



Gérard Boismenu, Pascale Dufour et Sylvain Lefèvre

## La pauvreté Quatre modèles sociaux en perspective

Presses de l'Université de Montréal

---

# Chapitre 1. Comprendre la pauvreté : enjeux politiques et analytiques

---

DOI : 10.4000/books.pum.4406  
Éditeur : Presses de l'Université de Montréal  
Lieu d'édition : Montréal  
Année d'édition : 2011  
Date de mise en ligne : 23 janvier 2018  
Collection : Champ libre  
EAN électronique : 9782821897632



<http://books.openedition.org>

### Référence électronique

BOISMENU, Gérard ; DUFOUR, Pascale ; et LEFÈVRE, Sylvain. *Chapitre 1. Comprendre la pauvreté : enjeux politiques et analytiques* In : *La pauvreté : Quatre modèles sociaux en perspective* [en ligne]. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2011 (généré le 15 mai 2023). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/pum/4406>>. ISBN : 9782821897632. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.pum.4406>.

---

## CHAPITRE 1

# Comprendre la pauvreté : enjeux politiques et analytiques

La crise financière et économique de la deuxième moitié des années 2000 suscite des conséquences sociales dans de nombreux pays de l'OCDE, avec une augmentation dramatique des taux de chômage. Les conséquences sont aussi politiques, avec un apparent « retour de l'État » dans la gouvernance économique. Les gouvernements déplorent un dévoiement de l'économie de marché par le biais de la financiarisation du capitalisme, et appellent à la fois à un retour à la dimension « productive » du système (« l'économie réelle » contre les « bulles spéculatives ») et à une reprise en main de l'État sur l'encadrement de l'économie. Les difficultés actuelles découleraient en effet des excès du « laisser-aller » (dans un sens péjoratif) d'acteurs économiques influents : cupidité des *courtiers*, complaisance des responsables bancaires, indécence des bénéficiaires de « parachutes dorés »...

Au-delà de cette rhétorique moralisatrice, les dirigeants politiques affrontent la crise économique actuelle en proclamant également le retour de l'État, y compris dans son rôle d'encadrement de l'activité économique. À ce titre, des mesures présentées auparavant comme contraires au bon fonctionnement de l'économie de marché sont promues par les

décideurs politiques et économiques: politique de relance budgétaire, baisse des taux d'intérêt, nationalisation, réglementation des institutions financières, voire mesures protectionnistes. Qu'on assiste à un véritable tournant dans l'orientation des politiques sociales et économiques ou que cette séquence ne soit qu'un intermède afin de replâtrer un édifice lézardé, seul le temps permettra d'en juger.

### **La permanence de la pauvreté**

Une prise de recul historique invite à la prudence dans l'appréciation de la situation contemporaine. D'une part, la «question sociale» (que ce soit l'accroissement des inégalités ou la persistance de la pauvreté) n'avait pas disparu ces dernières décennies, y compris durant les années de croissance. D'autre part, les politiques de «laisser-faire» et de déréglementation financière et économique ne doivent pas conduire à survaloriser l'autonomie de la sphère économique. Concrètement, les incidences sociales des systèmes économiques des pays de l'OCDE sont intimement liées aux décisions politiques et aux arbitrages au sein des sociétés.

Un rapport de l'OCDE, paru à l'automne 2008, permet d'appuyer ces deux éléments<sup>1</sup>. Comme son titre l'indique, *Croissance et inégalités*, le document met l'accent sur l'accroissement depuis le milieu des années 1980 des inégalités sociales, malgré des années placées sous le signe de la croissance économique.

Le cas des États-Unis est emblématique à la fois de la désarticulation des notions de croissance et de partage de la richesse, et des effets d'optique liés à la focalisation sur quelques indicateurs fétiches, comme le PNB (produit national

---

1. OCDE, *Croissance et inégalités: Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, octobre 2008.

brut) et le taux de croissance. C'est aujourd'hui le pays le plus riche en termes de production par habitant : parmi treize pays développés, si l'on associe un indice 100 aux États-Unis pour le PNB par habitant, la position relative des autres pays va de 85 (Suisse) à 65 (France), avec un indice moyen de 76<sup>2</sup>. Pour autant, on ne peut en déduire que la population américaine est la plus riche, si tant est que l'on prend en compte la répartition de cette richesse. L'étude comparée de la distribution du revenu monétaire disponible, après transferts sociaux et impôt positif et négatif, révèle qu'il n'en est rien, ce qui va à l'encontre de l'intuition portée par le sens commun.

Alors que durant les décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, la croissance de la production et de la productivité avait donné une impulsion à la classe moyenne américaine et avait été accompagnée par un resserrement de la distance économique entre les mieux et les plus mal nantis, il apparaît que de 1973 à 2006 (c'est-à-dire avant le déclenchement de la « crise des *subprimes*»), la tendance s'inverse. Durant cette séquence temporelle, le PNB a crû aux États-Unis de plus de 85 % et la productivité a augmenté de près de 50 %, mais l'inégalité est revenue à des niveaux inconnus depuis la crise des années 1930<sup>3</sup>.

L'inégalité des revenus n'est donc pas affaire de rareté de biens ; elle peut aller de pair avec un développement économique soutenu, ce qui est d'ailleurs une caractéristique forte de la société américaine contemporaine. Si l'on considère l'écart entre les 20 % les plus fortunés et les 20 % les moins dotés aux États-Unis, on observe qu'après un resserrement

---

2. Timothy S. Smeeding, Lee Rainwater, *Comparing Living Standards across Nations: Real Incomes at the Top, the Bottom, and the Middle*, University of New South Wales, 2002.

3. Shawn Fremstad et al., *Movin' On Up: Reforming America's Social Contract to Provide a Bridge to the Middle Class*, Centre for Economic Policy Research, 2008.

tout relatif de 1965 à 1980, la bipolarisation s'exacerbe fortement depuis. Alors que les plus faibles revenus font quasiment du surplace, les autres quintiles voient leur part de la richesse s'accroître, de manière de plus en plus prononcée à mesure qu'on s'approche du sommet. D'ailleurs, c'est pour le 1% des familles les plus riches que la poussée est la plus fulgurante<sup>4</sup>.

L'accentuation des inégalités n'est pas l'apanage des États-Unis. Non seulement on assiste à l'approfondissement des inégalités dans la plupart des pays de l'OCDE, alors que la production générale de richesses s'accroît, mais également à la persistance de la pauvreté, comme nous le verrons dans cet ouvrage. Toutefois, cette pauvreté touche des segments de population différents selon les configurations nationales. C'est là le second point à mettre en relief : au-delà des performances mesurées par tel ou tel indicateur (le nombre de personnes pauvres, le revenu moyen, etc.), ce ne sont pas les mêmes groupes qui sont touchés selon les pays, et ils ne font pas face aux mêmes dispositifs de politiques publiques. Derrière le consensus néolibéral apparemment partagé par les différents gouvernements depuis trois décennies, avec plus ou moins de volontarisme et d'enthousiasme, coexistent donc des modèles sociaux différents. Par ce terme, on entend l'architecture des interdépendances sociales au sein d'une société, « ce que se doivent mutuellement les citoyens et la manière dont sont organisées lesdites obligations<sup>5</sup> ».

---

4. Sherman Arloc, *Income Inequality Hits Record Levels, New CBO Data Show – Incomes Rose \$180,000 for Top One Percent in 2005. But Just \$400 for Middle-Income Households*, Center on Budget and Policy Priorities, 2007.

5. George Ross, « Les modèles sociaux dans le maelström : l'avenir de la citoyenneté sociale dans l'Union européenne », Jane Jenson, Bérengère Marques-Pereira, Éric Remacle (dir.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2007, p. 355.

On ne saurait aborder la pauvreté et les inégalités comme un « raté », plus ou moins inattendu ; il faut y voir davantage le produit d'arbitrages politiques et de configurations socio-économiques, autrement dit de « choix de société ». Il ne s'agit pas d'imputer quelque caractère intentionnel, planifié et maîtrisé à cette production de la pauvreté, que ce soit de la part des élites politiques et économiques d'un pays, ou de ses habitants. Néanmoins, pour provocatrice qu'elle puisse sembler, cette formule a le mérite de « tordre le bâton dans l'autre sens » par rapport aux visions de la pauvreté et des inégalités fatalistes (« il y en a toujours eu » et « il faut bien des perdants »), ou techniciste (c'est un problème temporaire qui sera résorbé quand le bon réglage socioéconomique sera trouvé).

Les études de cas permettent de montrer comment les sociétés, par les politiques publiques mises en place et les choix opérés en termes de redistribution des richesses, s'accommodent, d'une certaine façon et chacune à leur manière, de la pauvreté.

### **Transformations des trajectoires de l'État social**

Cette approche nous permet de revenir, dans la dernière partie de l'ouvrage, sur le débat concernant la convergence ou la différenciation des États sociaux. Pour résumer ce débat, la première position diagnostique un alignement généralisé des politiques économiques et sociales à travers les pays. Le plus souvent, ce processus est lié à des bouleversements macrosociaux exogènes (mondialisation, vieillissement de la population, société postindustrielle) ou aux limites endogènes de l'État social (crise financière, de légitimité, d'efficacité) tels qu'ils auraient prévalu dans de nombreux pays occidentaux dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle.

Ce constat prend parfois des tonalités normatives, comme dans la plupart des travaux de l'OCDE, où la «nécessaire réforme» et l'incontournable «modernisation» correspondent à un *vade-mecum* désormais bien connu, ou dans les discours des opposants au néolibéralisme où la vague néolibérale est présentée comme faisant tomber les digues sociales. Dans les deux cas, le constat est le même : on assisterait depuis le début des années 1980 à un aplatissement des différences, via une «course vers le bas» collective, entre les différents projets sociaux des pays.

Dans ce débat, la position contraire insiste sur l'irréductible différence entre les régimes d'État social. Cette différence a été schématisée par des typologies assez contrastées. Avec sa typologie qui a fait école, Esping-Andersen distingue notamment le degré de «démarchandisation» que les États autorisent, entre le régime libéral, le régime conservateur-corporatiste et le régime social-démocrate<sup>6</sup>. Elle a fait l'objet de nombreuses critiques<sup>7</sup> ; outre celles provenant des études féministes<sup>8</sup>, la plupart contestent l'affiliation de tel ou tel pays, quelques-unes proposent la formalisation de régimes complémentaires (méditerranéen-familialiste<sup>9</sup> ou des antipodes<sup>10</sup>). Mais ces développements critiques renforcent *in fine*

---

6. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.

7. Pour une synthèse, voir François-Xavier Merrien, «États-providence en devenir. Une lecture critique des recherches récentes», *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, 2002, p. 211-242.

8. Jane Lewis, «Gender and the development of welfare regims», *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n° 3, 1992, p. 159-173 ; A. S. Orloff, «Gender and the social rights of citizenship : the comparative analysis of gender relations and welfare states», *American Sociological Review*, vol. 58, n° 3, 1993, p. 303-328 ; D. Sainsbury (dir.), *Gendering Welfare States*, Sage Publications, 1994.

9. Maurizio Ferrera, «The southern model of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, vol. 6, n° 1, 1996, p. 17-37.

10. F. G. Castles, M. Mitchell, «Worlds of welfare and families of nations», in F. G. Castles (dir.), *Families of Nations : Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Dartmouth, 1993.

une tendance au durcissement théorique de familles hétérogènes de régimes. On voit mal la compatibilité de cette approche avec celle qui met l'accent sur l'homogénéisation tendancielle des régimes.

Une seconde opposition caractérise ce débat sur les évolutions des politiques sociales au sein de pays de l'OCDE. Contre la perspective mettant l'accent sur la diffusion internationale, voire l'hégémonie des réformes néolibérales, à partir du début des années 1980, des travaux invitent notamment à considérer avec davantage de retenue les emblématiques réductions des dépenses sociales. L'étude de Paul Pierson insiste sur l'incapacité des gouvernements néolibéraux de M. Thatcher en Angleterre et de R. Reagan aux États-Unis à mener leurs projets de reconfiguration radicale des politiques sociales<sup>11</sup>. Outre le poids des institutions et des politiques héritées du passé (notion de «*path dependance*»), l'auteur souligne à la fois l'impopularité de ce type de réformes et la résistance de multiples groupes sociaux ayant développé des intérêts objectifs dans l'existence de l'État social.

Si l'hypothèse d'un tournant radical semble invalidée, il ne faut pas en conclure que tout changement est impossible ; il prend plutôt les traits de modifications incrémentales, limitées, et produisant leurs effets avec une temporalité différée. Surtout, les changements possibles sont ceux qui s'ancrent paradoxalement dans une certaine continuité, au moins apparente, avec les logiques institutionnelles héritées.

Cette réflexion sur les dynamiques de reproduction et d'altération de logiques instituées croise les deux axes du débat entre, d'une part, l'opposition caractérisée par l'«*homogénéisation des pratiques*» et par l'«*essentialisation de régimes*»

---

11. Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, 1995.

d'État social distincts» et, d'autre part, l'opposition du «tournant néolibéral hégémonique» face à la «résistance des logiques institutionnelles». Pour articuler ces différentes problématiques, il s'agit d'analyser les transformations récentes des régimes d'État social, et notamment les problèmes communs qu'ils affrontent, en mettant l'accent sur les réponses différenciées qu'ils y apportent, en fonction de leurs forces et handicaps structurels<sup>12</sup>.

Face à la diffusion ces dernières années de recettes relativement standardisées, souvent désignées par le terme de *workfare* (activation des dépenses sociales, développement de la conditionnalité des aides, notion d'investissement social<sup>13</sup>), les déclinaisons nationales adoptées sont de bons traceurs et révélateurs des configurations différenciées. Les manières dont sont appropriés tels ou tels dispositifs, l'«adoucissement» ou au contraire le «durcissement» d'une contrainte, l'euphémisation ou au contraire l'accent mis sur une mesure, sont autant de variations au sein desquelles se négocient des compromis institutionnels et politiques complexes. De même, s'intéresser aux visages différenciés de la pauvreté et des inégalités selon les pays nous renseigne sur la trajectoire de ces régimes, la forme des compromis socioéconomiques qui s'y nouent. À rebours de la plupart des démarches qui questionnent l'évolution des États sociaux «par le haut», c'est-à-dire en étudiant les façades institutionnelles et les directions politiques proclamées, nous pro-

---

12. Gøsta Esping-Andersen (dir.), *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, Sage Publications, 1996; Paul Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, 2001.

13. Pascale Dufour, Gérard Boismenu, Alain Noël, *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Presses de l'Université de Montréal, 2003; Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, Seuil, 2008; Jean-Claude Barbier, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, 2009.

posons une réflexion qui éclaire, « par le bas », les différentes situations de pauvreté selon les pays et les dispositifs dans lesquels elles s'insèrent.

En partant de la classification acceptée des États sociaux, nous avons construit une comparaison qui nous permet de traiter, théoriquement et empiriquement, la question des transformations des trajectoires de l'État social. Premièrement, nous retenons deux cas exemplaires de régimes distincts : le Danemark et la Grande-Bretagne<sup>14</sup>. Le premier, loué pour l'articulation réussie entre flexibilité économique et protection sociale, s'oppose quasiment terme à terme au second, réputé « produire » un nombre croissant de laissés-pour-compte, dans le but de ne pas entraver le fonctionnement du marché. Comment ont évolué ces deux modèles, quasi fétichisés dans la littérature, et quels accommodements de la pauvreté proposent-ils ?

Nous contrastons cette première comparaison à un second couple, moins standard, le Québec et la France. Prototypes supposés de formes d'hybridation et/ou cas « inclassable », la comparaison enrichie de ces deux cas nous permet de prendre une mesure plus fine du sens des transformations récentes : entre convergence, apprentissages mutuels ou résistances institutionnelles.

L'intérêt de la démarche, on l'aura compris, ne réside pas tant dans la production de nouvelles données par rapport à des cas vus et revus dans la littérature, mais bien davantage, dans la construction d'une comparaison qui nous conduit, dans la deuxième partie de l'ouvrage, à une réflexion plus

---

14. Dans cet ouvrage, nous traitons principalement de la Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse et Pays de Galles). Néanmoins, il sera parfois fait référence au Royaume-Uni (incluant donc l'Irlande du Nord) puisque la plupart des études statistiques, notamment de l'OCDE, s'y réfèrent.

générale sur la mesure et la lecture que nous faisons des fondements de la pauvreté.

Afin de procéder à des comparaisons significatives entre pays de l'OCDE, il faut nous entendre sur les termes utilisés et sur les instruments de mesure adoptés. Pour cela, nous allons revenir dans un premier temps sur les enjeux d'une « mesure » de la pauvreté, puis sur la méthodologie suivie pour forger une analyse comparée entre plusieurs types de configurations nationales.

### **Prendre la mesure de la pauvreté**

Circonscrire le phénomène de la pauvreté impose à tout le moins que l'on adopte une définition de la notion. Le repérage quantitatif pose plusieurs problèmes, renforcés par la perspective comparative que nous avons retenue. Il nous faut retenir une définition et un repérage de la pauvreté à la fois féconds et en accord avec la disponibilité des données dans chacun des pays étudiés. Par exemple, il n'y a pas de consensus au Canada sur ce que devrait être la mesure de la pauvreté<sup>15</sup>. Ainsi, suivant les indicateurs retenus, le Québec est présenté comme une province ayant un haut taux de pauvreté ou comme ayant un niveau de pauvreté parmi les plus faibles au pays<sup>16</sup>. De plus, contrairement à la situation qui prévaut au sein des pays européens, où le décompte de la pauvreté a été standardisé, il n'existe pas de seuil officiel de pauvreté. Les débats surgissent régulièrement à ce propos<sup>17</sup>. Il ne faut pas perdre de vue que les indicateurs que l'on peut

---

15. Gouvernement du Québec, *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Conditions de vie*, 2005, Introduction.

16. Marie-Renée Roy, Guy Fréchet, Frédéric Savard, « Travail et pauvreté au Canada », *Options politiques*, IRPP, 2008.

17. Gouvernement du Québec, *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Conditions de vie*, op. cit.

retenir sont d'abord des balises, des repères, des indices : c'est une façon de se représenter un phénomène, mais ce n'est pas le phénomène en lui-même. La première ambivalence dans le repérage de ce qu'on nomme «pauvreté» oscille entre les conceptions «absolue» et «relative» du phénomène. Nous devons également préciser deux dimensions centrales de la problématique de la pauvreté : les liens possibles entre le niveau de pauvreté et l'inégalité sociale ; les liens de plus en plus complexes entre la pauvreté et l'emploi.

### *La pauvreté absolue*

La conception objective de la pauvreté fait référence aux ressources économiques (ou matérielles). Au début du xx<sup>e</sup> siècle, Rowntree<sup>18</sup> propose d'associer la pauvreté à une insuffisance de revenu pour assurer les besoins essentiels ; on en vient à parler de la notion de pauvreté absolue. La mesure de la pauvreté absolue est établie en référence au revenu nécessaire permettant à la personne ou au ménage de se procurer les biens essentiels de subsistance basés sur les besoins biologiques, en termes d'aliments, d'eau, de vêtements et d'habitation. On a là le minimum pour maintenir en état l'efficacité physique des individus. De là, la volonté affirmée d'établir scientifiquement les standards minimaux.

Cette grille d'analyse n'est pas sans susciter plusieurs critiques, notamment sur la conception implicite de la pauvreté que cela suppose. Il est difficile de définir ce qu'il faut entendre par le minimum nécessaire pour la reproduction physique de l'individu ou de la famille et d'y associer un niveau de revenu. Il en va de même des standards et besoins qui varient selon les individus, les cultures, les sociétés et,

---

18. Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, Nelson, 1901; Seebohm Rowntree, *Poverty and Progress*, Longmans Green, 1941.

surtout, dans le temps. Dans cette démarche, ce sont les besoins physiques que l'on prend en compte, alors que les besoins sociaux et culturels sont laissés de côté. En somme, le seuil établi et fondé par la reproduction physique est une vision étriquée de la pauvreté. Durant les années 1960, on en est venu à revoir cette approche et à la dépasser en allant au-delà des besoins physiques et biologiques, et en relevant le caractère multidimensionnel de ce phénomène. La pauvreté a été mise en relation avec le niveau de vie généralement accepté dans une société donnée et à un moment donné. Townsend écrit à ce propos :

Les individus peuvent être considérés comme pauvres quand ils manquent des ressources nécessaires pour obtenir les types de régimes alimentaires, participer aux activités et avoir les conditions de vie générales de la société à laquelle ils appartiennent. Leurs ressources sont tellement en dessous de celles des individus ou des familles moyennes qu'ils sont, dans les faits, exclus des modes ordinaires de consommation et d'activités<sup>19</sup>. (Notre traduction)

Des travaux ont pris acte de ces critiques et ont élargi l'éventail des éléments nécessaires à une couverture des « besoins de base ». On peut imaginer, par exemple, la mesure d'un panier de consommation où, en plus de la nourriture, des vêtements et du logement, on inclut le transport et l'accès à certains services jugés indispensables<sup>20</sup>. On ne parle plus seulement de la subsistance des personnes, mais davantage de la répartition et du niveau de ressources nécessaires pour que la personne soit en mesure de participer activement à la vie en société. La formalisation de ce seuil est alors un point

---

19. Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom, A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Penguin Books & Allen Lane, 1979, p. 31.

20. Voir les travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2009.

de passage qui permet d'ouvrir sur une conception relative de la pauvreté.

### *La pauvreté relative*

La pauvreté est relative en ce sens qu'elle est inscrite et posée en relation à la société historiquement datée dans laquelle les personnes vivent. La question centrale devient celle du seuil à partir duquel les personnes sont réputées participer correctement à la vie sociale commune. Par définition, ce seuil se situe à un niveau supérieur à celui de la pauvreté absolue. Mais à quel point exactement ? Sur ce plan, les perspectives normatives interfèrent nécessairement puisqu'en désignant un niveau relatif de revenu permettant la participation à la Cité, c'est l'idéal de la citoyenneté qui est débattu.

Au Canada, ce seuil est établi à 50 % de la médiane des revenus disponibles. En Europe, le seuil de 60 % de la médiane du revenu disponible a été adopté. On mesure sans peine l'enjeu du choix de tel ou tel seuil. Ainsi, alors qu'en France, le seuil de pauvreté fut longtemps fixé à 50 % du revenu médian, l'Insee a récemment privilégié le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian afin d'harmoniser son mode de calcul sur celui de l'institut de statistique européen Eurostat. Conséquence immédiate : le taux de pauvreté monétaire a été multiplié par deux<sup>21</sup>. Si, en 2006, en retenant un seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, 7,1 % de la population française était considérée comme pauvre, la proportion passait à 13,2 % en retenant le seuil de 60 % du revenu médian. Nous reviendrons dans la seconde partie de l'ouvrage sur l'importance politique des effets de cadrage et d'affichage

---

21. Anne Lambert, « Quelle mesure officielle pour la pauvreté ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n° 4, 2008, p. 30-33.

que permettent tour à tour l'instrumentation et l'instrumentalisation des indicateurs statistiques.

L'établissement d'un seuil de pauvreté relative essuie un certain nombre de critiques. En effet, ce seuil n'est rien d'autre qu'une construction statistique abstraite, qui n'a pas de validité indépendante autre que de donner une indication empirique de la pauvreté. Dans la mesure où ce seuil est fonction de la distribution des revenus (un pourcentage du revenu médian), il témoigne tout autant de l'inégalité des revenus que de la pauvreté en tant que telle. Cette pauvreté relative n'a donc de sens que dans les sociétés prises distinctement, et beaucoup moins quand on juxtapose plusieurs sociétés assez dissemblables (le pauvre en Roumanie est beaucoup plus pauvre que le pauvre en Allemagne, par exemple). Cependant, c'est la mesure la plus féconde et la plus largement disponible pour travailler dans une perspective comparative.

Ainsi, Smeeding, Rainwater et Burtless dressent un tableau permettant de comparer la situation respective de 18 pays au milieu des années 1990<sup>22</sup>. Deux seuils sont retenus. Le premier, celui de 40 % du revenu disponible (équivalent) médian, qui correspond en fait au seuil officiel de pauvreté aux États-Unis et, le deuxième, où la barre est fixée à 50 % de la médiane. Des 18 pays retenus, les taux varient de 1,3 % (Luxembourg) à 10,7 % (aux États-Unis), en prenant le seuil de 40 % de la médiane, alors que la moyenne est de 4,8 %. Les États-Unis, à un bout du spectre, font plus que doubler cette moyenne. Il ne peut nous échapper que 11 pays, de l'Europe continentale et du Nord, sont en deçà de la moyenne des 18 pays. Si l'on prend maintenant le seuil de 50 %, toujours pour le milieu des

---

22. Timothy M. Smeeding, Lee Rainwater, Gary Burtless, «U.S. Poverty in a Cross-national Context», Sheldon Danziger, Robert H. Haveman (dir.), *Understanding Poverty*, Harvard University Press, 2001.

TABLEAU 1.1

Taux de pauvreté dans 18 pays au milieu des années 1990,  
par seuils de pauvreté

Pays	Année	40% taux de pauvreté		50% taux de pauvreté	
		Taux	Rang	Taux	Rang
États-Unis	1997	10,7	1	17,8	1
Italie	1995	8,9	2	13,9	2
Australie	1994	7,0	3	6,7	13
Canada	1994	6,6	4	11,4	4
Royaume-Uni	1995	5,7	5	13,2	3
Espagne	1990	5,2	6	10,4	5
Israël	1992	5,2	6	10,2	6
Pays-Bas	1994	4,7	8	7,9	7
Suède	1992	4,6	9	6,5	15
Allemagne	1994	4,2	10	7,5	8
Suisse	1992	4,0	11	6,9	11
Danemark	1992	3,6	12	7,1	10
France	1994	3,2	13	7,4	9
Norvège	1995	3,0	14	6,9	11
Autriche	1992	2,8	15	6,7	13
Finlande	1995	2,1	16	5	17
Belgique	1992	1,9	17	5,5	16
Luxembourg	1994	1,3	18	3,9	18
Moyenne pour l'ensemble		4,7		8,6	

Source : Timothy M. Smeeding, Lee Rainwater, Gary Burtless, « U.S. Poverty in a Cross-national Context », Sheldon Danziger, Robert H. Haveman (dir.), *Understanding Poverty*, Harvard University Press, 2001, p. 186 (notre traduction).

années 1990, le taux moyen de pauvreté passe de 4,8 à 8,6%. Il y a toujours un écart considérable entre les deux pôles et, plutôt que d'y voir une progression linéaire d'un pays à l'autre, il y a davantage une cassure avec, d'un côté, surtout des pays anglo-saxons et, de l'autre, les pays d'Europe continentale et d'Europe scandinave. De façon générale, que l'on retienne l'un des seuils ou l'autre, la position relative des pays change peu. La seule réserve concerne la très nette amélioration de la

performance de l’Australie et de la Suède en retenant le deuxième seuil, témoignant de sociétés plus égalitaires.

Plus près de nous, soit au tournant des années 2000, les données pour huit pays témoignent d’écarts toujours importants entre les taux de pauvreté<sup>23</sup>. Avec le seuil de 50 % de la médiane du revenu disponible, la Finlande est à 5,4 %, alors que les États-Unis sont à 17 %, et la moyenne se situe à 9,8 %. Si on opère des découpages par âge (enfants, aînés, foyer monoparental, sans enfants, etc.), mis à part dans la catégorie « adultes sans enfants » (ils y occupent la deuxième place), les États-Unis ont le pire taux de pauvreté dans chaque catégorie. Dans tous les types de ménage, les États-Unis ont un taux de pauvreté supérieur à la moyenne ; de façon régulière, c’est le Canada ou le Royaume-Uni qui arrive au deuxième rang.

La forte inégalité des salaires joue un rôle primordial dans le taux de pauvreté basé sur une relation au revenu disponible. À l’inverse, les pays avec une structure plus égalitaire des salaires ont des taux de pauvreté relative moins élevés. Ce lien entre pauvreté et inégalités n’est pas linéaire, mais il se vérifie dans la concordance des classements des pays sur ces deux échelles (les pays les plus inégalitaires étant aussi les pays où les taux de pauvreté sont les plus importants, et inversement).

### *Pauvreté et inégalités*

La mesure de la pauvreté ne va pas sans discussion. Celle des inégalités est plus consensuelle dans la mesure où un outil fiable, le coefficient de Gini, permet des éclairages et des

---

23. Thimoty M. Smeeding, « Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations », Alan J. Auerbach, David E. Card, John M. Quigley (dir.), *Public Policy and the Income Distribution*, Russel Sage Foundation, 2006.

comparaisons précises. On sait que ce coefficient, entre 0 et 100, permet de « mesurer » l'inégalité dans la distribution des revenus, au sens où 0 signifie que nous avons une parfaite égalité (de revenu dans ce cas-ci) et 100 indique un niveau extrême d'inégalité : dans ce cas limite, une seule famille recevrait tous les revenus. Ce coefficient, appliqué au « revenu disponible des familles » — cela permet de tenir compte de l'effet de la fiscalité —, et se rapportant à plusieurs pays, permet de comparer l'ampleur de l'inégalité dans la distribution des revenus et de faire ressortir les écarts d'un pays à l'autre.

Dans l'ensemble, on note une accentuation de l'inégalité du revenu disponible des familles dans les décennies 1980 et 1990, mais cela souffre certaines exceptions. Dans quelques pays (Danemark, Suisse, Irlande et France), la variation est presque nulle et aux Pays-Bas, il y a un resserrement des inégalités ; pour le reste, nous assistons plutôt à un approfondissement des inégalités.

Les pays scandinaves<sup>24</sup> se situent au départ à un seuil très bas (22,1), révélant par là une structure particulièrement égalitaire de la distribution du revenu disponible des familles. L'augmentation moyenne de 3 points laisse ce groupe de pays dans une situation enviable (25,2), même s'il faut mettre en lumière deux considérations. D'abord, au sein de ce groupe, deux pays (Suède et Finlande) laissent pointer une progression assez nette de l'inégalité, mais, en même temps, il s'agit de pays, au départ, singulièrement égalitaires. Ensuite, cette progression relative, associée à une stabilité des pays regroupés sous le terme d'« économie sociale de marché (ÉSM)

---

24. Nous reviendrons ultérieurement sur la tripartition entre économie libérale de marché (ÉLM) et économie sociale de marché (ÉSM), scindée entre le modèle « nordique » et le modèle « continental », proposée par Jonas Pontusson.

TABLEAU 1.2

Distribution du revenu disponible des familles,  
exprimée par le coefficient Gini, 1979-2000

	La plus ancienne	La plus récente
<b>Économie sociale de marché nordique</b>	<b>22,1</b>	<b>25,2</b>
Danemark (1987-1997)	25,4	25,7
Finlande (1987-2000)	20,9	24,7
Norvège (1979-2000)	22,3	25,1
Suède (1981-2000)	19,7	25,2
<b>Économie sociale de marché continentale</b>	<b>25,3</b>	<b>26,7</b>
Autriche (1987-1997)	22,7	26,6
Belgique (1985-2000)	22,7	27,7
Allemagne (1981-2000)	24,4	26,4
Pays-Bas (1983-1999)	26,0	24,8
Suisse (1982-1992)	30,9	30,7
<b>Économie libérale de marché</b>	<b>29,3</b>	<b>33,0</b>
Australie (1981-1994)	28,1	31,1
Canada (1981-2000)	28,4	30,2
Irlande (1987-2000)	32,8	32,3
Royaume-Uni (1979-1999)	27,0	34,5
États-Unis (1979-2000)	30,1	36,8
<b>France (1979-1994)</b>	<b>29,3</b>	<b>28,8</b>
<b>Italie (1986-2000)</b>	<b>30,6</b>	<b>33,3</b>

Source : Jonas Pontusson, *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell University Press, 2005, p. 36 (notre traduction).

continentale», a pour effet combiné que ces deux groupes ont des coefficients similaires (25,2 contre 26,7). Les pays anglo-saxons, dits d'«économie libérale de marché», creusent davantage cet écart avec 6,3 points entre les deux coefficients, marquant une «séquence néolibérale» (1980-2000). Dans ce groupe, c'est le Royaume-Uni et les États-Unis qui ont, et de loin, les coefficients les plus élevés (34,5 et 36,8), ce qui est révélateur de fortes inégalités de revenu disponible des familles. Rappelons qu'en 1998 — et les choses se sont accentuées par après — le cinquième des familles américaines

ayant le moins de revenus recevaient 4,2% du revenu total, alors que le cinquième des familles les plus fortunées en drainaient 47,3%<sup>25</sup>. C'est même au Royaume-Uni que l'inégalité s'accroît le plus sur cette séquence de deux décennies. On dégage ici des regroupements assez proches de ceux observés sur la question de la pauvreté.

Aussi, au regard des bons résultats en termes de croissance économique connus par la Grande-Bretagne et les États-Unis depuis le début des années 1980, la question de l'articulation entre création de richesse, inégalités et pauvreté se pose avec acuité.

D'un point de vue analytique, l'équation entre inégalités et pauvreté ne va pas de soi. L'inégalité et les écarts de revenus ne signifient pas qu'il y ait nécessairement un appauvrissement de la population. Il est possible de jouer avec certaines hypothèses qui soulignent que la relation entre ces deux termes n'est pas mécanique. Par exemple, la population la moins dotée peut connaître une amélioration de sa situation et, dans le même temps, les mieux dotés profiter d'une amélioration encore plus forte; la pauvreté aura baissé et les inégalités se seront creusées. À l'inverse, si la situation des moins dotés se détériore, mais que celle des mieux dotés connaît une détérioration encore plus importante, les inégalités auront déçu, mais la pauvreté aura augmenté.

Au-delà de ces hypothèses, la vulgate libérale stipule qu'une certaine dose d'inégalité peut être bénéfique collectivement, puisqu'elle pousse chacun à produire davantage afin de maximiser ses revenus. Dans cette perspective, introduisant un glissement conceptuel entre égalité et équité, les inégalités seraient justes dans la mesure où elles récompensent l'effort

---

25. Gary Burtless, Timothy M. Smeeding, «The Level, Trend, and Composition of Poverty», Sheldon Danziger, Robert H. Haveman (dir.), *Understanding Poverty*, op. cit.

et stigmatisent l'échec. Cependant, cette hypothèse méritocratique trouve peu d'appuis empiriques<sup>26</sup>. Même l'équation simpliste qui corrèle le revenu à l'activité économique est mise à mal par une donnée majeure de la configuration actuelle: la désarticulation des questions de revenu et de travail. Tandis qu'une partie non négligeable de l'explosion des plus hauts revenus ces dernières décennies ne provient pas du fruit d'un travail, mais de la détention de patrimoine (biens immobiliers et capitaux financiers), à l'autre extrémité du spectre social, on constate le développement d'une frange importante de travailleurs pauvres. Cette reconfiguration de la pauvreté pose de nouveaux enjeux analytiques.

### *Travailler et être pauvre : nouveaux enjeux analytiques*

Le phénomène du travailleur pauvre est davantage connu et documenté en Amérique du Nord, mais devient de plus en plus présent pour les pays européens. Les États-Unis possèdent la proportion la plus élevée de travailleurs mal payés<sup>27</sup>: en 2001 près de 5 % des personnes travaillant au moins 27 heures par semaine sont pauvres<sup>28</sup>, et nous parlons ici du seuil de pauvreté officiel, soit environ 40 % de la médiane du revenu disponible. Cela touche particulièrement les jeunes de 16 à 25 ans; cette pauvreté est davantage concentrée chez les minorités visibles, et plus importante chez les femmes que chez les hommes.

---

26. Jonas Pontusson, *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell University Press, 2005.

27. Timothy M. Smeeding, «Government Programs and Social Outcomes: Comparison of United States with Other Rich Nations», Alan J. Auerbach, David E. Card, John M. Quigley (dir.), *Public Policy and the Income Distribution*, *op. cit.*

28. Abraham T. Mosisa, «The working poor in 2001», *Monthly Labour Review*, vol. 126, n<sup>os</sup> 11 & 12, 2003.

Soulignons que la part des emplois faiblement rémunérés ne saurait être expliquée par la proportion de travailleurs peu qualifiés. Il n'y a pas de relation simple et linéaire et la situation est fortement contrastée d'un pays à l'autre<sup>29</sup>.

Une étude de l'OCDE<sup>30</sup> fait ressortir une corrélation positive entre l'importance des faibles salaires et l'importance de l'inégalité des salaires (mesurée par le ratio 50/10, pour les déciles de revenu). En ce sens : la forte inégalité des salaires va de pair avec le taux élevé de bas salaires. Les bas salaires tendent à être liés à des travailleurs présentant des caractéristiques similaires d'un pays à l'autre : faible formation, jeunes travailleurs, femmes et employés dans la vente et les services de base. Les différences repérées sont davantage le fait d'une différenciation d'arrangements institutionnels, dont l'existence d'un salaire minimum et la négociation collective<sup>31</sup>.

D'ailleurs, la fréquence de la pauvreté parmi les chômeurs varie considérablement selon les pays. Les données compilées indiquent que, dans chaque pays, ceux qui entrent en chômage ont une propension beaucoup plus forte à devenir pauvres<sup>32</sup>. Mais des différences importantes entre les pays sautent aux yeux ; la propension à devenir pauvre est beaucoup plus faible au Danemark et aux Pays-Bas, alors qu'elle est très élevée en Grande-Bretagne et en Belgique. L'incidence est généralement beaucoup plus forte pour les hommes que pour les femmes. Si le chômage est une source avérée de

---

29. Graeme Cooke, et Kayte Lawton, *Working Out of Poverty. A study of the low-paid and the «working poor»*, Institute for Public Policy Research, 2008.

30. OCDE, *Earnings Inequality, Low-paid Employment and Earning Mobility*, Employment Outlook, 1996.

31. Graeme Cooke, Kayte Lawton, *Working Out of Poverty. A study of the low-paid and the «working poor»*, *op. cit.*

32. Duncan Gallie, Serge Paugam, Sheila Jacobs, «Unemployment, Poverty and Social Isolation. Is There a Vicious Circle of Social Exclusion?», *European Societies*, vol. 5, n° 1, 2003.

risque de pauvreté, cette relation est non univoque puisqu'elle dépend largement de la structure du marché de l'emploi, de l'éventail des dispositifs publics (formation, reclassement, aide au revenu, etc.). Mais la dynamique d'objectivation du statut du « pauvre » passe également par la pesanteur de représentations sociales qui peuvent instituer des cadrages différenciés : « l'assisté », « la victime », « le profiteur », etc. Cette articulation des dynamiques s'incarne différemment selon les pays et les périodes ; l'intérêt de la démarche comparative est précisément d'éclairer les points de convergence et les spécificités irréductibles des cas que nous avons choisis.

### **Comparer les fondements de la pauvreté**

Comprendre et mesurer « la pauvreté » exige de décroquer le regard, afin de prendre en considération une multiplicité de facteurs qui font de celle-ci non seulement le produit d'une privation économique, mais un statut social, individuel et collectif, et le révélateur de compromis politiques au sein d'une société donnée. Aussi, afin de rendre compte de cette réalité complexe, nous procéderons par l'application systématique d'une grille de lecture à quatre cadrans, au sein de nos quatre cas (Grande-Bretagne, Danemark, Québec, France).

#### *Une grille d'analyse à quatre cadrans*

Le premier cadran concerne la structure du marché du travail. Au-delà des indicateurs économiques traditionnels (taux de chômage, taux d'activité, taux de croissance), nous porterons attention à la morphologie de ce marché, avec notamment le poids des emplois précaires, la fréquence des rotations, les types d'emplois créés, etc.

Le deuxième cadran renvoie à la structure des compromis sociaux, autrement dit au modèle de « concorde sociale ». On

désigne par là le poids respectif des partenaires sociaux, le plus ou moins grand dirigisme de l'État, la portée des accords socioéconomiques négociés.

Le troisième cadran synthétise l'éventail des politiques publiques à l'œuvre, et notamment des dispositifs d'activation. On mettra l'accent sur la dynamique de convergence et de reconduction de spécificités nationales dans l'application des outils *a priori* relativement standardisés du *workfare*.

Le quatrième cadran aborde le traitement politique de la pauvreté, à travers l'institutionnalisation d'une représentation du « pauvre ». Comme le démontrent Paugam et Selz<sup>33</sup>, cette représentation est sujette à des évolutions structurelles et conjoncturelles. Parallèlement à des déclinaisons nationales nettement différenciées (entre stigmatisation et solidarité), on observe dans les périodes plus prospères une accentuation de cette stigmatisation, tandis que les séquences économiques plus difficiles sont propices à des jugements plus favorables, notamment quand se diffuse la perception selon laquelle chacun peut être touché par le chômage.

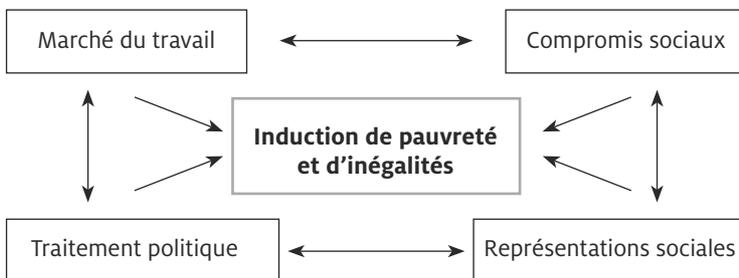
La conjugaison de ces quatre cadrans (graphique 1.1) permettra de formaliser une représentation de la configuration socioéconomique de chaque pays afin de mieux saisir *in fine* comment s'y insère la question de la pauvreté. Au-delà de l'exploration de chaque configuration, c'est la mise en dialogue entre des cas différents qui produira un certain nombre d'éclairages féconds.

---

33. Serge Paugam, Marion Selz, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles. », *Économie et statistique*, n<sup>os</sup> 383-384-385, 2005, p. 283-305.

GRAPHIQUE 1.1

## Aux fondements de la pauvreté et des inégalités

*Plan de l'ouvrage*

Le choix des cas étudiés s'est opéré autour de deux couples distincts: Grande-Bretagne et Danemark, Québec et France. Ainsi, nous mettons en relief l'opposition quasi idéale typique entre la situation de la Grande-Bretagne et du Danemark, si on reprend la dichotomie de Jonas Pontusson<sup>34</sup> entre «économie libérale de marché» (ÉLM) et «économie sociale de marché» (ÉSM).

Cette schématisation est inspirée par un croisement entre les travaux des théoriciens de la variété des formes du capitalisme<sup>35</sup> et ceux déjà évoqués d'Esping-Andersen<sup>36</sup>. Les deux modèles se scindent selon trois critères: le degré et la modalité de coordination du milieu des affaires (coordination par le marché ou stratégique); le poids des syndicats et

34. Jonas Pontusson, *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, *op. cit.*

35. Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets*, Cornell University Press, 1985; Peter Hall, David Soskice (dir.), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, 2001.

36. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, *op. cit.*

des conventions collectives; et enfin la part des dépenses publiques dans le domaine social. Du côté des *Économies libérales de marché*, l'auteur regroupe les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Irlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Du côté des *Économies sociales de marché*, il distingue un sous-groupe « *nordique* » (Finlande, Danemark, Norvège et Suède), d'un second, « *continental* » (Allemagne, Autriche, Suisse, Belgique, Pays-Bas), selon les distinctions entre les modalités de protection sociale soulignées par Esping-Andersen (régime social-démocrate/régime corporatiste ou conservateur).

Quelques indicateurs permettent de mesurer l'opposition entre le Danemark et la Grande-Bretagne dans le domaine social, tandis qu'ils sont fréquemment présentés comme deux « modèles » (au sens normatif), dotés tous deux de fortes performances économiques et d'une grande flexibilité du marché du travail. Si on considère le « classement » des pays de l'OCDE en termes d'inégalité, selon le coefficient de Gini, au milieu des années 2000 (30 pays, coefficient moyen de 0,31), on observe que le Danemark présente le coefficient le plus faible (0,23), ce qui signifie la répartition des revenus la plus ouverte, tandis que le Royaume-Uni occupe la 23<sup>e</sup> place (0,34), parmi les pays présentant les plus fortes inégalités<sup>37</sup>. Si l'on s'attache à la question de la pauvreté des enfants, on constate la même répartition, avec le Danemark en tête et le Royaume-Uni en queue de classement<sup>38</sup>.

---

37. Si les dernières places sont occupées par le Portugal, la Turquie et le Mexique, on peut souligner que les pays les plus représentatifs de l'économie libérale de marché ont des résultats très proches du Royaume-Uni puisqu'on trouve l'Irlande en 22<sup>e</sup> position, la Nouvelle-Zélande en 23<sup>e</sup> position (au même niveau que le Royaume-Uni) et les États-Unis en 27<sup>e</sup> position. Voir *Croissance et inégalités: Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, octobre 2008.

38. *Ibid.*

Une fois les deux polarités incarnées par le Danemark et la Grande-Bretagne posées, nous explorons les cas de la France et du Québec afin de nous interroger sur deux configurations «hybrides». Que ce soit dans le modèle d'Esping-Andersen ou dans celui de Pontusson, la France cadre mal avec les typologies d'usage. On y observe des politiques sociales et des conventions collectives fortes, mais un dialogue social peu institutionnalisé et une syndicalisation faible. Le Québec, pour sa part, est fréquemment décrit comme une province en tension entre des politiques sociales volontaristes (notamment issues de sa Révolution tranquille des années 1960) et son appartenance à une configuration canadienne nettement libérale<sup>39</sup>. Pour les deux indicateurs précédemment indiqués (inégalités et pauvreté des enfants), la France et le Québec se classent d'ailleurs dans des positions médianes, à distance des deux polarités précitées.

Dans chaque configuration, on constate la production d'externalités positives, mais aussi négatives. La pauvreté de tel ou tel segment de la population n'est pas un «raté» du système, mais bien la conséquence «logique» du bouclage de chaque configuration. Les deux derniers chapitres de l'ouvrage opèrent un retour sur les dynamiques de convergence, d'emprunt de dispositifs et de brouillage des distinctions entre les configurations respectives. Nous posons la question — toujours périlleuse — du sens des transformations en cours dans l'action publique en matière de pauvreté.

---

39. Gérard Boismenu, Pascale Dufour, «Participation de l'État et de l'environnement social à l'aide aux personnes sans emploi», *Recherches et Prévisions*, n° 91, mars 2008; Gerard W. Boychuk, Keith G. Banting, «Converging and Diverging Paradoxes: National and Sub-National Variation in Income Maintenance Programs in Canada and the United States», Richard G. Harris (dir.), *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, University of Calgary Press, 2004; Alain Noël (dir.), *Federalism and Labour Market Policy: Comparing Different Governance and Employment Strategies*, McGill-Queen's University Press, 2004.

Sommes-nous dans un univers technique où les politiques et programmes mis en place récemment ne sont que des réponses par essai-erreur et apprentissage? Les configurations nationales ont-elles tendance à se rapprocher avec le passage du temps? Être une personne en situation de pauvreté à Copenhague, Londres, Paris ou Montréal, qu'est-ce que cela change? Comment les fondements différenciés de la pauvreté nous renseignent-ils sur les transformations des trajectoires de l'État social?

Nous explorons dans un premier temps une piste peu empruntée, celle de la construction des indicateurs qui guident nos lectures des modèles et des trajectoires des États sociaux. Cette mise en perspectives des «mesures» qui sous-tendent les comparaisons nous permet d'informer la question de la convergence ou de la divergence des modèles à partir d'un point de vue original. Et si notre alphabet académique (taux de pauvreté, produit national brut, taux de chômage, etc.) s'accompagnait d'une forme de «mise à plat» plutôt que d'une «mise en perspective» des fondements de la pauvreté dans nos sociétés?