



Universidades Lusíada

Paugam, Serge, 1960-

Revenu minimum et politiques d'insertion : comment la pauvreté se régule dans les sociétés européennes

<http://hdl.handle.net/11067/4009>

Metadados

Data de Publicação	1997
Resumo	Les sociétés de l'Europe occidentale ont toutes connu au cours des vingt dernières années une croissance de la pauvreté dont l'un des signes manifestes fut l'augmentation rapide de la population assistée, le plus souvent refoulée ou tenue a distance du marché de l'emploi. Certes, ce phénomène a pris des proportions différentes d'un pays a l'autre, mais aucun pays n'a été vraiment épargné, a tel point que les systèmes de lutte contre la pauvreté qui paraissaient les plus solides, comme le système...
Palavras Chave	Rendimento mínimo garantido - Europa, Integração social - Europa
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 15-16 (1997)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-20T10:01:48Z com informação proveniente do Repositório

REVENU MINIMUM ET POLITIQUES D'INSERTION

Comment la pauvreté se régule dans les sociétés européennes

Serge Paugam *

Les sociétés de l'Europe occidentale ont toutes connu au cours des vingt dernières années une croissance de la pauvreté dont l'un des signes manifestes fut l'augmentation rapide de la population assistée, le plus souvent refoulée ou tenue à distance du marché de l'emploi. Certes, ce phénomène a pris des proportions différentes d'un pays à l'autre, mais aucun pays n'a été vraiment épargné, à tel point que les systèmes de lutte contre la pauvreté qui paraissaient les plus solides, comme le système allemand ou celui des pays scandinaves par exemple, révèlent aujourd'hui, eux aussi, leurs réelles limites. Chaque pays cherche à faire face par ses propres moyens à cette évolution en réalisant diverses expériences sur lesquelles des évaluations sont engagées.

Une des questions classiques et spontanées est de savoir quels sont les effets des expériences nationales de revenu minimum garanti selon qu'elles sont ou non associées à des actions d'insertion. Toute comparaison sur ce point nécessite, toutefois, en premier lieu, une analyse approfondie de ces systèmes dont l'ancienneté et les principes de fonctionnement diffèrent d'un pays à l'autre. Rappelons, par exemple, que certains pays ont mis en place un revenu minimum garanti depuis plusieurs dizaines d'années (Danemark 1933, Royaume-Uni 1948, Allemagne Fédérale 1961, Pays-Bas 1963, Belgique 1974, Irlande 1977), que d'autres viennent seulement de l'adopter ou d'élargir le système antérieur à l'ensemble de la population jugée pauvre (Luxembourg 1986, France 1988, Portugal, 1996) et que d'autres encore n'en sont qu'à des expérimentations locales ou n'ont toujours pas élaboré de politique de ce type (Espagne, Italie, Grèce). D'une façon plus générale, comparer des expé-

* Observatoire Sociologique du Changement — CNRS (France).

riences de revenu minimum garanti revient tout à la fois à analyser comment a été posée la question de la pauvreté dans différentes sociétés, quelle importance elles lui ont accordée, quels moyens elles ont développés pour l'enrayer et, enfin, quelles solutions elles préconisent aujourd'hui pour faire face à d'éventuelles difficultés.

Il faut voir dans l'évolution des modes d'intervention auprès des populations jugées défavorisées l'expression de modes différents de régulation de la pauvreté. Ces derniers caractérisent autant de formes socio-historiques particulières du réseau d'interdépendances entre les pauvres et le reste de la société. Ce réseau n'est pas statique, s'il possède une part d'inertie liée à la force des institutions qui le constitue, il peut évoluer en fonction de la conjoncture économique et sociale et sous la pression des acteurs qui y sont impliqués. Il se déploie également dans des configurations de taille différente, de la nation tout entière à la commune dont les modes d'intervention en direction des pauvres peuvent être selon les cas plus ou moins autonomes. Autrement dit, étudier comment se régule la pauvreté dans les sociétés européennes revient à prendre en compte les logiques socio-historiques de la formation nationale des systèmes d'intervention auprès des plus démunis et à rechercher leurs mutations progressives, en particulier à travers les expériences récentes.

Cette sociologie des formes sociales que prend la pauvreté dans une société donnée à un moment spécifique de son histoire est en réalité une sociologie du lien social. Ce cadre théorique que Georg Simmel avait déjà esquissé au début du siècle permet de voir, en effet, dans le rapport social à la pauvreté, à travers le principe de l'assistance, l'expression de tensions, de déséquilibres éventuels, voire de ruptures qui affectent et menacent le système social dans sa globalité, mais en même temps un mode de régulation qui en atténue les effets et favorise les interdépendances des individus et des groupes, même si celles-ci se fondent sur des relations inégalitaires et parfois conflictuelles¹. Le statut social des pauvres dépend étroitement de ce mode de régulation.

La façon de débattre de cette question et de rechercher des solutions est en elle-même souvent significative. Il suffit de comparer la France à ses voisins allemand et anglais pour constater à quel point la question de la pauvreté et de l'exclusion y est formulée de façon différente. En France, l'exclusion est devenue le centre du

¹ Cf. Georg Simmel, *Les Pauvres*, Paris, PUF, coll. «Quadrige» 1997 (1ère édition en allemand 1908). Précédé de «Naissance d'une sociologie de la pauvreté» par Serge Paugam et Franz Schultheis.

débat social et politique depuis le début des années 90 et en particulier au moment de l'élection présidentielle de 1995 qui a fourni l'occasion de réfléchir collectivement sur les conditions du maintien de la cohésion sociale, comme ce fut déjà le cas au moment du vote de la loi sur le revenu minimum d'insertion. Cette question implique, au moins implicitement, un effort de la nation tout entière. On lui associe spontanément l'expression de "solidarité nationale" ou de "pacte républicain". En Allemagne cette question reste, au contraire, tout à fait secondaire. L'Etat allemand a d'ailleurs toujours hésité à participer aux différents programmes européens de lutte contre la pauvreté. La thèse qui prévaut au Ministère des Affaires Sociales allemand est que la pauvreté est "combattue" — en particulier grâce à la qualité des institutions d'action sociale et du droit social allemand — et qu'il est, par conséquent, inutile et même néfaste d'en faire un thème central dans le débat social. En Grande-Bretagne, les discussions sur la pauvreté sont anciennes, elles portent avant tout sur l'équilibre financier de la protection sociale et le risque de dépendance des populations assistés. On y recherche les moyens de faire naître chez les pauvres un esprit d'entreprise, d'indépendance. Pour éviter qu'ils se laissent prendre dans le piège de l'assistance, on privilégie les plans d'incitation au travail en allant jusqu'à diminuer le montant des prestations. En revanche, la notion d'exclusion et plus encore celle de cohésion sociale restent obscures à nos voisins anglais.

I. Les fondements de l'analyse comparative

En raison de la diversité des modes d'appréhension de la question sociale, la démarche comparative qui consiste à partir de la définition spécifique d'une politique, comme le revenu minimum d'insertion en France, et de rechercher en quoi les politiques menées dans les autres pays s'en rapprochent ou s'en écartent risque d'aboutir rapidement à une impasse méthodologique. Cette démarche présente en effet l'inconvénient d'analyser les différences à partir d'un cadre unique de pensée, conçu comme la référence légitime — ce qui est le propre de l'ethnocentrisme culturel ou national — au lieu de rechercher à comprendre les fondements socio-historiques des institutions en vigueur dans chaque pays à partir desquelles sont pensées, définies et mises en oeuvre les politiques en question. Autrement dit, la recherche comparative doit s'efforcer de dépasser les questions issues du débat social dans tel ou tel pays pour construire un cadre analytique susceptible de rendre compte des logiques sociales qui en sont à l'origine et desquelles découlent à la fois la philosophie et les orientations pratiques des actions engagées. Pour comprendre la différence des politiques menées dans les pays européens, il faut donc avoir recours à des analyses socio-historiques sur les représentations respectives de la

pauvreté et de l'exclusion, lesquelles renvoient à des conceptions contrastées du rapport entre les institutions étatiques proprement dites, les organisations parapubliques et les organismes privés ².

1.1 *Le système de protection sociale dans son ensemble*

L'analyse des modes de régulation de la pauvreté implique de prendre en compte tout d'abord les différents modèles d'Etat-providence. La classification aujourd'hui très connue des régimes de *welfare state* élaborée par Gosta Esping-Andersen permet, par exemple, de distinguer trois modèles: le modèle libéral, le modèle corporatiste ou continental et le modèle social-démocrate ou nordique ³. Le premier se caractérise à la fois par des allocations d'assistance sous condition de ressources, des transferts sociaux à caractère universel modestes et un système d'assurances sociales limité. L'Etat encourage le marché, se limite à une intervention minimale pour assurer la protection sociale la plus élémentaire et parfois même cherche à favoriser l'essor des assurances privées. Les exemples typiques de ce modèle sont les Etats-Unis, le Canada et l'Australie. Le modèle continental est fondé, au contraire, sur le système des assurances obligatoires organisé dans un esprit corporatiste de défense des intérêts et des droits acquis. Ce modèle favorise le maintien des différences de statut social, mais il se fonde aussi sur une conception traditionnelle du rôle de la famille où les femmes sont encouragées par le système des allocations familiales à se tenir en marge de la sphère professionnelle et à prendre en charge avant tout l'éducation de leurs enfants. Dans ce modèle, les assurances privées jouent un rôle modeste dans le système de protection sociale. Les pays proches de ce modèle sont, d'après Esping-Andersen, l'Autriche, la France, l'Allemagne et l'Italie. Enfin, le modèle nordique ou social-démocrate dans lequel le principe de l'universalité des droits sociaux est appliqué de la façon la plus systématique, ce qui permet à l'ensemble de la société, la classe moyenne comme la classe ouvrière, de bénéficier d'un très haut niveau de protection sociale. Ce modèle, qui est en quelque sorte une synthèse du libéralisme et du socialisme, favorise l'émancipation des individus par rapport aux lois du marché, mais aussi par rapport au rôle de la famille.

² Pour une présentation des problèmes de comparaison internationale dans ce domaine, on pourra se reporter à F. Schultheis et B. Bubeck, «Theoretical and methodological problems in intercultural comparison of the phenomenon of extreme poverties», in Paolo Guidicini *et al* (ed), *Extreme Urban Poverties in Europe. Contradictions and Perverse Effects in Welfare Policies*, Milan, Franco Angeli, 1996.

³ Cf. Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

Cette classification permet de comprendre les modes d'organisation des sociétés occidentales par rapport à la protection sociale en général et les formes spécifiques de stratification sociale qui en découlent. La forme du *welfare* a, par exemple, un effet sur la constitution de la catégorie des pauvres prise en charge au titre de l'assistance. Dans chaque régime de *welfare state*, des populations sortent, en effet, des mailles du filet de protection sociale et viennent grossir, de façon variable selon les lieux et les périodes, la catégorie des assistés. La généralisation progressive du système de protection sociale au cours de la période des "trente glorieuses" a contribué à réduire la sphère de l'assistance traditionnelle, mais elle ne l'a pas entièrement éliminé. Le nombre des pauvres relevant de l'assistance est donc en grande partie lié à la capacité du régime de *welfare* à retenir dans le filet général de la protection sociale les franges les plus vulnérables de la population.

Il suffit de prendre en compte l'exemple de l'indemnisation du chômage pour s'en apercevoir. La plupart des pays européens ont connu une évolution similaire du nombre d'allocataires des minima sociaux: une très forte hausse dans la première moitié des années quatre-vingts avec une pointe vers 1985, pour se stabiliser après et même diminuer dans plusieurs pays à partir de 1988. Le début des années quatre-vingt-dix a été marqué partout par une nouvelle hausse. En réalité, le gonflement global des effectifs dans les années 1980 et 1990 est lié, en grande partie, à la dégradation du marché de l'emploi. On observe en effet une forte similitude entre la courbe du chômage et notamment du chômage de longue durée et la courbe des minima sociaux. Notons toutefois que cette correspondance des évolutions est nettement plus prononcée dans les pays où la couverture des chômeurs par le système contributif de la protection sociale est faible. Les chômeurs britanniques, par exemple, ne peuvent bénéficier que d'une allocation chômage à un taux forfaitaire unique dont le montant est très bas et pendant une durée d'un an maximum (réduit à six mois à partir de 1995). Par conséquent, en Grande Bretagne, 77% des chômeurs déclarés vivaient uniquement de *l'Income Support* en 1992. Dans ces conditions, l'évolution des effectifs de *l'Income Support* reflète les évolutions du marché de l'emploi. Aux Pays-Bas, où il existe deux minima, l'évolution des effectifs de celui qui a été créé spécifiquement pour les chômeurs, notamment de longue durée suit également, de façon logique, la courbe du chômage. En Allemagne et Belgique où il existe une couverture chômage par la sécurité sociale beaucoup plus étendue, l'évolution des effectifs des minima sociaux est, en revanche, moins sensible aux mouvements observés sur le marché de l'emploi. L'évolution des effectifs en Allemagne a été forte et continue pendant toute la période, alors que l'évolution du taux de chômage ne l'a pas été.

Par ailleurs, en raison de la diversité des systèmes de revenu minimum garanti, la comparaison des effectifs nécessite une certaine prudence. Si l'on souhaite, par exemple, comparer la Grande-Bretagne et la France, il ne suffit pas de rapprocher les effectifs de *l'Income Support* et du RMI. En effet, il faut prendre en compte en plus de ces deux minima le *Family Credit* pour la Grande-Bretagne et les sept autres minima en vigueur en France⁴. La croissance des effectifs de 1989 à 1993 apparaît alors nettement plus faible en France qu'en Grande-Bretagne: 4% contre 37%. En réalité, en France, les évolutions sont contrastées d'une allocation à l'autre. Le minimum vieillesse a vu ses effectifs fortement baisser en raison de l'amélioration progressive des pensions de retraite, tandis que l'allocation de solidarité spécifique et surtout le RMI ont connu une forte croissance. En Grande-Bretagne, l'augmentation des effectifs concerne aussi bien les chômeurs, les malades, les handicapés et les plus de 60 ans qui touchent *l'Income Support* que les familles qui reçoivent le *Family Credit*. Le nombre total des allocataires de ces minima était de 50% plus élevé qu'en France en 1989 et environ le double en 1993. De plus, pour poursuivre la comparaison, il faut tenter d'évaluer aussi le nombre des ayants-droit (conjoint, enfants, personnes à charge) et calculer la part que représentent les allocataires plus les ayants-droit dans l'ensemble de la population. En France, on comptait en 1993 environ 5.5 millions de bénéficiaires des minima sociaux contre 11.7 millions en Grande-Bretagne, ce qui représentait respectivement 9.9% et 20.8% de la population. Cette différence s'explique bien entendu par le fonctionnement différent du système de protection sociale en France qui couvre davantage qu'en Grande-Bretagne certaines franges de la population en amont de ces minima sociaux.

L'importance de la population dépendante de l'assistance s'explique en partie par la conception globale du Welfare dans chacun des pays. Les typologies des Etats-providence constituent par conséquent des supports utiles à l'analyse du phénomène de la pauvreté. Il convient toutefois de souligner que les modes de régulation de la pauvreté ne découlent pas directement et exclusivement des modèles d'Etat-providence. Dans la classification de Gosta Esping-Andersen, par exemple, la France, l'Allemagne et l'Italie se rapprochent du même modèle, alors que les politiques menées au titre de l'assistance et de l'insertion dans ces trois pays diffèrent fortement. En réalité, la définition des principes et des modalités d'intervention

⁴ Cf. Martin Evans, Serge Paugam, Joseph A. Prélis, *Chunnel Vision: Poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and Britain*, London School of Economics, STICERD, Welfare State Programme/115, 1995.

après des plus démunis est liée aussi à un héritage, mais celui-ci n'est pas équivalent à celui auquel on se réfère spontanément pour expliquer la formation des Etats-providence.

1.2 Les formes nationales de la relation d'assistance: quatre facteurs de différenciation

Pour comprendre les spécificités nationales de la relation d'assistance en Europe, on peut retenir plusieurs facteurs de différenciation: le partage des responsabilités entre l'Etat et les autres acteurs, la définition administrative de la population à prendre en charge, la logique qui préside à la définition des aides et enfin le mode d'intervention sociale. Ces facteurs renvoient en réalité à quatre questions simples auxquelles les pays européens apportent des réponses différentes: Qui doit aider ? Qui doit être aidé? En fonction de quels principes doit-on aider? Avec quels moyens ? Il ne s'agit pas, bien entendu, d'entrer ici dans le détail de la législation sociale de chacun des pays, mais de distinguer pour chacun des facteurs des oppositions structurelles issues des particularismes socio-historiques.

Le partage des responsabilités

Le partage des responsabilités dans le domaine de l'assistance entre l'Etat et les autres acteurs, en particulier les communes, mais aussi les associations est lié à la tradition historique de l'intervention étatique de chaque pays. Si chaque Etat-providence représente un système de protection sociale nationalisé, au sens d'un ensemble de droits sociaux défini à l'échelon de la société tout entière et applicable quel que soit le lieu de résidence, la sphère de l'assistance est restée dans de nombreux pays du ressort des communes, du point de vue de la gestion des aides et parfois même de leur définition. Très souvent, en effet, la généralisation du système de protection sociale fondée sur le principe de l'assurance a rendu l'assistance traditionnelle obsolète et résiduelle, à tel point que l'Etat a préféré en laisser, au moins partiellement, la responsabilité aux instances locales, en particulier dans les pays où celles-ci avaient fait preuve de leur capacité dans ce domaine. Pour des raisons historiques, l'organisation administrative de l'assistance est très contrastée en Europe. Dans certains cas, l'Etat est le principal acteur autour duquel toutes les initiatives convergent, dans d'autres, au contraire, l'acteur principal reste la commune. Il en résulte une grande diversité de situations et on peut déjà émettre l'hypothèse que le statut social des assistés sera différent dans tous les pays et parfois également différent à l'intérieur des pays, selon que ces derniers ont confié la responsabilité aux

communes ou non. Par ailleurs, notons que la visibilité de la catégorie des assistés et par conséquent, selon notre définition, la visibilité de la catégorie des pauvres ne sera pas non plus identique d'un pays à l'autre, ce qui peut expliquer, en partie, les différences nationales que l'on observe dans l'émergence et les orientations du débat social autour de ce phénomène. Enfin, le partage des responsabilités concerne aussi la répartition des actions entre l'Etat et les associations à but non lucratif. Le rôle de ces dernières apparaît également variable d'un pays à l'autre ⁵.

La définition des "populations-cibles"

Définir le droit à l'assistance revient à définir de façon administrative la population susceptible d'y prétendre. On peut distinguer deux conceptions opposées. La première est fondée sur une définition unitaire, c'est-à-dire que les pauvres sont définis de façon globale à partir de critères jugés légitimes par les institutions et la société tout entière. Les critères les plus classiques sont d'ordre monétaire. Cette approche nécessite des études précises sur la pauvreté des ménages définie à partir d'un seuil donné de revenus. Les premiers pays européens à avoir reconnu le droit à un revenu minimum garanti pour les plus défavorisés se sont fondés généralement sur ce principe unitaire et ont donc défini une seule législation pour la population jugée pauvre. La deuxième conception repose, au contraire, sur une évaluation des risques encourus par certaines franges de la population. On parlera non plus alors de la pauvreté comme un tout homogène, mais d'un ensemble de catégories sociales en situation de pauvreté pour lesquelles il semble légitime d'accorder une assistance sous la forme d'un revenu minimum. Cette deuxième approche laisse entière la possibilité de hiérarchiser les catégories ainsi définies en fonction de l'appréciation qui est faite de l'importance de leurs difficultés ou de la gravité des épreuves qu'elles ont connues. La conception catégorielle présente l'inconvénient de laisser des franges de la population en dehors du droit puisque pour y avoir accès il faut être dans une situation conforme à l'une ou l'autre des catégories constituées. Si aucune n'est adaptée à la situation de l'individu en difficulté, celui-ci ne peut pas être aidé, si ce n'est sous la forme d'une aide facultative ou extralégale. Ces situations étaient très fréquentes en France, par exemple, avant la loi sur le revenu minimum d'insertion qui constitue désormais le dernier filet de sécurité pour ceux qui ne peuvent pas être aidés par les autres minima sociaux catégoriels. La conception unitaire permet d'éviter cette difficulté, mais elle s'avère également souvent ina-

⁵ Cf. Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester and New York, Manchester University Press, 1997.

daptée aux cas individuels. C'est la raison pour laquelle les pays qui ont adopté ce principe, ont souvent, en même temps, laissé une grande latitude aux institutions chargées de son application pour trouver des solutions appropriées aux besoins particuliers des individus et des ménages assistés. La conception unitaire et la conception catégorielle de la population des pauvres sont liées, en réalité, à deux philosophies différentes de la définition des aides.

La définition des aides

Pour définir le droit à l'assistance, il faut également, bien entendu, définir les aides auxquelles peuvent prétendre la population jugée pauvre. Dans ce domaine, on peut distinguer aussi deux approches différentes. La première relève de la *logique du besoin*, au sens où l'objectif visé est de garantir la survie des plus démunis en leur donnant les moyens de satisfaire les besoins élémentaires (nourriture et logement en particulier). Cette ambition est au moins partiellement à l'origine des recherches sur les conditions de vie des populations en situation de pauvreté. Il existe une abondante littérature sur ce sujet. Les économistes et les statisticiens de la pauvreté, en particulier, ont toujours cherché à donner une définition substantialiste de ce phénomène social avec l'intention plus ou moins affichée de répondre aux questions formulées par les concepteurs des politiques sociales⁶. La deuxième conception relève, au contraire, de la *logique de statut*, au sens où l'objectif est d'aider les plus démunis au nom de l'idée de justice sociale et des devoirs de la collectivité à l'égard des nécessiteux, sans toutefois conduire à une modification substantielle de la structure sociale existante. Autrement dit, l'assistance donne un statut social à ceux qui en bénéficient, mais celui-ci doit être défini en fonction des autres statuts de la hiérarchie et rester, notamment, nettement inférieur à celui du salarié rémunéré au taux le plus bas. Dans cette perspective, la notion de besoin est bien entendu sous-jacente, mais elle ne constitue pas le critère fondamental à partir duquel est prise la décision concernant, par exemple, le montant des aides à prévoir. Celui-ci est défini avant tout en fonction des impératifs de classement des individus

⁶ L'économiste anglais, B. Seebohm Rowntree, par exemple, a fortement contribué, au début du siècle, à orienter les recherches sur la pauvreté dans cette direction. L'étude détaillée des budgets de consommation des ménages pauvres qu'il réalisa dans la ville de York, en 1900 et qu'il renouvela en 1936 et même de façon plus légère en 1950, accompagna la réflexion théorique sur le revenu de subsistance et servit, au moins partiellement, de fondement à l'élaboration des politiques sociales de garantie de revenus. Les résultats détaillés de chacune de ces enquêtes ont été publiés dans trois livres. Cf. B. S. Rowntree, *Poverty, A Study of Town Life*, Londres, Thomas Nelson and Sons, 1902, *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York*, Londres, Longmans Green, 1941, et en collaboration avec G.R. Lavers, *Poverty and the Welfare State. A third social survey of York dealing only economic questions*, Londres, Longmans Green, 1951.

les uns par rapport aux autres, en autant de statuts hiérarchisés que de besoins de distinction sociale. C'est en réalité la conception la plus légitime de l'ordre social qui s'impose pour justifier ces inégalités de statut. L'assistance est en cela, comme le disait déjà Simmel au début du siècle, non pas un moyen de servir les intérêts des pauvres, mais plutôt une façon détournée de maintenir le status quo social. Les pays européens qui ont mis en place un revenu minimum garanti se sont tous plus ou moins inspirés de l'une ou de l'autre de ces deux logiques à tel point qu'elles constituent encore aujourd'hui une dimension essentielle des différences nationales du rapport social à la pauvreté.

Le mode d'intervention

Enfin le quatrième facteur de différenciation concerne les modalités d'intervention auprès des populations jugées pauvres pour leur permettre d'accéder aux aides prévues pour elles. La relation d'assistance peut être radicalement différente selon que les institutions et les professionnels de l'intervention sociale ont ou non une autonomie de décision par rapport au cadre normatif institué à partir duquel ils doivent répondre à la demande des personnes qui s'adressent à eux pour être aidées. On peut distinguer, en effet, deux formes de réponse dans ce domaine particulier du travail social⁷. La première correspond à une *intervention bureaucratique* au sens où l'intervenant social, qu'il soit une institution ou un individu, ne fait qu'appliquer scrupuleusement ce que la législation préconise sans tenir compte des cas individuels. La réponse est formelle et immédiate: soit l'individu peut être aidé parce qu'il correspond à une situation que le droit social a prévue, soit il ne le peut pas et dans ce cas il doit s'adresser à une structure plus informelle dans le secteur caritatif par exemple. La seconde réponse est fondée sur l'interprétation des cas individuels et la recherche de la solution la plus appropriée selon le jugement porté sur la légitimité de la demande. Elle correspond à une *intervention individualiste*. Le rôle de l'intervenant social implique dans ce cas une réelle implication dans l'évaluation des situations. Il nécessite aussi des compétences professionnelles plus grandes que dans le cas d'une intervention strictement bureaucratique. Ce type d'intervention est plus facile lorsque le droit social en vigueur a prévu une grande diversité de réponses aux cas particuliers. Il s'agit alors pour l'intervenant de rechercher dans une large palette de solutions possibles, celle qui lui semble convenir le mieux à l'individu. On peut se demander quelle intervention respecte le mieux la dignité de l'individu. L'intervention bureaucratique évite *a priori* le risque d'une forte stigmatisation de l'indi-

⁷ On ne prétend pas ici définir toutes les dimensions du travail social. L'objectif est de se limiter aux modalités de l'intervention sociale dans le domaine de l'accès au droit.

vidu, puisque sa situation est traitée de façon impersonnelle. L'intervenant social ne juge pas, il se contente de vérifier les conditions d'accès au droit, le plus souvent en fonction d'un dossier administratif constitué parfois par l'individu lui-même. L'intervention individualiste rend, au contraire, presque inévitable l'intrusion de l'intervenant social dans la vie privée et risque de se traduire par une attitude moralisante de ce dernier à l'égard des comportements qu'il peut juger irresponsables ou déviants par rapport à sa propre conception du devoir-être social des plus démunis.

Ces spécificités de la relation d'assistance se traduisent, on le voit, par quatre oppositions conceptuelles majeures: 1) centralisme vs décentralisation; 2) approche unitaire vs approche catégorielle; 3) logique de besoin vs logique de statut; 4) intervention bureaucratique vs intervention individualiste. Elles constituent le cadre à partir duquel il est possible d'élaborer une typologie des modes de régulation de la pauvreté.

I.3 *Trois modes de régulation de la pauvreté*

Il existe une pluralité de formes d'adaptation des sociétés face au développement de la pauvreté selon que l'on met l'accent sur l'un ou l'autre des aspects particuliers de ces politiques. La comparaison est infinie si elle repose sur la description de ces dernières. Mais si l'on veut analyser les facteurs élémentaires de différenciation que nous venons de présenter qui renvoient, on l'a vu, aux formes historiques du rapport entre les pauvres et le reste de la société, il est possible d'en dégager un nombre plus limité. Seule la démarche qui consiste à élaborer des types idéaux et à analyser en quoi la réalité s'en écarte ou s'en approche peut permettre une compréhension des différences socio-historiques. On se propose ici de distinguer trois modes de régulation de la pauvreté: la *régulation autocentrée*, la *régulation négociée*, la *régulation localisée* (Cf. tableau 1).

Tableau 1 : Principes de définition des modes de régulation de la pauvreté

	Responsabilité principale	Définition des populations	Définition des aides	Mode d'intervention
<i>Régulation autocentrée</i>	Etat ou catégorielle	unitaire ou de statut	logique de besoin bureaucratique	bureaucratique
<i>Régulation négociée</i>	partage entre Etat, échelon local et associations	unitaire	logique de besoin	individualiste
<i>Régulation localisée</i>	échelon local	catégorielle	logique de statut	clientéliste

La régulation autocentrée

Ce premier mode de régulation est fondé sur le principe de la centralisation du pouvoir. La responsabilité de l'assistance relève avant tout de l'Etat, même si celui-ci peut s'appuyer sur des structures locales et des associations pour l'application de certaines politiques et l'exercice de missions spécifiques. Le principe selon lequel la solidarité à l'égard des plus démunis relève du devoir de la nation tout entière et, par conséquent, de l'Etat, est, dans ce mode de régulation, si légitime qu'il correspond aussi à un ensemble d'attentes de la société et des institutions en général. La régulation est autocentrée au sens où la conception et les modalités de l'intervention historique de l'Etat sont, non seulement acceptées, mais continuellement renforcées par la logique elle-même du système qui oblige en quelque sorte les acteurs à s'y conformer s'ils veulent obtenir à leur tour la légitimité et la reconnaissance dans le champ de l'assistance aux plus démunis.

Ce mode de régulation de la pauvreté peut se traduire aussi bien par une définition unitaire que catégorielle des populations cibles. De même, la définition des aides peut relever tout autant d'une logique de besoin que d'une logique de statut. Toutefois, toutes les combinaisons ne sont pas possibles. L'approche unitaire correspond davantage à la logique de besoin et, vice versa, l'approche catégorielle est liée à la logique de statut. L'Etat, en effet, définit la population à aider de façon unitaire en fonction d'une norme institutionnelle concernant les besoins des pauvres et adopte automatiquement une définition catégorielle s'il se réfère avant tout à une logique de statut. En revanche, la régulation autocentrée se traduit dans tous les cas par une intervention bureaucratique qui est l'expression même de l'autorité de l'Etat et de son fonctionnement. Ce type d'intervention n'est d'ailleurs pas spécifique à l'assistance. Il correspond de façon plus générale, comme l'avait déjà souligné Max Weber, à une conception du rapport entre l'Etat et l'individu.

Ce mode de régulation de la pauvreté a de fortes chances de se traduire par un débat national sur les formes de l'action de l'Etat au titre de la solidarité envers les plus démunis. Le mode d'intervention bureaucratique donne également une forte visibilité au groupe social des pauvres ou, dans le cas d'une approche catégorielle, aux catégories administratives à partir desquelles les pauvres sont définis. La connaissance statistique elle-même des pauvres ainsi désignés est plus facile puisque c'est l'administration de l'Etat-providence qui l'organise à des fins de gestion. Lorsque cette administration est à la charge des instances locales, ce type de connaissance est plus éclatée et donc moins immédiat.

La régulation négociée

Ce mode de régulation implique tout d'abord un partage des responsabilités entre les différents acteurs de la politique de lutte contre la pauvreté. Cela signifie que ce type de politique ne relève pas en priorité de l'action de l'Etat et que les attentes à son égard sont plus faibles que dans le mode de régulation précédent. Ce système de partage des responsabilités est plus fréquent dans les pays fondés sur le principe du fédéralisme qui accordent en général plus d'autonomie aux instances régionales ou locales dans la mise en oeuvre des politiques sociales. Cela dit, tous les pays dont l'organisation politique et administrative relève de ce système ne sont pas obligatoirement proches du mode de régulation négociée de la pauvreté. L'intervention de l'Etat social est dans certains d'entre eux dérisoire, or ce qui caractérise avant tout ce mode de régulation est précisément l'action négociée entre l'Etat et les autres acteurs. Autrement dit, si l'Etat social n'est pas le seul acteur, il n'est pas non plus absent de la négociation. Précisons également que le partage des responsabilités ne vaut que pour la sphère de l'assistance ou de la solidarité et n'implique donc pas que l'ensemble du système de protection sociale relève de ce principe. Ainsi, un pays peut avoir à la fois un système de protection sociale uniforme et centralisé en ce qui concerne la sphère des assurances sociales et diversifié et décentralisé en ce qui concerne l'assistance.

Dans ce mode de régulation, la définition des "populations-cibles" est le plus souvent unitaire. On ne peut pas décentraliser facilement l'ensemble d'un système catégoriel car il implique, en général, une assez forte complexité des procédures administratives, aussi bien en ce qui concerne l'ouverture des droits que la gestion des prestations. Un tel système ne peut vraiment fonctionner que si peu d'acteurs en ont la responsabilité. L'Etat peut éventuellement décentraliser aux instances locales l'administration de l'une ou l'autre des catégories constituées, mais il est, en toute logique, peu probable que ces dernières puissent assumer la gestion de l'ensemble. Le mode de régulation négociée correspond donc davantage à une définition unitaire de la population pauvre et, par conséquent, à une logique de besoin. Il suffit donc dans ce cas d'inscrire dans une loi unique, valable sur l'ensemble du territoire national, que les plus démunis ont le droit d'obtenir de la collectivité les moyens de leur existence et de définir les modalités générales d'accès à ce droit, en laissant aux instances locales le soin de l'appliquer et éventuellement de la compléter. Le principe de la négociation s'applique aussi ensuite à l'échelon local, en particulier dans la relation entre les professionnels de l'action sociale et les populations qui s'adressent à eux pour être aidées. En raison de la souplesse de ce système et, dans certains cas, de la diversité des aides qui ont été prévues à l'échelon local en complément de

la loi nationale, le mode d'intervention est individualiste. Les professionnels de l'action sociale ont, en effet, une marge d'appréciation plus grande des besoins des personnes qui les sollicitent et interviennent donc le plus souvent au cas par cas.

Dans ce mode de régulation, le débat social autour de la question de la pauvreté est lui-même décentralisé à tel point qu'il peut sembler inexistant à l'échelon national. Il faut reconnaître aussi que le partage des responsabilités et le principe de l'individualisation des aides à l'échelon local rendent plus difficile l'appréhension globale du phénomène de la pauvreté et de la catégorie des pauvres. Dans ce cas, les attentes collectives à l'égard de l'Etat social ne sont réelles que lorsque toutes les solutions locales, y compris celles que proposent les associations, ont été épuisées.

La régulation localisée

A la différence des deux modes de régulation précédents, la régulation localisée ne se traduit pas par l'intervention directe ou indirecte de l'Etat. La responsabilité principale de l'intervention auprès des plus démunis relève dans ce cas de l'échelon local, à savoir la commune. C'est elle qui décide de pourvoir aux besoins des populations qu'elle juge devoir être aidées. Ce mode de régulation a plus de chances de se réaliser dans les pays qui ont un faible niveau de protection sociale. Les communes prennent alors des initiatives parce que l'Etat n'en a pas prises ou ne peut intervenir de façon suffisante. Il en résulte une grande diversité d'expériences et, par conséquent, de fortes inégalités territoriales à l'intérieur du même pays.

Dans ce mode de régulation, la définition des "populations-cibles" a plus de chances d'être catégorielle car les moyens des communes permettent rarement, en particulier dans les pays où le niveau de protection sociale est déjà faible, de prendre en charge de façon globale la question de la pauvreté. La population susceptible d'être aidée est si nombreuse et les besoins à satisfaire si pressants qu'une approche unitaire est presque impossible. Les communes sont donc contraintes de faire des choix en fonction des priorités qui leur semblent légitimes. La définition catégorielle ainsi que la logique de statut s'imposent par la force des choses, ce qui signifie que des populations pourront connaître des situations de pauvreté sans pouvoir être aidées. Un tel mode de régulation a des chances de se traduire par des pratiques clientélistes. Le mode d'intervention pourrait être de nature bureaucratique au sens où les professionnels de l'action sociale n'auraient qu'à appliquer les critères définis à l'échelon de la commune pour répondre aux demandes des plus démunis, mais, en réalité, la gestion exclusivement communale de ce type de prestations, c'est-à-

dire soumise à aucun contrôle de l'Etat, laisse une certaine marge d'adaptation aux cas individuels et rend presque inévitable l'introduction de critères flous et arbitraires pour favoriser quelques personnes au détriment des autres. C'est la raison pour laquelle le mode de régulation localisée a une forte probabilité de se traduire par une intervention faussement bureaucratique, c'est-à-dire par une intervention qui dans son principe est de nature bureaucratique et non personnalisée, mais qui, dans la réalité, repose, au moins partiellement, sur des pratiques qui s'en écartent au profit d'intérêts particuliers.

Ce mode de régulation rend également peu visibles les formes institutionnelles de la pauvreté. Dans les pays qui se rapprochent de ce mode de régulation, la proportion de personnes assistées est généralement faible et, de toute façon, très variable d'une commune à l'autre. En réalité, la question de la pauvreté y est appréhendée autrement. Parce que le système de protection sociale y est peu développé, d'autres mécanismes de régulation interviennent, en particulier les solidarités familiales et les réseaux d'entraide informels. Ces derniers donnent un sens et un statut social différents à la pauvreté que ceux qu'ils prennent dans les pays où les modes d'intervention sont plus institutionnalisés.

Ces trois modes de régulation de la pauvreté correspondent, on l'a dit, à des types idéaux. Il convient désormais d'analyser de façon plus précise les expériences nationales de revenu minimum garanti et de rechercher en quoi elles se rapprochent ou s'écartent de cette construction idéal-typique.

II. Des politiques de revenu minimum contrastées

Les huit études de cas présentées dans cet ouvrage constituent un ensemble de matériaux historiques et empiriques à partir desquels il est possible de mettre à l'épreuve les concepts et les types idéaux que nous venons d'élaborer. Soulignons, tout d'abord, afin d'éviter les malentendus, qu'aucune politique nationale de revenu minimum garanti n'est entièrement conforme aux différents modes de régulation de la pauvreté élaborés de façon idéal-typique. L'analyse détaillée de chacune d'entre elles peut très bien conduire au résultat selon lequel quelques dimensions seulement se rapprochent de l'un ou de l'autre de ces modes de régulation, voire même, dans certains cas, de deux en même temps. La méthode adoptée ne correspond pas à une classification rigide. Par ailleurs, les politiques de lutte contre la pauvreté sont en évolution. Le système français, par exemple, est proche par ses origines historiques du mode de régulation autocentrée, mais les efforts entrepris dans le cadre de la

décentralisation aboutissent à une transformation progressive des politiques sociales en faveur d'une plus grande autonomie locale, ce qui le rapproche dans un sens du mode de régulation négociée. Nous avons finalement décidé de traiter du cas de la France dans la partie de ce livre consacrée au premier type de régulation en raison du maintien du rôle primordial de l'Etat dans ce domaine et de l'ambition collective de renforcer la cohésion sociale à partir des institutions centrales de la vie politique, mais ce choix ne nous a pas interdit pas de souligner en même temps les évolutions en cours. Rapprocher un pays d'un mode de régulation de la pauvreté ne signifie pas l'identifier sans réserve à celui-ci. Les écarts observés ne traduisent pas une défaillance de l'interprétation, mais incitent au contraire à aller plus loin dans l'analyse et à rechercher en particulier des éléments explicatifs complémentaires. Le cas de la France n'est pas isolé. Nous avons procédé de la même façon pour chacun des pays. La typologie, telle que nous l'avons conçue, est avant tout un outil pour faire ressortir les différences essentielles et permettre de saisir à partir d'une analyse socio-historique la dynamique propre de chacun des systèmes.

II.1 *Les pays proches de la régulation aut centrée*

Deux pays qui ont des systèmes de lutte contre la pauvreté très différents se rapprochent de ce premier mode de régulation: la France et la Grande-Bretagne. Dans la logique centralisatrice et à prétention universelle de l'Etat social français, l'action en direction des plus démunis relève d'un devoir de la nation tout entière. Lorsque les parlementaires discutèrent de la loi sur le RMI, ils commencèrent par rappeler les principes que les Révolutionnaires avaient déjà adoptés deux siècles auparavant au moment de la mise en place du Comité de Mendicité en 1790, fondement du premier système national et républicain d'assistance⁸. Même si cette organisation fut un échec, l'esprit qui l'animait ne disparut pas pour autant. Un siècle plus tard, les réformateurs instituèrent le droit à l'assistance et encouragèrent l'Etat à contrôler un secteur jusque-là plus ou moins abandonné à la bienfaisance privée. Plusieurs lois sur l'assistance furent votées: l'assistance médicale gratuite (1893), l'assistance aux indigents (1893), l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (1905). En réalité, si la France avait du retard par rapport à l'Allemagne dans le domaine des assurances et de l'organisation d'un système global de protection sociale, cela était loin

⁸ Cf. Serge Paugam, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, 2ème édition mise à jour 1995, (Voir en particulier sur ce point historique le chapitre 3 «La dialectique de l'assistance»).

d'être le cas dans le domaine de l'assistance où le contrôle par l'Etat s'est manifesté de façon précoce⁹.

Aujourd'hui encore, dans ce domaine, il est impensable de prendre le risque d'une inégalité territoriale en laissant aux collectivités locales le soin de définir elles-mêmes les catégories d'ayant-droits et les modalités de l'intervention et des aides qui leur sont destinées. La volonté d'associer les acteurs locaux, en particulier les départements, à appliquer de nouvelles politiques sociales, comme le revenu minimum d'insertion, n'a pas modifié en profondeur ce principe, tant l'Etat a tenu à en conserver la gestion globale. Le cas français, qualifié de "centralisme révolutionnaire" par Max Weber, se donne comme une illustration idéal-typique de la logique de monopolisation étatique successive de compétences collectives, du monopole de la violence légitime jusqu'au domaine de la prévoyance et de l'assurance. La question de l'exclusion est formulée en France en fonction de cette logique réparatrice à laquelle l'Etat ne peut se soustraire sans susciter aussitôt la critique farouche des Français. Il est frappant de constater que ce principe de l'intervention de l'Etat est très peu critiqué, y compris par les partisans du libéralisme économique qui y voient eux-mêmes une nécessité conforme au pacte républicain, à condition toutefois qu'il n'affecte pas outre mesure les équilibres budgétaires.

Le partage des responsabilités entre l'Etat et la société civile dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est également significatif. Alors qu'en Allemagne, on accorde une priorité aux services sociaux offerts par les institutions non étatiques, en référence au principe de subsidiarité, les associations caritatives françaises se définissent par rapport à l'Etat. Parce que ce dernier est omniprésent dans les faits et dans les esprits, il est pour elles un partenaire incontournable. Elles ont donc tendance à faire pression sur lui pour obtenir des subventions et être ainsi reconnues comme acteurs officiels de la politique sociale. Elles cherchent aussi à inciter les pouvoirs publics à prendre directement leurs responsabilités. Les associations caritatives ont joué un rôle considérable pour faire avancer l'idée du revenu minimum d'insertion avant l'élection présidentielle de 1988. Réunies en collectif, elles sont aussi à l'origine de nombreuses propositions pour une la loi contre l'exclusion¹⁰.



⁹ Cf. François-Xavier Merrien, «Divergences franco-britanniques» in F.X. Merrien (éd.), *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1994 et Didier Renard, «Assistance et Assurance dans la constitution du système de protection sociale française», *Genèses*, 18, janv., 1995, pp. 30-46.

¹⁰ Un projet de loi sur la cohésion sociale a été discuté à l'Assemblée nationale au mois d'avril 1997, quelques jours avant la dissolution de celle-ci et l'annonce d'élections législatives anticipées. Ce projet, qui

Autrement dit, elles ne contestent pas l'intervention de l'Etat et aspirent même à ce qu'il intervienne davantage. Il s'agirait en quelque sorte d'une subsidiarité inversée. Elles entendent agir à condition que l'Etat et les pouvoirs publics aient épuisé toutes les solutions envisageables. Or, les attentes à l'égard de l'Etat dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sont nombreuses.

La politique de lutte contre la pauvreté en Grande-Bretagne est marquée également par une longue évolution historique. Le débat national autour de cette question existe depuis plusieurs siècles. La première loi nationale sur les pauvres date, en effet, de 1601. Elle garantissait à tout indigent des secours financés par une taxe municipale. De nombreuses critiques lui furent adressées au XVIII^{ème} siècle car elle avait entraîné non seulement de gros dérapages financiers, mais beaucoup y voyaient aussi un encouragement à la paresse. Une nouvelle loi fut votée en 1834 pour éradiquer la pauvreté volontaire — en obligeant notamment les pauvres valides à travailler dans des *workhouses* — et pour favoriser surtout l'essor de l'économie de marché fondée sur la responsabilité individuelle et le salariat. En raison de la politique de stigmatisation exercée à l'encontre des assistés, l'assistance publique fut dès cette époque considérée par la classe ouvrière comme le symbole de la déchéance (Polanyi, 1978). Le statut d'assisté devint dès lors infamant et pour éviter de connaître un tel sort plusieurs sociétés de secours mutuels se développèrent dès le XIX^{ème} siècle. Comme le souligne justement François-Xavier Merrien, une nouvelle représentation de la pauvreté émerge sous la pression de plusieurs réformateurs sociaux à partir de 1880 et donne naissance au début du XX^{ème} siècle aux premières lois de protection sociale (assurance-vieillesse, 1908 ; assurance maladie et assurance chômage 1911). La conception de la pauvreté volontaire laisse progressivement place à une réflexion collective sur la nécessaire constitution d'un ensemble de droits universels. Le Plan Beveridge adopté pendant la seconde guerre mondiale paracheva cette évolution en faveur d'une solidarité nationale organisée de façon centralisée par l'Etat.

Le système de lutte contre la pauvreté est aujourd'hui encore fondé sur le principe proposé par Beveridge en 1942, selon lequel l'Etat doit prendre en charge et harmoniser les différents aspects de la protection sociale. L'objectif de ce système est d'assurer à toute la population un revenu minimum susceptible de couvrir les besoins fondamentaux et de pallier ainsi une série de risques sociaux: la pauvreté,

avait fait l'objet de nombreux amendements, entendait répondre aux revendications des associations caritatives. Il a été remis à plus tard.

la maladie, le handicap, la vieillesse. Il comprend des prestations non contributives financées par l'impôt, des prestations contributives qui relèvent d'une assurance nationale et des prestations d'assistance.

Les systèmes français et britannique sont fondés sur la conception selon laquelle la pauvreté relève en priorité de l'action de l'Etat. Dans l'un et l'autre pays, la pauvreté renvoie à des débats anciens qui ont structuré les représentations actuelles et les modes d'intervention auprès des populations jugées défavorisées. Pour des raisons historiques différentes en France et en Grande-Bretagne, cette question fait, encore aujourd'hui, l'objet de multiples discussions, non seulement parmi les chercheurs, mais aussi parmi les responsables politiques, le plus souvent jugés en fonction des résultats qu'ils obtiennent dans ce domaine. Dans les deux pays, l'accès à un revenu minimum se fait de façon automatique sur la base d'un dossier administratif rempli par les personnes susceptibles d'y prétendre en fonction des critères définis au niveau national. Les systèmes français et anglais ne prévoient donc pas, mises à part quelques exceptions, une individualisation des aides en fonction des cas particuliers. La gestion de l'ensemble de ces deux systèmes reste majoritairement de nature administrative sans véritable appréciation de la légitimité individuelle des demandes. Le formalisme bureaucratique de l'attribution des aides est lié au centralisme de l'Etat.

Il existe toutefois une différence fondamentale entre les deux pays. Le système britannique est fondé sur une approche unitaire de la population à prendre en charge. Le revenu minimum garanti, qui comprend on l'a vu deux allocations — *l'Income Support* pour ceux qui ne travaillent pas et le *Family Credit* qui est une allocation complémentaire pour des personnes avec enfants ayant un revenu bas et travaillant au moins 16 heures par semaine — sert à pallier les carences des systèmes généraux d'assurance et d'assistance. Il complète ainsi de nombreuses prestations et améliore le niveau de la protection sociale, mais ce deuxième filet de sécurité n'est pas catégoriel comme cela est le cas en France. Il s'adresse à l'ensemble de la population quel que soit le risque encouru par les différentes catégories de la population. Il est fondé aussi sur une logique de besoin, même si depuis le Plan Beveridge de nombreuses polémiques ont nourri de façon continue le débat autour de la définition des seuils de pauvreté fixés pour évaluer le montant des aides. En France, l'intervention catégorielle auprès des plus démunis est un héritage de notre système de protection sociale. La législation sur le revenu minimum garanti pour les plus défavorisés, par exemple, est fondée non sur un principe unitaire à savoir une seule législation pour la population jugée pauvre, mais, au contraire, sur une série de minima sociaux mis en place pour couches successives depuis la pension mini-

male d'invalidité créée en 1930 jusqu'au RMI en 1988. Il en existe pas moins de huit actuellement pour venir en aide aux personnes écartées, de façon durable ou temporaire, du marché de l'emploi. Le principe de ce système est de couvrir différents types de population présentant des handicaps spécifiques ou des risques particuliers. Le RMI sert, bien entendu, de dernier filet et ne peut être défini en tant que tel comme une allocation catégorielle, mais puisqu'il intervient comme ultime recours pour une population qui ne peut bénéficier des sept autres minima sociaux, il correspond en réalité à une catégorie supplémentaire du système de protection sociale. La catégorie des pauvres est ainsi éclatée en plusieurs sous-catégories administratives. Cette logique catégorielle s'impose comme cadre légitime de pensée et d'action. Dans un tel système, le travail social consiste, en grande partie, à rechercher quelle est la catégorie qui convient le mieux à la personne en difficulté. Lorsque la situation de celle-ci ne correspond à aucune catégorie administrative établie, il ne peut être aidé, si ce n'est par des aides extralégales ponctuelles. Ce mode d'intervention auprès des populations jugées pauvres a des répercussions sur l'accès au droit. Dans un système catégoriel, en dépit de la diversité des aides prévues, il existe toujours des exclus du droit, d'autant que le formalisme bureaucratique qui lui est associé en aggrave encore les lacunes.

Les solutions préconisées pour enrayer la pauvreté diffèrent également fortement. En Grande-Bretagne, la dégradation du marché de l'emploi et la pauvreté de nature extensive qui lui est en partie associée ne se traduisent pas par une augmentation des aides. Au contraire, on tente même de diminuer le montant de l'*Income Support* pour inciter ceux qui le perçoivent ou pourraient le percevoir à se prendre en charge eux-mêmes. Dans ce contexte, les inégalités entre les riches et les pauvres augmentent fortement (Barclay, 1995) et les populations défavorisées dépendant du revenu minimum, dont le statut est déjà dévalorisé, sont souvent soupçonnés de profiter de l'assistance. Le débat social est donc toujours organisé, comme au XIX^{ème}, autour du possible effet pervers des aides aux pauvres. L'impératif qui semble guider la réflexion des politiques est d'alléger les charges sociales qui pèsent sur les entreprises. Il s'agit avant tout de privilégier la compétitivité de l'appareil productif, ce qui doit conduire, à terme, à créer des emplois et à permettre aux "pauvres" de cesser d'être dépendants de l'assistance, à condition, bien entendu, que ces derniers soient motivés par la reprise d'une activité. Il est frappant de constater que de nombreuses études en Grande-Bretagne sont consacrées aux mécanismes de l'intéressement. Les individus étant supposés être des acteurs rationnels, il convient donc d'élaborer un système d'assistance qui encourage ceux qui en bénéficient à rechercher activement un emploi. C'est aussi, au moins partiellement, dans cet esprit que l'on aborde, surtout parmi les conservateurs, la question de l'*underclass*. Celle-ci

renvoie, en effet, à l'idée classique de la *welfare class* dans laquelle les "pauvres" sont tombés: seules des politiques d'incitation peuvent les en sortir.

En France, la question de la pauvreté est appréhendée, non pas sous l'angle de l'*underclass*, mais à partir d'une réflexion générale sur la solidarité nationale. L'idée est que la société dans son ensemble est devenue plus fragile. Le débat sur l'exclusion traduit une angoisse collective face au risque de perdre son emploi et ses avantages sociaux. Les responsables politiques ou ceux qui sont chargés de l'action sociale avancent rarement l'idée que les "pauvres" profitent du système d'assistance et qu'il faudrait diminuer les aides pour qu'ils soient davantage motivés à rechercher un emploi. L'idée la plus courante est qu'il faut augmenter les dépenses sociales au titre de la solidarité.

En dépit de leurs différences dans la définition des priorités en matière d'action en faveur des plus démunis, la France et la Grande-Bretagne portent donc encore aujourd'hui la marque de leur passé qui fit de la lutte contre la pauvreté une affaire d'Etat. Autrement dit, la politique menée est différente, mais le mode de régulation, au sens où nous l'avons défini, reste semblable.

II.2 *Les pays proches de la régulation négociée*

Le pays le plus proche du mode de régulation négociée est sans doute l'Allemagne. Ce pays se caractérise, on le sait, par une décentralisation politique et administrative. Le partage très poussé des compétences politiques entre les institutions territoriales offre de nos jours une très grande autonomie aux douze *Länder*, tant dans le domaine des initiatives législatives que dans celui de l'application des politiques sociales. Cette tendance à la division des compétences politiques et administratives s'accroît encore par l'intermédiaire des cantons dont le pouvoir en matière de législation sociale n'est pas négligeable.

Le système de protection sociale allemand, conformément au principe bismarckien, repose sur trois piliers: un régime de sécurité sociale financé par des cotisations salariales et patronales (maladie, accident, vieillesse, chômage), un régime étatique de prévoyance (victimes de guerre) financé par des subventions publiques, et un régime d'assistance. Ce dernier constitue le fondement du revenu minimum. Il est caractérisé par une forte *individualisation* de l'aide. Ainsi l'article 3 de la "Loi Fédérale sur l'aide sociale" de 1961 affirme: "La forme de l'aide sociale se conforme à la particularité du cas individuel, avant tout à la personne, à ses besoins et

à sa situation locale. Les vœux du bénéficiaire doivent être pris en compte dans la mesure où ils n'entraînent pas de coût supplémentaire". Ce système présente l'avantage de permettre à la fois d'attribuer des droits élémentaires de base à chaque personne se trouvant en situation de pauvreté et de lui assurer, éventuellement, des aides complémentaires selon ses besoins particuliers: l'analyse de chaque cas individuel par l'organisme d'aide sociale peut entraîner le versement de prestations uniques, de compléments pour besoins supplémentaires ou de paiement des frais de logement. Les organismes publics d'aide sociale doivent également fournir un *soutien* et une *assistance-conseil* aux allocataires afin de les aider à surmonter les situations de dépendance envers ces prestations. Ce système fortement décentralisé paraît nettement plus souple qu'en France et en Grande-Bretagne.

Le principe de la décentralisation s'applique aussi en matière de politique d'insertion. Plusieurs expériences d'aide au travail ont été tentées dans le cadre de l'aide sociale. La loi demande aux communes de créer des possibilités d'emploi pour les personnes qui sollicitent une aide, en particulier les jeunes chômeurs. Les dépenses qu'entraînent la création et le maintien de ces activités peuvent être à la charge des organismes d'aide sociale. Ces mesures sont, en général, limitées dans le temps, et appliquées, de façon très variable, selon les communes.

Il est frappant de constater que la place que prend la question sociale dans le débat public est nettement plus grande dans des pays centralisés comme la France ou comme la Grande-Bretagne que dans un pays comme l'Allemagne où la décentralisation contribue à renvoyer les discussions à leur dimension locale. En Allemagne, la question de la pauvreté reste secondaire ¹¹. La régulation négociée est fondée, en définitive, sur l'obligation pour les acteurs sociaux de rechercher toutes les solutions possibles à partir des ressources institutionnelles dont ils disposent à l'échelon local, conformément aux principes nationaux de l'aide sociale. Les travailleurs sociaux évaluent ensuite au cas par cas les besoins des bénéficiaires.

La Belgique, les Pays-Bas et les Pays Scandinaves se rapprochent également de ce mode de régulation. Le principe de l'intervention des communes dans le traitement de la pauvreté est en vigueur dans chacun de ces pays. Dans chaque cas, les

¹¹ Les représentations de la pauvreté semblent conformes à ce constat. D'après un sondage récent, 50% des Allemands interrogés considèrent que la pauvreté n'existerait plus du tout dans leur pays, 30% n'ont pas d'opinion et 20% seulement affirment qu'elle n'aurait pas encore disparu de façon définitive. Cf. Franz Schultheis, «L'Etat et la société civile face à la pauvreté en Allemagne», in Serge Paugam (ed), *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, coll. «Textes à l'appui», 1996.

instances locales adoptent un mode d'intervention plus individualiste que bureaucratique. La définition des populations est également le plus souvent unitaire et les aides accordées selon une logique de besoin.

Les Pays Scandinaves ont encore aujourd'hui un système d'assistance très traditionnel reposant sur l'action des communes conformément à des lois nationales anciennes. Ces pays ne se sont guère préoccupés jusqu'à présent de la question de l'assistance, celle-ci étant destinée à une frange résiduelle de la population. Le système de protection sociale semble toutefois aujourd'hui de plus en plus menacé et la question de la pauvreté apparaît de plus en plus au centre des préoccupations sociales.

Que ce soit en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et dans les Pays Scandinaves, le mode de régulation négociée semble répondre pour le moment aux nouveaux défis de la pauvreté et aux difficultés rencontrées par les systèmes de protection sociale en vigueur dans ces pays. Il faut reconnaître aussi que le taux de pauvreté y est resté dans l'ensemble plus faible que dans les autres pays européens.

II.3 Les pays proches de la régulation localisée

Ce sont les pays de l'Europe du Sud qui se rapprochent le plus de ce mode de régulation. En Espagne, on distingue aujourd'hui le régime de sécurité sociale et le régime d'assistance. A la différence des pays d'Europe du Nord, ce système est relativement récent. Le régime actuel de sécurité sociale a été fondé dans les années 1960, mais ne s'est vraiment développé qu'au milieu des années 1970 en même temps que la transformation du système politique. En dépit de la volonté des responsables politiques de couvrir par ce régime l'ensemble de la population et de limiter au maximum le recours au régime d'assistance, plusieurs minima sociaux ont vu leurs effectifs croître fortement au cours des années 1980. On en distingue aujourd'hui quatre: les compléments de pension de la Sécurité Sociale, les allocations minimales pour les personnes âgées et les handicapés, les allocations d'assistance pour les chômeurs et enfin l'ensemble des minima sociaux regroupés sous le terme "salario social" qui correspondent à des programmes régionaux différents. Ces derniers sont récents: le plus ancien a été créé en 1989 au Pays Basque. Ces programmes vont d'un véritable revenu minimum d'insertion (IMI, notamment au Pays Basque, à Madrid, et de façon plus limitée en Catalogne) jusqu'à des programmes beaucoup plus restreints d'une aide sociale minimale. Ainsi, à la différence du RMI en France, le dernier filet du système espagnol de protection sociale, le "Salario social", n'est pas appliqué sur l'ensemble du territoire et repose encore sur des initiatives locales assez disparates et des principes de fonctionnement contrastés.

Il est difficile de retenir pour l'Espagne une ligne directrice tant les pratiques sont contrastées d'une région à l'autre. L'absence d'une conception nationale homogène du revenu minimum garanti se traduit aussi par une très grande diversité d'expériences menées dans le domaine des actions d'insertion. Il faut noter cependant qu'au Pays Basque à Madrid, et, dans une moindre mesure, en Catalogne, le système mis en place s'inspire fortement des principes du RMI français, en particulier dans son articulation du droit à l'assistance et de la recherche de solutions d'insertion pour les allocataires.

Enfin, en Espagne, comme dans d'autres pays d'Europe du Sud, la question de la pauvreté ne mobilise pas autant les pouvoirs publics que dans certains pays du Nord. Le taux de chômage y est pourtant très élevé, ainsi que la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté¹². On peut y voir plusieurs facteurs. Premièrement, la visibilité institutionnelle de la pauvreté — au sens de sa prise en charge au titre de l'assistance — est moindre en raison de l'inégale couverture sociale selon les régions. On peut estimer à 0,4 % de la population de 25 à 64 ans, ceux qui perçoivent le *Salario Social*, ce qui est peu par rapport à l'*Income Support* ou au RMI. Deuxièmement, et c'est sans doute, le facteur essentiel, la pauvreté du niveau de vie n'implique pas toujours une forte exclusion sociale, en raison notamment des solidarités familiales dans les milieux défavorisés, dont on sait qu'elles se maintiennent davantage que dans des pays économiquement plus développés. De même, l'absence d'emploi peut être en partie compensée par une insertion dans les réseaux de l'économie informelle. Enfin, le caractère très décentralisé de l'action sociale rend difficile une perception globale du problème de la pauvreté. Celui-ci a tendance à se confondre d'ailleurs avec la question plus générale des inégalités territoriales du développement économique et social.

Le cas de l'Italie est proche de l'Espagne. Le système de protection sociale y est moins performant que dans les pays du Nord. L'assistance y est encore attribuée de façon très inégale sur l'ensemble du territoire, ce qui renforce encore les contrastes régionaux énormes. Mais, comme en Espagne, la pauvreté ne se traduit pas par une détérioration des liens sociaux. La pauvreté est intégrée socialement, ne fût-ce que par les modes de résistance que la population dans son ensemble a adoptés pour y

¹² Sur 43 provinces en 1991, 11 avaient une proportion de familles pauvres (en fonction du seuil de 50% du revenu familial annuel moyen) allant de 30% à 41%, alors que la moyenne nationale se situait à 19,4%. Cf. Miguel Juarez (ed), *Informe sociológico sobre la situación social en Espana*, Madrid, Fundacion Foessa, 1994 (voir en particulier pp. 315-334).

faire face. Les spécialistes de l'Italie soulignent en particulier le clientélisme qui semble réguler l'accès aux prestations d'aide sociale et à l'emploi public. Il faut y voir l'effet prolongé de l'histoire des institutions de ce pays dans lequel le système politique et administratif central n'a pas réussi à affirmer véritablement son indépendance par rapport aux différentes forces de pression qui représentent des intérêts catégoriels.

Le mode de régulation localisée que l'on observe particulièrement en Espagne et en Italie est très différent du mode de régulation négociée, même si ce dernier se traduit aussi par une recherche de solutions à l'échelon local. La différence provient essentiellement du fait que le mode de régulation localisée est organisé autour d'un système de protection sociale globalement peu développé et éclaté dans lequel la sphère de l'assistance est laissée à l'initiative des communes, mises à part quelques exceptions concernant des populations particulières. Le mode de régulation négociée s'appuie, au contraire, sur un socle de droits sociaux universels reconnus dans des lois nationales. Le principe de négociation s'applique pour la détermination de l'équilibre entre le niveau national et le niveau local. Il intervient également dans la relation entre les institutions locales de l'aide sociale et les individus qui s'adressent à elles en raison du caractère individualiste de l'intervention.

III. Vers une convergence des politiques?

Si les politiques de lutte contre la pauvreté menées dans les pays d'Europe occidentale sont, comme nous venons de le voir, fortement contrastées, cela ne signifie pas qu'elles ne peuvent en aucun cas se rapprocher. Les contraintes qui pèsent sur les systèmes de protection sociale, en particulier, pour ce qui nous concerne ici, l'évolution rapide dans tous les pays du nombre de personnes dépendantes — ou susceptibles de l'être — à l'égard des systèmes de minima sociaux, conduisent-elles à une convergence progressive des modes d'action ? Telle est la question qu'il convient maintenant de poser en nous référant au cadre d'analyse et à la typologie élaborés, mais aussi aux études nationales. On examinera dans un premier temps les formes visibles de ce rapprochement afin d'en cerner ensuite les limites.

III.1 *Les formes visibles de la convergence*

Le premier signe de la convergence des politiques de lutte contre la pauvreté est tout d'abord la mise en place d'un système de revenu minimum dans presque tous les pays d'Europe occidentale. L'application du RMI en France date de moins de

dix ans et les pays du Sud qui n'ont pas encore un système unifié de ce type expérimentent plusieurs solutions. Ils cherchent à suivre les recommandations du Conseil des Communautés européennes¹³. Le Portugal, par exemple, mène actuellement une réforme qui doit aboutir à la généralisation d'un tel système sur l'ensemble de son territoire. On peut penser que dans quelques années tous les pays de l'Union européenne auront défini une politique analogue. Ce processus ne fait en réalité que prolonger une évolution de long terme fondée sur l'application des droits fondamentaux, dont celui de pouvoir disposer de conditions d'existence convenables. Il s'agit en réalité d'un mouvement profond qui caractérise l'ensemble des sociétés démocratico-libérales à partir du moment où elles se réfèrent à l'idéal des droits de l'homme et entendent promouvoir des politiques qui s'en inspirent directement.

Un autre signe visible de la convergence de ces politiques est la progressive articulation des systèmes de garantie de ressources avec des actions d'insertion. Dans de nombreux pays, la finalité explicite des dispositifs de garantie de ressources est de contribuer à l'insertion ou à la réinsertion des bénéficiaires. Le RMI est, en quelque sorte, le type idéal du traitement de la pauvreté qui tente de combiner le principe du droit à l'assistance avec l'objectif, difficile à atteindre, de permettre aux plus défavorisés de mieux participer à la vie économique et sociale. Il ne s'agit pas d'un cas isolé en Europe. Plusieurs pays semblent mettre en place des politiques qui s'inspirent de ce principe de l'insertion et en font même le fondement d'un droit découlant directement des droits de l'homme.

S'il est difficile de retenir pour l'Espagne une ligne directrice tant les pratiques sont contrastées d'une région à l'autre et si l'absence d'une conception nationale homogène du revenu minimum garanti se traduit aussi par une très grande diversité d'expériences menées dans le domaine des actions d'insertion, il faut noter qu'au Pays Basque, à Madrid, et, dans une moindre mesure, en Catalogne, le système mis en place s'inspire fortement des principes du RMI français: la recherche de soluti-

¹³ Citons, par exemple, la recommandation du 24 juin 1992 (92/441/CEE) portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale. Cette recommandation appelle les Etats membres à : «reconnaître, dans le cadre d'un dispositif global et cohérent de lutte contre l'exclusion sociale, le droit fondamental de la personne à des ressources et prestations suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine, et d'adapter, en conséquence, en tant que de besoin (...) leur système de protection sociale.» Pour une présentation plus complète de cette recommandation et des textes qui l'ont précédée, Cf. Pierre Guibentif et Denis Bouget, *Les politiques de revenu minimum dans l'Union européenne*, Lisbonne, União das Mutualidades Portuguesas, 1997.

ons d'insertion pour les allocataires est considérée comme un complément du droit à l'assistance.

Certains pays proches de la *régulation négociée* semblent également s'inspirer de ce principe, même si le système de revenu minimum garanti en vigueur chez eux est plus ancien que le RMI et conçu, au départ, selon des critères différents. Le cas de la Belgique est sur ce point intéressant. Il existe dans ce pays trois systèmes catégoriels qui garantissent un niveau de revenu minimal. Il s'agit du revenu garanti pour les personnes âgées (créé en 1969), de l'allocation familiale garantie (1971), et du minimum de moyens de subsistance ou "minimex" (1974). L'évolution récente du minimex est caractérisée par le glissement d'une assistance passive, fondée sur la notion de besoin, vers une assistance active, visant la réinsertion sociale et professionnelle. Dans les années 70, l'obligation pour les allocataires du minimex de chercher un emploi avait un caractère symbolique. Au début des années 80, les pouvoirs publics ont étendu, de façon importante, les programmes existants de mise au travail sans pour autant y inclure en priorité les allocataires du minimex. Le but de ces mesures était surtout de faire place aux jeunes chômeurs. Dans la deuxième moitié des années 80, le chômage des jeunes diminua et l'attention se porta sur le chômage de longue durée. Une série de programmes d'insertion existants furent alors ouverts aux allocataires du minimex et, en 1989, ceux qui percevaient cette allocation minimale depuis plus de six mois, furent placés sur pied d'égalité avec les chômeurs de longue durée encore indemnisés pour participer aux actions d'insertion. Enfin, à la fin de 1992, une loi modifia, en partie, les conditions d'accès au minimex, par l'instauration d'une contrepartie formelle de signature d'un contrat d'insertion pour les jeunes de moins de 26 ans. Le minimex a donc désormais comme finalité explicite, non plus seulement de compenser les handicaps des personnes les plus défavorisées, mais de leur permettre de se réinsérer.

Aux Pays-Bas, on observe un mouvement similaire. Un changement important de la législation, intervenu en 1992, renforce, de façon significative, le lien entre le revenu minimum garanti et les actions d'insertion. Dans le cadre d'une décentralisation administrative, les services d'action sociale se sont rapprochés des services de l'emploi. Les allocataires des deux minima sociaux en vigueur sont aidés de façon plus individualisée. Plusieurs actions d'insertion leur sont proposées (stages de formation, emplois dans l'économie sociale, aides spécifiques aux jeunes pour accéder à un emploi dans le secteur marchand).

En Allemagne, plusieurs expériences d'aide au travail ont été tentées dans le cadre de l'aide sociale. La loi demande aux communes de créer des possibilités

d'emploi pour les personnes qui sollicitent une aide, en particulier les jeunes chômeurs. Les dépenses qu'entraînent la création et le maintien de ces activités peuvent être supportées par les organismes d'aide sociale. Ces mesures sont, en général, limitées dans le temps, et appliquées, de façon très variable, selon les communes. Par ailleurs, l'Allemagne, a été contrainte à partir de la fin de l'année 1992, pour des raisons apparemment économiques, de renoncer, en grande partie, aux programmes d'emploi prévus pour les chômeurs de longue durée, ce qui a renforcé le risque pour ces derniers de devenir dépendants de l'aide sociale. Soulignons toutefois que ces programmes d'insertion professionnelle ont été repris depuis peu.

Cette évolution que l'on observe dans plusieurs pays est liée en partie à l'augmentation du chômage et des formes multiples de précarité, mais elle traduit surtout une transformation dans la conception des aides¹⁴. La référence au principe de l'insertion complète, en effet, les deux logiques que nous avons présentées plus haut, à savoir la logique de besoin et la logique de statut. Cette référence ne se limite pas aux besoins matériels de l'individu définis en fonction de critères de pauvreté, mais implique des actions qui peuvent concerner tout à la fois la formation professionnelle, la santé, le logement, les relations familiales, l'éducation des enfants, le bien être psychologique, etc. Elle complète ainsi l'aide monétaire versée sous la forme d'un revenu minimum.

Cette référence à l'insertion tend à rompre également avec la logique de statut, souvent associée, on l'a vu, à des interventions catégorielles. Le principe n'est pas de trouver la meilleure adaptation possible des aides aux différentes catégories de la population définies en fonction des problèmes qui leur sont propres, mais, au contraire, de s'adapter à l'individu en tant que tel, en postulant qu'il est capable de s'insérer, c'est-à-dire de construire un projet susceptible de modifier son destin. Il ne s'agit pas de le rattacher à une catégorie immuable, mais de rendre possible son évolution quelle que puisse être sa situation d'origine.

La référence à l'insertion dans les programmes d'action destinées aux populations en difficulté peut se traduire de façon explicite en France et récemment en Belgique par l'élaboration d'un contrat entre les services d'action sociale et les usagers. En effet, dans le cadre du RMI en France et du minimex en Belgique, mais seule-

¹⁴ Cf. Robert Lafore, *L'ordre consensuel, le droit des politiques sociales*, Communication présentée à l'Institut de la Décentralisation, 24 novembre 1993 dans le cadre du séminaire «Les pouvoirs locaux à l'épreuve du social». Cf. aussi Robert Lafore et Michel Borgetto, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, Paris, Montchrétien, 1996.

ment pour les moins de 25 ans, les allocataires sont tenus de signer un contrat d'insertion. Ce contrat correspond surtout à une forme de négociation entre un usager et une institution. Ce contrat n'est pas à proprement parler un contrat au sens juridique du terme, mais il n'est pas qu'une simple déclaration d'intention sans conséquence. Il est enregistré administrativement, vérifié périodiquement par une commission tierce et éventuellement modifié après avis et recommandations de cette dernière. Ce principe du contrat correspond en réalité à une forme relativement nouvelle d'action qui manifeste le souci des institutions d'action sociale d'effectuer ce qu'elles appellent un suivi personnalisé des allocataires conforme à la fois à leurs difficultés et à leurs projets. Il s'agit en quelque sorte d'une évolution vers une plus grande individualisation des aides. En France, elle est une façon d'atténuer les effets négatifs du traitement bureaucratique et catégoriel de la pauvreté. Par cette pratique, la France se rapproche un peu des pays où l'intervention sociale auprès des populations défavorisées est fondée sur une approche individualiste.

Enfin, le troisième signe d'une convergence des politiques est lié à la territorialisation des politiques. Certes, tous les pays ne connaissent pas la même évolution, mais il est frappant de constater que la plupart des pays recherchent aujourd'hui des solutions au problème de la pauvreté et de l'exclusion en mobilisant, de façon concertée ou non, les principaux acteurs concernés à l'échelon local. Les pays proches de la régulation localisée suivent par définition cette tendance, bien que dans ce cas la territorialisation des politiques est surtout le résultat d'une faible intervention de l'Etat. Les pays proches du mode de régulation négociée sont sans doute les plus avancés dans ce processus puisque, comme nous l'avons vu, le principe de la négociation entre l'échelon national et l'échelon local est constitutif des actions menées. Notons que certains d'entre eux, comme les Pays-Bas ont encore accru ces dernières années le poids des communes dans le traitement de la pauvreté. Enfin, parmi les pays proches de la régulation autocentrée, la France a tenté de faire intervenir plus directement les instances départementales et locales dans l'application des politiques nationales comme le RMI, mais aussi comme la politique de la ville ou la politique d'emploi et de formation. De façon sans doute plus marginale, la Grande-Bretagne semble suivre aussi cette évolution si on ne croit certaines initiatives locales prises récemment, en particulier dans le domaine de l'emploi.

En définitive, des signes de convergence existent, ce qui sur le fond n'est guère surprenant puisque les pays de l'Union Européenne entendent oeuvrer ensemble pour rapprocher leurs systèmes économiques et sociaux. Les institutions européennes en sont donc en partie responsables. Toutefois, ces signes de convergence restent

malgré tout encore relatifs. Ils n'éliminent pas les traditions nationales et ne semblent pas affecter les différences fortes de rapport social à la pauvreté et à l'exclusion.

III.2 *Les résistances inévitables au changement*

Si, par exemple, la référence à l'insertion semble s'imposer dans plusieurs pays, sinon dans tous, elle n'invalide pas entièrement les logiques antérieures. La logique de besoin reste sous-jacente dans la définition des aides puisqu'il s'agit d'offrir à l'individu des supports nouveaux qu'il faut bien, à un moment donné, définir en fonction d'un système normatif, même si celui-ci peut être multiforme et adaptable. De même, la logique de statut n'est pas entièrement évacuée puisque les programmes d'insertion peuvent contribuer à leur manière à hiérarchiser les positions des individus et des groupes et souvent à constituer de nouvelles catégories.

Autrement dit, la référence à l'insertion représente un ensemble relativement flou de pratiques théoriques — et de justifications de ces pratiques — sans que ces dernières se traduisent toujours par des faits et des représentations homogènes. Les programmes qui relèvent de l'insertion sont donc le plus souvent tributaires du cadre institutionnel national ou local dans lequel ils doivent se développer. Or celui-ci ne peut se transformer aussi rapidement que ne le laisse supposer l'émergence d'un discours nouveau. S'il ne faut pas négliger ce dernier, il convient de vérifier comment il s'inscrit dans des pratiques anciennes et comment les acteurs lui en donnent la traduction qui leur semble la plus adaptée.

Que signifie par exemple un programme d'insertion dans un pays où l'économie informelle, les solidarités familiales et le système plus ou moins clientéliste de gestion locale des aides favorisent chez les plus démunis une certaine forme d'intégration et leur fournissent des moyens de reconnaissance sociale et de compensation à la pauvreté ? Lorsque les pauvres ne sont ni exclus de la vie collective, ni stigmatisés, l'idée d'insertion prend obligatoirement un sens différent. Elle peut renvoyer à des programmes de développement économique et social, à des initiatives dans le domaine de la scolarisation ou de la vie culturelle qui s'adressent non pas exclusivement à une catégorie de pauvres, mais à un ensemble vaste de la population dans une zone géographique donnée.

Les problèmes sociaux qui touchent les pays du nord de l'Europe ne sont pas les mêmes que ceux que connaissent les pays du sud. Alors que les premiers sont concernés par le phénomène de la désindustrialisation qui se traduit par la nécessité de

requalifier la main d'oeuvre en marge du marché de l'emploi, les seconds sont encore confrontés, du moins dans certaines régions à des difficultés traditionnelles de développement. Des programmes qualifiés d'insertion dans ces deux zones ne peuvent avoir la même signification.

Par ailleurs, si la plupart des pays sont favorables à des solutions d'aide qui combinent garantie de ressources et actions d'insertion sur le marché de l'emploi, il faut reconnaître que les résultats des expériences tentées sont le plus souvent modestes. Aucun pays n'a encore trouvé la solution pour éviter la croissance des effectifs des allocataires des systèmes de garantie de ressources. L'exemple du RMI est, sur ce point, révélateur. Le nombre de contrats d'insertion signés a augmenté régulièrement, ce qui prouve que l'activité des institutions d'action sociale en faveur de l'insertion a été intense, mais il est clair que, compte tenu de la forte augmentation du nombre total d'allocataires, elle est encore insuffisante.

Se pose alors, aussi bien en France que dans les autres pays, la question fondamentale des limites inévitables d'un système d'accompagnement individualisé d'aide sociale, à partir du moment où des franges de plus en plus nombreuses de la population sont refoulées du marché de l'emploi et viennent grossir le nombre de la population assistée. En France, à 350 000 allocataires du RMI — effectif atteint la première année — il était encore possible de réfléchir en termes de projet d'insertion personnalisé, mais à près d'un million aujourd'hui, ce n'est guère réaliste sans transformation profonde des structures et recrutement de travailleurs sociaux.

En matière de revenu minimum garanti, les expériences menées en Europe n'apportent pas pour le moment de solution miracle. Il est, par conséquent, peu probable qu'un modèle unifié s'impose à tous les pays. En raison du poids des traditions et de la relative inertie des institutions et des systèmes en vigueur, on peut prévoir aussi, en dépit des tentatives d'harmonisation des législations et des modes d'action, le maintien des formes institutionnelles de la pauvreté et de l'exclusion telles qu'elles se sont constituées dans l'histoire de chaque pays et telles qu'elles apparaissent encore aujourd'hui dans leur singularité.

BIBLIOGRAPHIE

- BARCLAY, P. (chairman) (1995), Joseph Rowntree Foundation Inquiry into Income and Wealth, York, JRF.
- ESPING-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- EVANS, M., Paugam, S., Prélis, J. A. (1995), *Chunnel Vision: Poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and Britain*, London School of Economics, STICERD, Welfare State Programme/115.

- GUIBENTIF, P., Bouget, D. (1997), Les politiques de revenu minimum dans l'Union européenne, Lisbonne, União das Mutualidades Portuguesas, 1997.
- JUAREZ, M., (ed), (1994), Informe sociológico sobre la situación social en España, Madrid, Fundación Foessa.
- LAFORE, R., Borgetto, M. (1996), Droit de l'aide et de l'action sociale, Paris, Montchrétien.
- MERRIEN, F.X. (1994), "Divergences franco-britanniques" in F.X. Merrien (éd.), Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui, Paris, Les Éditions de l'Atelier.
- MILANO, S. (1989), Le revenu minimum dans la CEE, Paris, Presses Universitaires de France, coll. "Que saisje" (2ème édition mise à jour 1995).
- MIRE, (1995), Comparer les systèmes de protection sociale en Europe, Vol.1 Rencontres d'Oxford.
- MIRE, (1996), Comparer les systèmes de protection sociale en Europe, Vol.2, Rencontres de Berlin.
- MIRE, (1997), Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud, Vol.3, Rencontres de Florence.
- PAUGAM, S. (1993), La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion, Paris, Presses Universitaires de France, 2ème édition mise à jour 1995.
- PAUGAM, S. (1996), "Pauvreté et exclusion: la force des contrastes nationaux", in Serge Paugam, L'exclusion, l'état des savoirs, Paris, Ed. La Découverte.
- POLANYI, K. (1983), La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps, Paris, Gallimard, coll. "Bibliothèque des Sciences Humaines", 1ère édition 1944.
- ROWNTREE, B.S. (1902), Poverty, A Study of Town Life, Londres, Thomas Nelson and Sons.
- ROWNTREE, B.S. (1941), Poverty and Progress: A Second Social Survey of York, Londres, Longmans Green.
- ROWNTREE, B.S., Lavers G.R. (1951), Poverty and the Welfare State. A third social survey of York dealing only economic questions, Londres, Longmans Green.
- SALAMON, L.S., Anheier, H.K. eds, (1997), Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis, Manchester and New York, Manchester University Press, 1997.
- SCHULTHEIS, F. (1996), "L'Etat et la société civile face à la pauvreté en Allemagne", in Serge Paugam (ed), L'exclusion, l'état des savoirs, Paris, La Découverte.
- SCHULTHEIS, F., Bubeck, B. (1996), "Theoretical and methodological problems in intercultural comparison of the phenomenon of extreme poverties", in Paolo Guidicini et al (ed), Extreme Urban Poverties in Europe. Contradictions and Perverse Effects in Welfare Policies, Milan, Franco Angeli.
- SIMMEL, G. (1997), Les Pauvres, Paris, PUF, coll. "Quadrige" 1997 (1ère édition en allemand 1908). Précédé de "Naissance d'une sociologie de la pauvreté" par Serge Paugam et Franz Schultheis.
- RENARD, D. (1995), "Assistance et Assurance dans la constitution du système de protection sociale française", Genèses, 18, pp. 30-46.