



Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté

Variation sur l'approche sociologique

Michel MESSU
Université de Nantes (France)

Préambule

- Les sciences sociales se sont souvent donné pour mission de montrer combien les mots que nous utilisons, les notions et les images avec lesquelles nous nous représentons la réalité sociale, voire les concepts à partir desquels nous théorisons, sont des constructions sociales, historiques, contingentes, opérationnelles mais orientées ou déterminées au regard d'intérêts singuliers.
- Malgré tout, tout aussi régulièrement, les sciences sociales se sont retrouvées en défaut de vigilance à l'endroit de telles constructions. Elles ont trop souvent consacré sur le plan scientifique ou disciplinaire des constructions dont la validité n'était à envisager qu'au sein des enjeux sociaux qui les entouraient.
- C'est au croisement de tous ces enjeux que se situera notre propos : Je procéderai donc en dégageant ce que nous j'appellerai des paradigmes d'action publique de lutte contre la pauvreté. Paradigmes que j'analyserai tant au regard des conceptions intrinsèques de la pauvreté qu'ils recèlent que des formes d'actions qu'ils induisent. Le moment et la genèse même de leur élaboration seront regardés comme les révélateurs des enjeux théoriques et épistémologiques, cela dans le cas français.

1. les paradigmes

- A gros traits nous pouvons distinguer, en France, trois grandes périodes depuis la Seconde guerre mondiale qui offrent des références théoriques et pragmatiques pour trois paradigmes :
- - le paradigme de la « pauvreté retard » (1950-1975) ;
- - le paradigme de la « pauvreté-exclusion » (1975-1999) ;
- - le paradigme de la « pauvreté-citoyenne » (2000-2010).

1.1. Paradigme 1 : la pauvreté-retard

- La France des années 60 s'est déjà installée dans la croissance économique. Elle s'accompagne d'un accès à un éventail de plus en plus large de biens, d'un développement du confort et d'une quasi certitude qu'elle se trouve dans un régime de sécurité, et sociale, la planification d'État fixe des objectifs qui sont atteints, la sécurité sociale concerne désormais les travailleurs de l'industrie et du commerce, mais aussi le monde agricole et les artisans-commerçants jusqu'alors réticents. C'est ce qu'on appellera par la suite l'idéologie des « 30 glorieuses ».
- Cette idéologie se nourrit des protections renforcées dont jouissent les travailleurs, et d'abord ceux des grandes entreprises du secteur public et para-public ou les fonctionnaires et assimilés. C'est un profond changement historique. Celui de la société de consommation. D'une société confiante en son avenir de progrès et en l'accroissement de ses capacités.
- Malgré tout, le scandale rôde. L'hiver 54 et l'appel de l'abbé Pierre en faveur des mal logés ; les « poches de pauvreté » qui subsistent ça et là, dans les campagnes notamment autour d'une agriculture familiale jugée archaïque ; les bidonvilles qui fleurissent en périphérie des plus grands centres urbains à mesure que se résorbe l'habitat insalubre des centres ville et que s'installent les grandes entreprises consommatrices de main d'œuvre peu qualifiée ; des fractions du peuple des villes et des villages subsistent tant bien que mal de petits métiers ou d'expédients et ne peuvent réaliser les rêves consuméristes des populations plus aisées ; etc. Cette pauvreté-là est néanmoins pensée comme résiduelle, comme un simple retard au regard des progrès accomplis par les autres.

1.2. Paradigme 2 : la pauvreté-exclusion

- Après le premier choc pétrolier et les retournements locaux de conjoncture économique, la confiance dans l'avenir s'estompe. C'est la montée des inquiétudes. D'abord l'inquiétude de voir son emploi menacé, du moins dans les secteurs les plus fragiles face à l'économie-monde qui se dessine et multiplie les délocalisations et les concentrations. La perte de son emploi et les difficultés pour le retrouver, les difficultés pour y accéder, pour les plus jeunes, sont bientôt perçues comme des risques d'exclusion sociale.
- La figure du pauvre qui se dégage dès lors prend les traits d'un « exclu ». Exclu d'abord de l'emploi puis, et au fur et à mesure du succès de la notion d'exclusion dans l'opinion publique, de tout segment social d'intégration : logement, école, loisirs, santé, etc. La pauvreté, désormais se pense dans les termes d'un défaut provoqué par une perte ou par un obstacle mis à l'obtention de ce qui est convoité.
- La pauvreté-exclusion exprime l'idée que le pauvre est celui qui subit les effets conjoncturels d'un environnement social et économique devenu défavorable. Le pauvre est maintenant un individu marqué par un sort contraire. D'où la thématique concomitante de la « dualisation » de la société.

1.3. Paradigme 3 : la pauvreté-citoyenneté

- De l'exclusion, la pauvreté va se faire « citoyenne » au tournant du siècle. Le regard va virer et considérer non plus l'exclusion du pauvre mais son inclusion dans des segments sociaux pensés comme des voies plus favorables à des formes d'intégration sociale. Il ne s'agit plus, dès lors, de recouvrer ce qui a été perdu, mais de s'adapter aux conditions nouvelles nées de l'approfondissement des processus enclenchés dans la période précédente. Ceux de la mondialisation des échanges. La thématique de la flexibilité, de la réactivité, tend à se diffuser dans bien des domaines de la vie sociale. Elle se diffuse aussi dans la perception et le traitement du pauvre.
- Il devient de la responsabilité du pauvre de pouvoir se rendre « flexible », de s'engager dans des processus de mise en mouvement, de saisir les opportunités, bref, d'être réactif. Tout cela et tout à la fois au nom de sa citoyenneté intrinsèque, avérée ou promise. Le pauvre est un citoyen, titulaire de droits référencés aux Droits de l'Homme, promis à connaître une vie digne, et à ce titre, tenu à des obligations de participation, d'engagement dans des processus d'inclusion sociale.

2. les conceptions

- Chacun de ces paradigmes renvoie, plus ou moins explicitement, à des conceptions spécifiques de la pauvreté. Ces conceptions vont se présenter comme articulées aux représentations de l'époque historique. Et, bien qu'elles ne soient pas strictement partagées par tous, ces représentations vont dominer toute l'époque en ce qu'elles fournissent un fond commun, un substrat théorico-idéologique, sur lequel s'édifiera l'action publique, étatique comme « privée ».

2.1. Paradigme 1 : la pauvreté-retard

- La conception dominante ici est celle du retard culturel. Est pauvre, ou plus exactement, est resté pauvre celui qui n'a pas su, pas pu, pas voulu.... prendre le train de la croissance, du développement et de la modernité. Sur le plan social et géographique, la France bascule de la ruralité vers l'urbanité, la physionomie de ses villes se transforme, les grands ensembles surgissent, les grands centres d'achats à l'américaine se multiplient, les communications s'améliorent et s'accélèrent, mais aussi la paysannerie familiale, le petit commerce et l'artisanat rural sont dépréciés et en voie de perte. Bref, la « société de consommation » s'installe et disqualifie ceux qui ne s'y inscrivent pas.
- Ceux-là ont été dépassés et sont restés sur le bord du chemin du progrès social. Ce sont d'abord des retardataires. Parfois parce qu'ils sont traditionalistes, d'autres fois parce qu'ils ne disposent pas des ressources ou des ressorts nécessaires. La pauvreté est donc bien pensée comme un retard culturel au regard du mouvement général ; comme un écart, une divergence, à l'endroit de ce qui affecte la société dans sa globalité. Une question de mentalité, en quelque sorte.

2.2. Paradigme 2 : la pauvreté-exclusion

- Il en va tout autrement dans les années 80 quand la « crise de l'emploi » s'installe, que ceux-là mêmes qui avaient fait le pari de la modernité, qui s'étaient engagés dans la consommation et l'endettement, qui croyaient dans les sécurités mises en place...., vont se retrouver menacés et, bientôt, rejetés du chemin du progrès continu. Cette fois la pauvreté n'apparaît plus comme une sorte de conséquence d'un retard pris vis-à-vis du mouvement progressif de la société. Cette fois, c'est la société qui paraît régressive. Elle inverse le mouvement de progrès social et l'assurance de sécurité.
- Du coup, ceux qui subissent les effets de cette inversion prennent les traits d'« exclus », de déclassés, de relégués. Ils sont en quelque sorte bannis de ce qui reste les attentes à l'endroit de l'histoire de nos sociétés. Car celles-ci restent malgré tout perçues comme des sociétés de progrès, de développement et d'accroissement des richesses.
- La pauvreté se décline d'ailleurs selon divers degrés, avec des situations d'« extrême pauvreté » ou de « très grande pauvreté », quand d'autres ne seraient qu'ordinaires parce que seulement sous le « seuil de pauvreté » monétaire, devenu la véritable toise d'appréciation de la pauvreté elle-même.
- D'un retard d'intégration dans la modernité, elle est devenue le résultat d'une mise à l'écart ou d'un maintien à l'écart du progrès continué de nos sociétés de richesses. Or, c'est le procès même d'accumulation de la richesse dans ces sociétés qui produit ces formes d'exclusion de certains segments d'intégration sociale. Mais il engendre aussi la formation de modes d'inclusion dans de nouveaux segments explicitement désignés comme segments d'inclusion sociale (sous forme de stages, d'emplois subventionnés, etc.).

2.3. Paradigme 3 : la pauvreté-citoyenneté

- Les années 2000 vont à leur tour accuser un nouveau déplacement définitionnel. Si la pauvreté désormais se laisse saisir comme une atteinte à la dignité et aux droits humains fondamentaux, cette vision va entraîner une double contrainte. D'une part, du côté des autorités et des pouvoirs publics. D'autre part, du côté des « pauvres » secourus. La pauvreté devient un double impératif : un impératif de politique publique de maintien dans une situation de dignité du pauvre titulaire des droits humains fondamentaux —ce qui n'avait pas toujours été le cas—, et un impératif individuel adressé au citoyen pauvre de participer activement à son inclusion sociale ou à la préservation de celle-ci.
- Au nom des droits humains, de la dignité du citoyen, le pauvre doit pouvoir bénéficier de l'assistance de la collectivité. Une créance lui est ouverte du fait de son appartenance reconnue à la collectivité. Il marquera, en retour, sa solidarité avec le collectif en s'inscrivant dans des démarches actives d'inclusion effective dans les segments reconnus de l'intégration sociale.

3. Les politiques publiques

- Ce qui caractérise en premier lieu la situation du pauvre dans nos sociétés développées, démocratiques et de protection, est que celui-ci reste l'objet de la sollicitude des pouvoirs publics. Quelle que soit la conception sous laquelle il va être appréhendé, quel que soit le paradigme dans lequel il sera inclus, les pouvoirs publics restent l'instance qui va décider de son sort prochain. Mieux, par leur intervention, ils vont le constituer comme pauvre spécifié à prendre à charge, comme pauvre singulier à intégrer dans la collectivité politique et sociale historique.

3.1. Paradigme 1 : la pauvreté-retard

- Quand le pauvre se présente comme un laissé pour compte de la croissance, du progrès social et de l'accès à la modernité, les pouvoirs publics vont imaginer une politique d'intégration basée sur l'éducation, l'accompagnement et l'acquisition des « bonnes pratiques » de la société de consommation. C'est en effet en termes d'interventions correctrices, de réadaptations, de conseils et d'accompagnement dans le changement que seront conçues les politiques qui, dans les années 70, vont chercher à éradiquer les « poches de pauvreté » qui subsistent dans la « nouvelle société ».
- Ainsi envisagée la politique publique reviendra à doter les « pauvres » d'alors de moyens pour intégrer la société moderne, de progrès et de sécurité. Le logement standardisé et de confort moderne —les Habitations à loyer modéré (HLM) construites en grand nombre pour résorber l'habitat insalubre des couches sociales les moins fortunées— ; l'accompagnement socio-culturel en direction des populations urbaines restées en marge des nouveaux standards de vie ; le suivi et le conseil familial auprès des familles les moins adaptées aux nouvelles conditions de la vie sociale urbaine et consumériste ; la prévention de la délinquance juvénile, la prévention des risques sanitaires, la démocratisation culturelle ; etc., sont donnés pour les moyens les plus sûrs permettant de combattre la pauvreté-retard.
- C'est dans cette période que les professions du « social » vont croître de manière quasi exponentielle

3.2. Paradigme 2 : la pauvreté-exclusion

- La rupture engendrée par les crises politiques et économiques des années 80 va entraîner une reconversion des politiques publiques. Celles-ci vont résolument s'engager dans une forme de ciblage et en même temps d'élargissement des populations à traiter comme pauvres. L'accent mis sur la hauteur des allocations à attribuer aux groupes de population jugés en difficulté ou défavorisés eu égard à leurs revenus, va susciter la multiplication de ce que l'on va ensuite appeler les *minima sociaux*.
- En ciblant ces groupes de population, les politiques publiques ont élargi leur rayon d'action à des fractions de la population jusqu'alors non pris en compte. Avec les *minima sociaux* les politiques sociales soutenues par les pouvoirs publics aspirent à couvrir au mieux les situations comportant un risque de basculement dans une pauvreté tenue pour un scandale éthique dans une société qui se pense toujours comme une société riche et solidaire.
- Cette fois, la pauvreté ne paraît plus résiduelle, n'est plus le sort des restés en marge du progrès social, elle se donne comme un risque encouru par, si ce n'est encore le plus grand nombre, du moins un nombre conséquent d'individus en mal d'intégration avérée dans le collectif social. Partant, elle assigne aux politiques publiques une fonction intégrative active qu'elles seront bien en peine de réaliser.

3.3. Paradigme 3 : la pauvreté-citoyenneté

- La décennie 2000-2010 accuse un nouveau changement d'orientation des politiques publiques. Elles s'affichent de plus en plus comme des politiques de gestion des situations de pauvreté. Celles-ci s'imposent d'autant plus qu'aux pauvres jusqu'alors recensés et répertoriés par leurs manques s'ajoutent désormais ceux que l'on désigne du vocable de « travailleurs pauvres ». Il s'agit de personnes qui, bien qu'ayant accès à l'emploi, n'en tirent que de faibles revenus ou ne les tirent que de manière épisodique. Une nouvelle notion va d'ailleurs s'imposer pour le dire : le « précarariat ». Notion qui vise à sortir le sens initial lié au statut juridique dans l'emploi pour l'étendre au statut social de la personne concernée.
- Aussi, toujours au nom de la dignité qui leur est reconnue, et dans le but de les maintenir dans les segments reconnus de l'intégration sociale, les politiques publiques vont incorporer ces « travailleurs pauvres » dans leurs cibles et leurs logiques d'action. Le RSA (Revenu de solidarité active), entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, rassemble dans une même intention d'inclusion sociale travailleurs pauvres et sans emploi. La cible s'est élargie et incorpore désormais des fractions de population laborieuse antérieurement perçues comme protégées et non concernées par les politiques publiques d'insertion et de solvabilisation.
- Mais l'intervention publique se fait cette fois de manière plus contraignante et la charge de la contrainte pèse plus fortement sur le bénéficiaire de l'aide qu'elle ne le faisait antérieurement.
- Cette responsabilisation de l'individu pauvre se fait sur un fond de durcissement du contrôle de la part des autorités publiques. La solvabilisation du pauvre est maintenue à une hauteur comparable à celle accordée dans la période précédente, parfois elle est même renforcée (RSA par exemple). Mais elle n'est assurée que conditionnellement, sous condition d'activation notamment. Pour autant, les « filets de sécurité », comme on les a souvent appelés, mis en place dans la période précédente, restent opératoires, même s'ils tendent, ici ou là, à s'éroder quelque peu.

4. Les enjeux théoriques

- Au-delà de ce qui se joue sur la scène politique et sociale en direction des pauvres et s'exprime à travers les catégories d'appréhension et d'action qui leur sont appliquées, il se profile un certain nombre d'enjeux théoriques auxquels la sociologie se révèle plus ou moins sensible. Certains n'ont rien de bien nouveau et renvoient à ce que Georg Simmel appelait la « réaction sociale » constitutive du pauvre. D'autres semblent plutôt receler les espoirs déçus de voir triompher une société non pas sans pauvre, mais une société à même d'égaliser les conditions sociales au point de ne conserver qu'un taux marginal de pauvres. D'autres encore vont s'attaquer au sens théorique qu'il convient de trouver derrière les transformations, glissements, mutations que nous venons d'évoquer.

4.1. La réaction sociale constitutive du pauvre

- Malgré les nombreux travaux d'historiens, de politistes, de sociologues, etc. la tendance à penser substantiellement la pauvreté garde des adeptes. Bien sûr c'est plutôt du côté des associations caritatives et des ONG « sociales » que l'on rencontre la tendance.
- C'est là, bien entendu, méconnaître la leçon simmelienne de la « réaction sociale » qui doit être mise au principe de la constitution du pauvre secouru. Pour Simmel en effet, « le but de l'assistance aux pauvres est d'atténuer les manifestations les plus extrêmes de la différenciation sociale, afin que la structure sociale continue à se fonder sur cette différenciation [...] Il n'y a donc aucune raison d'aider le pauvre plus que ne le demande le maintien du *statu quo* social. » (Simmel, 1971)
- Pauvreté-retard, pauvreté-exclusion, pauvreté-citoyenneté, désignent bien une finalité cohésive on ne peut plus relative à la perception que la collectivité se fait d'elle-même. C'est bien pourquoi, tel Sisyphe, les acteurs de la lutte contre la pauvreté n'auront de cesse de poursuivre leur action, de produire des catégories d'éligibilité, de définir des objectifs d'intégration.

4.2. L'impensable contradiction sociale

- L'histoire récente de la lutte contre la pauvreté semble construite sur un malentendu théorique. La pauvreté dans les pays riches a été pensée comme une sorte d'oxymore social. Une société riche qui n'allège pas la misère des siens, qui ne soutient pas ceux qui subissent un sort contraire, qui ne favorise pas l'égalisation des conditions d'existence sociale, s'écarte du modèle démocratique conçu par les Lumières.
- C'est sûrement pour dépasser la faiblesse théorique et politique de l'oxymore que le modèle social démocratique va pouvoir être présenté comme l'horizon de nos sociétés et que la pauvreté va se trouver subsumée sous la catégorie analytique des droits humains, autorisant du coup le recours à la responsabilité conjointe des pouvoirs publics et des individus sociaux. Maintenant, l'étude sociologique ne peut prendre cet objectif politique pour point de vue analytique.
- Du coup, l'objet sociologique « pauvreté » ne peut seulement être envisagé du point de vue de ses enjeux sociaux *hic et nunc*, il convient de l'intégrer dans une visée de compréhension du mode de fonctionnement et d'existence de nos sociétés. Et donc de l'envisager, si l'on s'en tient à l'optique simmelienne, comme une construction socio-historique constitutive du social lui-même.
- Dès lors, la question de la production de la pauvreté dans les pays riches peut se formuler en d'autres termes que celui d'un oxymore social. Mais elle suppose que l'on pense dialectiquement pauvreté et richesse, que l'on raisonne en termes d'engendrement du pauvre par le riche et du riche par le pauvre. On peut le dire encore autrement, penser dialectiquement les mesures de réduction ou d'atténuation de la pauvreté en termes de maintien voire d'extension de celle-ci. Bref, de penser la pauvreté comme une production continuée d'une société qui s'emploie à l'éradiquer.

4.3. L'assurance d'assistance

- Dans ce cadre enfin, il revient également à la sociologie de comprendre les logiques des dispositifs qui ont sous-tendu et sous-tendent aujourd'hui les politiques de lutte contre la pauvreté. Il conviendrait sûrement de poursuivre l'analyse de la relation entre mondialisation sous l'égide du néo-libéralisme économique et extension d'une pauvreté-citoyenne.
- Mais cette fois encore en pensant la relation non pas d'abord dans les termes d'une simple régression au regard de ce qui s'était imposé antérieurement, même si, ici ou là la régression se trouve avérée, mais également dans les termes d'une reconfiguration plus large des moyens et objectifs de l'action collective.
- C'est dire que la sociologie gagnerait en compréhension des phénomènes contemporains de pauvreté en forgeant ses propres concepts et cadres d'interprétation. D'envisager la précarité du salarié d'aujourd'hui dans des processus d'intégration renforcée du citoyen. Ou encore de percevoir dans l'hybridation des dispositifs une forme de redistribution des compétences tant du côté de la puissance publique que du côté de la « société civile », ou encore du côté du marché. Laquelle hybridation s'accompagne d'une redéfinition des compétences du pauvre lui-même.

- ***Muito obrigado !***