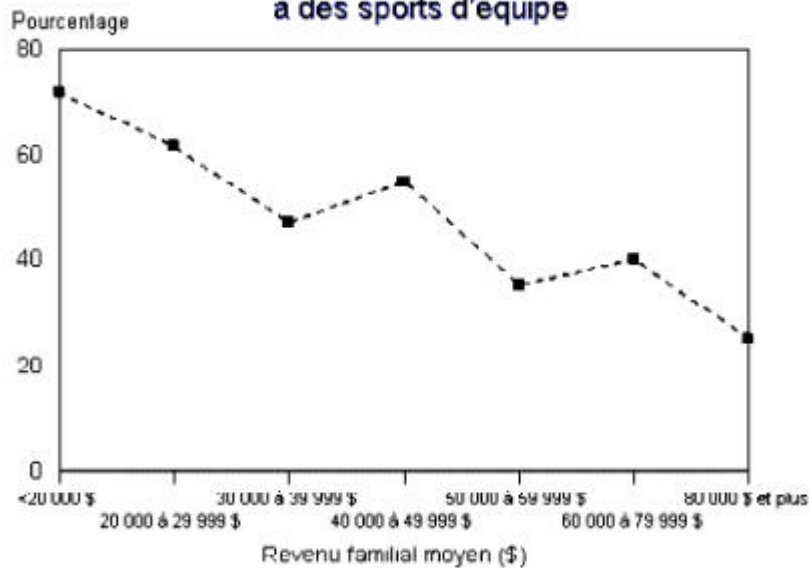
* à l'exception de la progression naturelle

Note : Familles biparentales avec enfants de 4 à 11 ans.

Source : Préparé par le Conseil canadien de développement social d'après les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, de 1994-95, de Statistique Canada.

Graphique 23

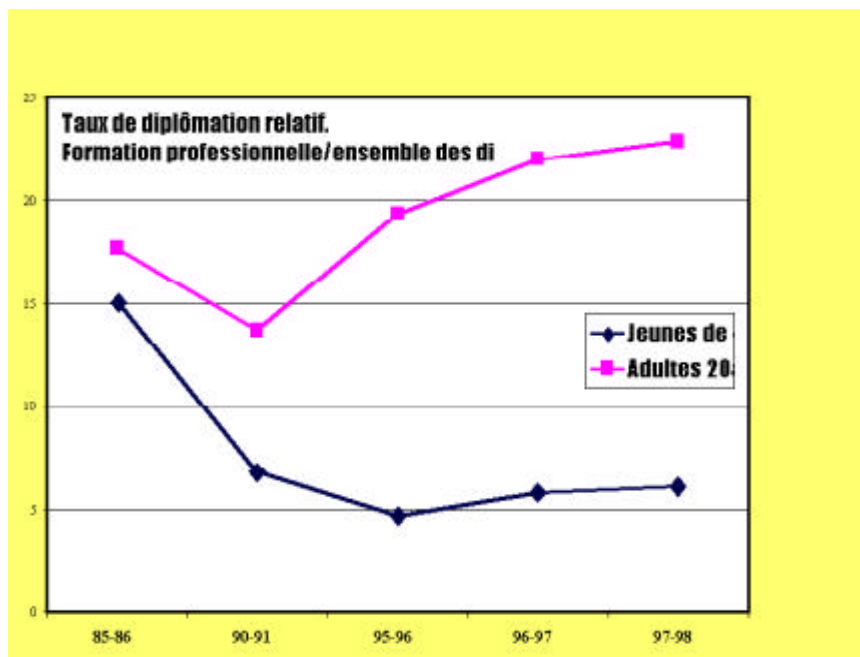
Enfants qui participent rarement à des sports d'équipe



Note : Familles biparentales avec enfants de 4 à 11 ans.

Source : Préparé par le Conseil canadien de développement social d'après les données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes, de 1994-95, de Statistique Canada.

L'école, à cause même de la nature de ses programmes et de son organisation, peut favoriser ou au contraire contrer l'exclusion. Les études de Barker et Gump démontraient, dès les années 1962, que les petites écoles favorisaient la persévérance des études¹⁴. Les élèves y sont plus fréquemment appelés à prendre une part active aux activités de l'école et y sont moins ostracisés dans le cas où ils se montreraient moins compétents. Par ailleurs, la compatibilité des modes d'enseignements avec les styles d'apprentissages des enfants les protège de l'échec et de la mise à l'écart. À cet égard, les études alternant le travail et l'école conviennent mieux à des jeunes dont les styles d'apprentissage sont davantage connectés sur le concret. L'échec de notre société à convaincre les jeunes de s'inscrire dans des parcours de formation professionnelle et à les y maintenir représente un élément de risque additionnel pour ces jeunes. Alors que les pays de l'OCDE décernent en moyenne 38% de leur diplôme en formation professionnelle, le Québec détient un record lamentable dans le domaine depuis les années 1990.

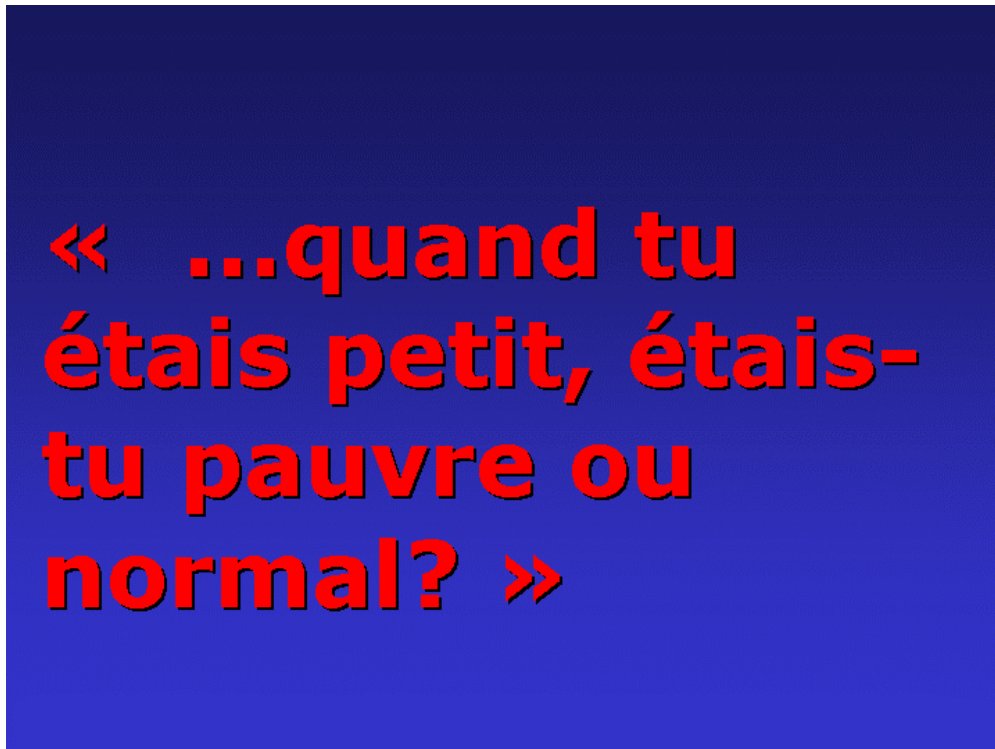


¹⁴ Barker, R.G. & Gump, P.V. (1964). *Big school, small school*. Calif : Stanford University Press.

Les valeurs sociales

L'expression de nos doutes, de nos ambivalences, et quelquefois de notre mépris envers celles et ceux qui se retrouvent dans la marge économique peut contribuer à les écarter davantage d'une participation active et appréciée de leur communauté. Les recherches dont nous disposons montrent combien dès le plus jeune âge, les enfants sentent cette ambivalence et combien l'expression de leur gêne ou de leur doute est présente¹⁵.

Un collègue chercheur américain se faisait poser la question suivante alors qu'il rencontrait des élèves d'une école primaire : "Quand tu étais petit, étais-tu pauvre ou normal ? .



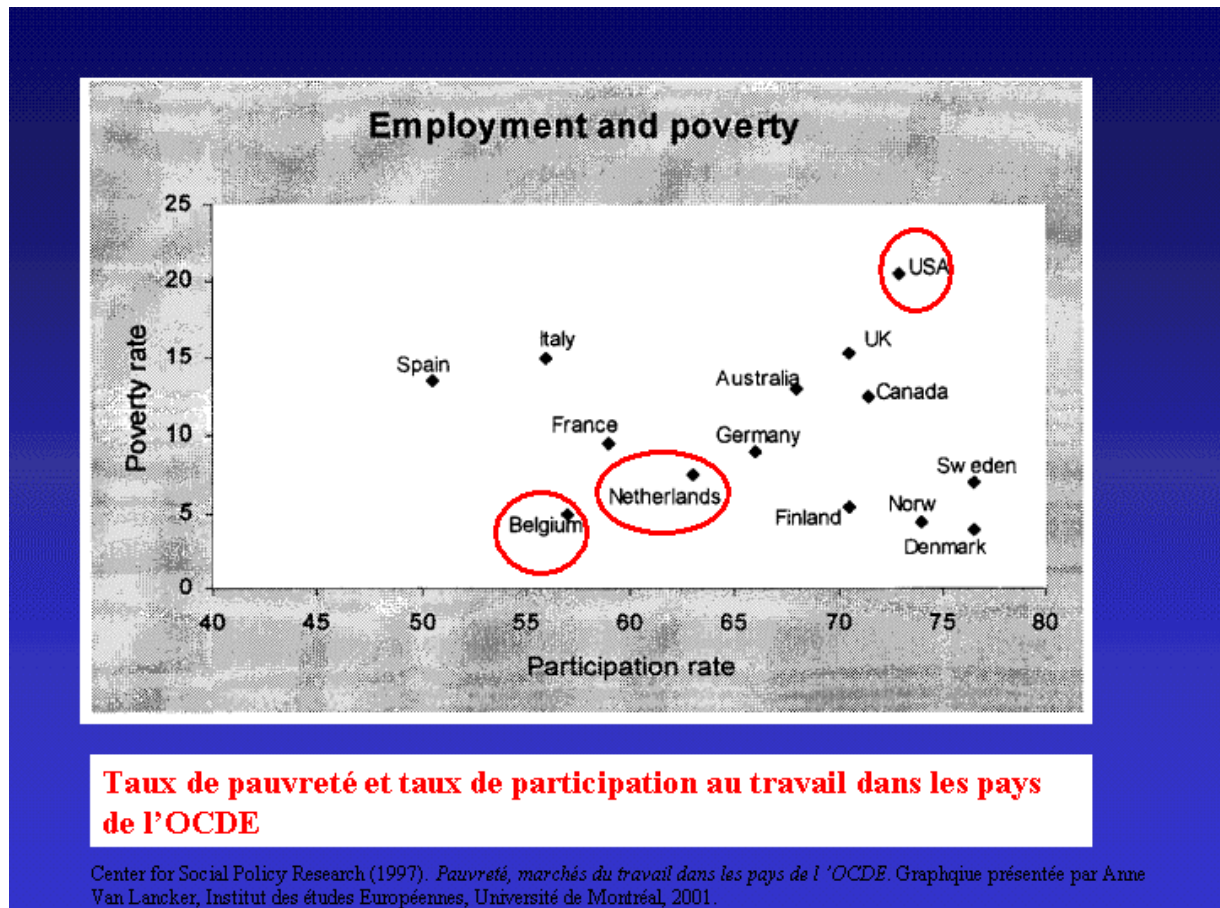
¹⁵ Wienger, S. (1998). Poor children " Know their place "; Perception of poverty, class, and public images. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 15, 118. Chafel, J.A. (1997). Societal images of poverty : Child and adult beliefs. *Youth & Society*, 28, 432-463.

Ce mot d'enfant nous rappelle qu'à leurs yeux, il y a quelque chose pour les enfants de pas correct, d'anormal à être pauvre ce qui traduit bien à la fois la compassion et le mépris, le chaud et le froid qui anime la société à l'égard des démunis. Nord-américains, nous affirmons d'emblée que la protection sociale est un droit pour tous sans exception, nous nous reconnaissons un devoir d'aider les pauvres tout en pensant que ceux qui veulent vraiment s'en sortir le peuvent, qu'ils sont en minorité à le vouloir vraiment, que les pauvres sont des "losers". Il y a les bons pauvres et les mauvais pauvres, bien que l'on ne sache pas exactement qui est qui, ce qui amplifie notre ambivalence collective envers les précaires et les marginalisés. Cette ambivalence est alimentée par nos lois et règlements de protection sociale qui prévoient une punition de non-participation, sous-entendant par cela que l'on doit forcer les pauvres à bouger.

Au-delà de ces valeurs, nous verrons plus loin que les pays qui ont le mieux réussi à combattre l'exclusion se retrouvent parmi ceux qui ont explicitement exprimé un attachement continu à une idée de la démocratie, celle de la participation active et reconnue de tous-tes les citoyens-nes, reconnus-es égaux-les dans leurs droits fondamentaux et soutenus dans leurs responsabilités.

Les politiques de protection sociale

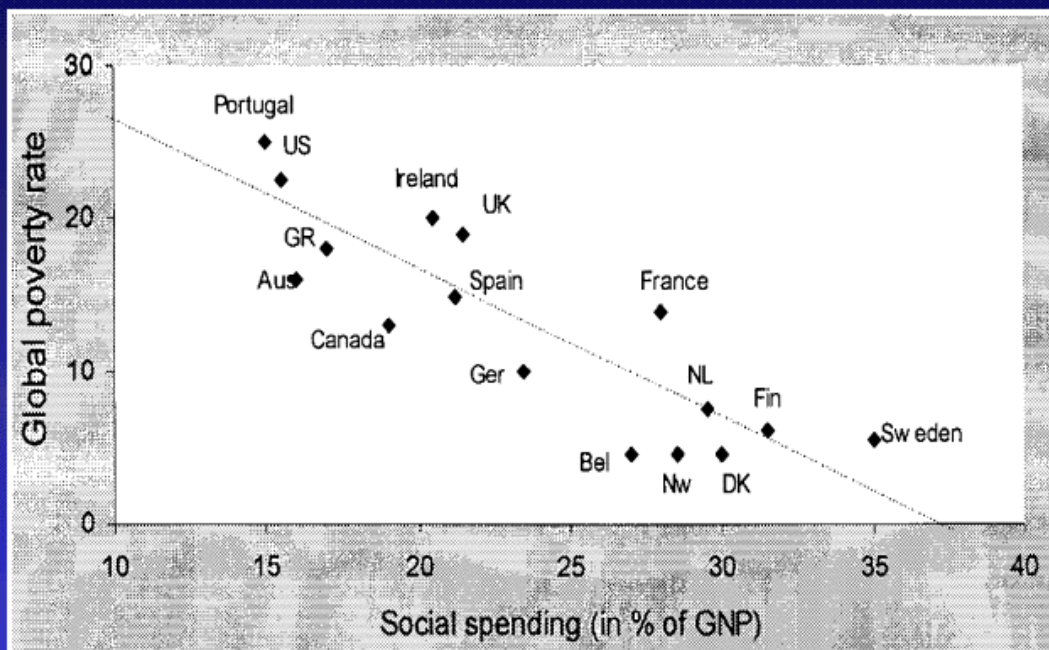
Alors que la croyance est à l'effet que les politiques de protection les plus efficaces contre la pauvreté et l'exclusion reposent sur l'offre d'emploi et la participation au travail, les données internationales tendent à mettre en cause une telle équation.



Ainsi, alors que le niveau de la participation au travail aux États-Unis est parmi les plus élevés au monde, il échoue à prémunir des groupes entiers de citoyens contre la pauvreté. D'autres éléments contribuent à l'efficacité d'un système de protection sociale parmi lesquels on doit compter les normes du travail, la règle du salaire minimum, les divers programmes sociaux de remplacement ou de soutien du revenu, la présence d'une culture de société inclusive (non discriminatoire) envers les femmes et envers les groupes minoritaires. À cet égard, il est intéressant de comparer les taux de pauvreté chez les Américains et, par exemple, les Hollandais ou les Belges. Alors que dans ces

deux derniers cas le taux de participation au travail est beaucoup plus faible que chez les Américains, les taux de pauvreté sont toutefois de beaucoup inférieurs.

L'explication à un tel phénomène pourrait tenir du fait d'investissements importants de ces pays dans des politiques sociales efficaces.



Taux de pauvreté et dépenses sociales dans les pays de l'OCDE

Center for Social Policy Research (1997). *Pauvreté, marchés du travail dans les pays de l'OCDE*. Graphique présentée par Anne Van Lancker, Institut des études Européennes, Université de Montréal, 2001.

Alors que les États-Unis investissent 15% de leur PIB dans les programmes sociaux, la Belgique y consent 26% et les Pays-Bas 29%. On remarquera la position des pays nordiques à ce chapitre également, et leur succès à conjuguer les taux de pauvreté.

De fait, le modèle des pays nordiques ne se contente pas de lutter contre la pauvreté, mais contre toutes les formes d'inégalités, ce qui, en passant, explique pourquoi leur approche du problème de la pauvreté a bien servi les femmes. Les politiques nordiques, comme les politiques québécoises de la dernière décennie, ont approché le problème de la pauvreté chez les femmes en adoptant des programmes de services sociaux

universels et peu coûteux (services de garde) et en développant l'emploi. Les programmes d'équité salariale entrent dans cette catégorie de stratégies.

Bien que l'on puisse trouver des modalités d'application différentes d'un pays nordique à l'autre, ces pays ont en commun une approche de participation citoyenne et de renforcement de la démocratie. Dans ces pays, la lutte à la pauvreté est d'abord une lutte pour la protection des droits civiques. Les décisions qui sont prises le sont en fonction de ces valeurs partagées par l'ensemble des grands acteurs sociaux. Leurs systèmes de protection reposent sur trois piliers : les *incitatifs* au travail, les *ressources* personnelles et les *opportunités* d'emploi. Ils s'accordent aussi à un principe d'*universalité* des programmes. Ce dernier principe repose sur le constat que les programmes sélectifs ne sont pas supportés par une base assez large pour en assurer la viabilité et la stabilité à long terme. Palme (2000) développe l'argument que la stabilité des systèmes et leur prédictibilité deviennent, dans l'économie contemporaine, un atout important de développement économique, notamment en ce qui a trait à la cohésion sociale et à la qualité de la main d'œuvre.

La question du financement de tels programmes devient la question centrale pour ces pays, et non pas l'existence ou la non existence de ces programmes. Pour y arriver certains pays comme la Suède recherchent une base de taxation de plus en plus large. En théorie, tous les adultes devraient payer des taxes, ce qui fait de chacun-e des citoyens-nes de pleins droits aux yeux de tous et de toutes. De plus, en Suède notamment et à des degrés variables dans les autres pays nordiques, le niveau de soutien offert aux individus est assujéti au niveau des revenus de l'emploi occupé antérieurement (*earning-tested support*). On offre aux individus des possibilités nombreuses de se requalifier pour un meilleur emploi (amélioration des *ressources* individuelles) dans un système où l'intérêt de tous-tes est de s'assurer le mieux possible en occupant d'abord un emploi le mieux payé possible.

Ce système permet de lier une approche de gestion rigoureuse (droit de refus de cinq offres d'emploi ou de formation et pas plus) fondée sur des *incitatifs* de récompense

plutôt que sur des incitatifs punitifs¹⁶ à la formation et l'enrichissement des *ressources* personnelles. Demeure la question des *opportunités*, c'est-à-dire de l'offre d'emploi, essentiellement un problème de macro-économie et de politiques de l'emploi qui, dans une approche à la suédoise, représente une zone de développement et de risque partagé par les grands acteurs sociaux : les syndicats, le patronat et le gouvernement. Ces groupes sont à des degrés divers intéressés à la fois à contrôler les coûts du système de protection, à protéger un niveau de productivité élevé (main d'œuvre stable et compétente) et à développer des emplois de haute qualité. Le design des systèmes de protection dans les pays nordiques repose en fait sur une forme de capitalisme dit de délibération¹⁷ où la solution aux problèmes de développement économique et social passe par une négociation délibérée et constante entre les acteurs sociaux. La création de tels espaces de délibération est renforcée par la présence d'institutions de recherche fortes capables d'acheminer les données longitudinales et d'enquêtes aux différents groupes réunis dans une même mission (comme également en Belgique, par exemple).

Conclusion

Si le Québec veut arriver à se bâtir un modèle solide en matière de prévention de l'exclusion et de la pauvreté, il doit se comparer rigoureusement aux meilleurs programmes dans le monde et non aux pires. À cet égard, notre proximité des États-Unis représente sans doute, pour reprendre le mot d'esprit du Directeur de la santé publique de Montréal-Centre, une des menaces les plus importantes à la santé publique. La stratégie américaine 2 et 5 (pas plus de 2 ans de suite à l'aide sociale et pas plus de 5 ans dans une vie) a fait la preuve de son incapacité à résoudre le problème de la pauvreté et encore moins des inégalités sociales et économiques. C'est à partir des pays qui ont réussi à combiner une approche de protection sociale et de prévention de la pauvreté à une approche de développement économique qu'il faut trouver inspiration. Nous y sommes déjà à certains égards.

¹⁶ Des réflexions sont cependant entreprises au sujet des moins de 25 ans pour qui le soutien pourrait être retiré après 6 mois d'inactivité de formation ou d'emploi dans le cas où ces jeunes n'auraient pas préalablement occupés un emploi.

¹⁷ Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). *An Introduction to Varieties of capitalism*. Conférence présentée dans le cadre d'un séminaire organisé par les Instituts canadiens de la recherche avancée (ICRA), Chicago, 26 novembre.

Le Québec a entrepris en 1995 une réforme de ses programmes de protection sociale. Les indicateurs les plus récents en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion font la démonstration que les changements n'ont pas eu d'impact sur le taux et l'intensité de la pauvreté, notamment chez les jeunes familles. Certaines des dispositions "nordiques" prises dans le contexte de ces réformes méritent cependant qu'on les complète ou qu'on les renforce pour les juger à leur plein potentiel, notamment en ce qui a trait au développement des services de garde de haute qualité pour les jeunes enfants (ce qui devrait faciliter l'occupation d'un emploi par les mères) et au développement d'une approche préventive auprès des jeunes qui autrement s'inscrivent à l'aide sociale pour de trop longues années (Solidarité Jeunesse). L'intégration des allocations familiales dans un même programme tient aussi d'une approche nordique, mais il se pourrait que la composante universelle capable de gagner les faveurs de la classe moyenne n'y soit pas assez forte et que le niveau de soutien aux jeunes enfants pas suffisant pour faire une différence réelle dans la vie des familles les plus pauvres¹⁸.

Manque à notre capacité collective le pouvoir d'administrer les programmes d'assurance-emploi sans lesquels une stratégie complète et intégrée, comme celle adoptée en Suède, de mise en place d'incitatifs, de ressources et d'opportunités n'est pas possible. Le Québec ne contrôle pas la dimension incitative de ses programmes de maintien à l'emploi.

Au-delà de l'accès crucial à un tel pouvoir de dépenser, le Québec fait face à quatre défis majeurs dans l'aménagement de son système de protection sociale. Le premier concerne la *formation de la main d'œuvre* (renforcement des ressources individuelles, employabilité). Nous disposons désormais du pouvoir de dépenser nécessaire à l'amélioration de nos programmes de formation continue, élément indispensable à l'intégration et au maintien de milliers de travailleurs dans la zone de l'emploi. Le Québec doit, avec les partenaires pour l'emploi, revoir ses stratégies à ce niveau. Au chapitre de la formation, un autre chantier important demeure à développer : celui de la

¹⁸ Voir les travaux de Ruth Rose de l'Université du Québec à Montréal à cet égard.

formation professionnelle de nos jeunes sans laquelle ils demeurent nombreux sur la touche de la vie académique et du monde du travail.

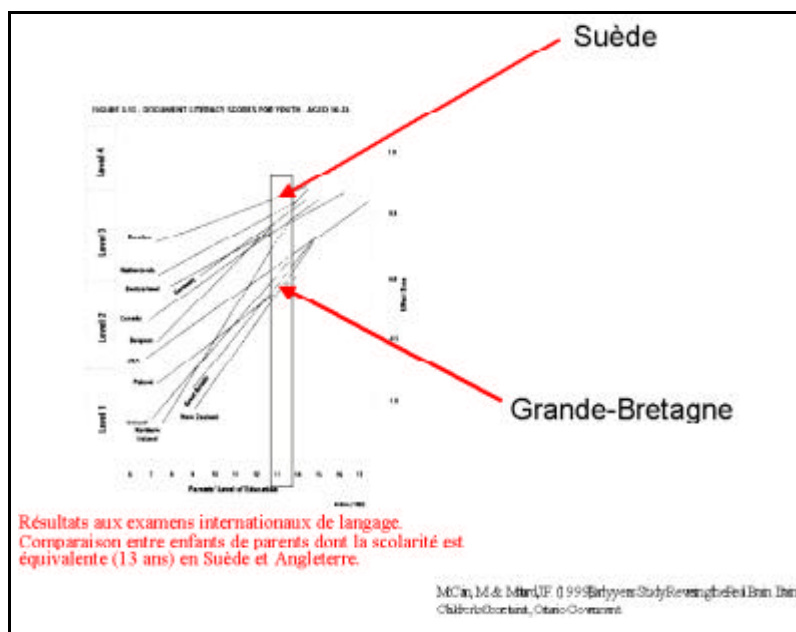
Un deuxième défi, propre au Québec dont le territoire immense est très peu habité, est *d'arriver à soutenir et à dynamiser les communautés locales dans leur capacité de développement économique et social*. Cette dynamisation pourrait plus fortement s'appuyer sur une approche coopérative institutionnalisée depuis des décennies au Québec et sur les réseaux régionaux de développement. Pour cela, le choix entre une approche de *régionalisation administrative* et une approche de *décentralisation* devra être clairement énoncé de façon à améliorer l'efficacité des stratégies locales et à leur assurer un accès à toutes les compétences extra-territoriales nécessaires. Des approches créatives de mises en place de *Fonds intercommunautaires de développement* alimentés par la consommation des résidents eux-mêmes pourraient faire l'objet d'essais expérimentaux¹⁹.

Un troisième défi *demande que l'on fasse un demi-tour complet en ce qui a trait à notre façon de soutenir les plus démunis*. De façon générale, notre approche a été, depuis de très nombreuses années et de réforme en réforme, celle du *dénuement*. L'accès à l'aide sociale devient possible seulement si les personnes font la démonstration de leur détresse économique et de leur dénuement. Pour obtenir et maintenir un niveau d'aide minimum, les actifs doivent essentiellement être réduits et maintenus au plus bas : 750\$ dans un compte bancaire pour une personne, 80 000 \$ en valeurs immobilières et 60 000 \$ dans un REER²⁰. Vue sous cet angle, cette approche apparaît antithétique à une approche de l'intégration et de l'inclusion. Une approche alternative repose sur le *développement des actifs* et non pas sur leur élimination. Cette notion devrait désormais inspirer tous les programmes de protection sociale et comprendre tous les types d'actifs nécessaires à l'inclusion sociale et économique : éducatifs, financiers et participatifs. Cela suppose l'offre d'opportunités aux plus démunis de miser sur leurs compétences, de les renforcer, de favoriser le maintien d'actifs financiers et de les faire fructifier dans

¹⁹ Communication personnelle de Gilles Ratté, 6 décembre 2001.

des avenues permettant la consolidation de leurs compétences ou d'un patrimoine matériel.

Le quatrième défi concerne *notre capacité collective à associer tous les groupes sociaux à une stratégie de lutte à la pauvreté*. Le maintien et l'amélioration de nos stratégies de protection sociale repose en grande partie sur notre capacité d'une mobilisation politique des intérêts de tous les groupes des plus démunis aux plus riches. On ne peut sous-estimer l'importance de ce que les anglosaxons appellent le *problem ownership* dans une telle démarche. Les groupes de pression des défavorisés ont depuis longtemps et avec de plus en plus d'efficacité fait la démonstration que cela les concerne et qu'ils peuvent proposer des approches constructives au problème de la pauvreté. Il s'agit désormais de leur garantir une place dans la dynamique de délibération civique. Pour ce qui est des groupes plus favorisés, une information plus claire et plus pédagogique sur ce que la pauvreté des autres leur en coûte pourra faciliter leur adhésion aux efforts gouvernementaux. Par exemple, la performance des écoliers favorisés des pays où les inégalités sont prégnantes est moins bonnes que celle des écoliers favorisés d'économies plus égalitaires.



²⁰ Voir à ce sujet : Therrien, F. (2001). Pour une politique inclusive du développement des actifs. Une approche complémentaire dans la lutte à la pauvreté. Document inédit, Direction de la santé publique de Montréal-Centre.

Dans un contexte où les efforts gouvernementaux se traduiront par un soutien plus efficace à la formation, à l'aide aux jeunes familles, aux régions défavorisées et dans celui où une large part de la population perçoit des bénéfices personnels à une telle lutte, l'adhésion de ces groupes s'en trouvera aussi renforcée.