

Les mesures de soutien au revenu en Europe. Approche comparative des situations locales
Income Support Programmes in Europe: A Comparative Approach to Local Cases
Las medidas de apoyo al ingreso en Europa. Enfoque comparativo de las situaciones locales

Yves Bonny et Marco Oberti

Numéro 42, automne 1999

Vivre avec le minimum : quelle architecture pour la protection sociale ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005061ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005061ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonny, Y. & Oberti, M. (1999). Les mesures de soutien au revenu en Europe. Approche comparative des situations locales. *Lien social et Politiques*, (42), 71–83. <https://doi.org/10.7202/005061ar>

Résumé de l'article

En ce qui concerne les mesures de soutien au revenu des populations défavorisées en Europe, l'analyse comparative des situations locales a l'avantage de mettre en évidence la diversité et la complexité des processus à l'œuvre et des configurations locales, qu'il s'agisse des agencements et des rapports entre institutions publiques, structures intermédiaires, Église, famille, communauté locale, etc. ; ou des formes et niveaux d'intervention de ces multiples acteurs et des principes engagés ; ou encore des interactions entre les personnes et les institutions. Le défi de l'intégration sociale pousse tous les pays à intervenir davantage, mais aussi à établir de nouveaux rapports et de nouveaux équilibres entre les actions publiques institutionnalisées et bureaucratiques et des formes plus souples et plus informelles de régulation du lien social.

Les mesures de soutien au revenu en Europe. Approche comparative des situations locales¹

Yves Bonny et Marco Oberti

Envisagée au niveau européen, la question des minima sociaux s'inscrit dans deux problématiques qui ne se recouvrent que partiellement : d'une part, celle de la construction européenne et de l'élaboration d'un modèle social commun ; d'autre part, celle de la « nouvelle question sociale », associée aux transformations du système économique. Sur le premier registre, la légitimité d'une intervention publique significative face à la pauvreté, déjà acquise depuis longtemps dans certains pays, se diffuse progressivement, notamment à la faveur des recommandations élaborées par les instances européennes. Mais cette harmonisation pour

l'heure toute relative des politiques de lutte contre la pauvreté se développe dans un contexte social et économique fort différent de celui dans lequel les premiers systèmes de revenu minimum avaient vu le jour, de sorte qu'à la question de l'harmonisation se superpose celle des modes d'intervention à élaborer face aux formes contemporaines de pauvreté et de précarité.

Relativement à ces différentes questions, l'analyse comparative des mesures de soutien au revenu développées au plan européen présente un intérêt évident pour saisir la diversité des modèles en place, pour en cerner les spécificités, pour mettre au jour les convergences éventuelles à l'œuvre et pour dégager quelques-uns des enjeux

qui risquent d'être centraux à l'avenir.

Une approche locale et comparative

En prenant en compte l'ensemble des éléments de contextualisation pertinents pour saisir comment une mesure s'inscrit dans des rapports sociaux et met en forme l'expérience tant objective que subjective des acteurs, nous souhaitons proposer une approche différente des analyses comparatives disponibles, qui portent toutes sur les dispositifs institutionnels et les droits théoriques des demandeurs ou des allocataires. Elles débouchent alors soit sur des mises en perspective raisonnées de caractéristiques institutionnelles (Guibentif et Bouget, 1997), telles que

les règles d'éligibilité ou d'intéressement, soit sur des classements élaborés sur la base d'une estimation des revenus accordés aux allocataires (Eardley et al., 1996), soit sur des typologies des modes de régulation de la pauvreté (Paugam, 1999), construites là encore sur la base d'un nombre limité de caractéristiques formelles et institutionnelles, qui s'inscrivent alors de façon plus ou moins aisée dans des typologies plus générales, comme celles portant sur les États-providences (Esping-Andersen, 1990).

Sans mettre en question les approches classificatrices ou typologiques classiques, nous souhaitons plutôt montrer la pertinence d'une analyse fine des modes de régulation effectivement opérants à l'échelon local, où se nouent concrètement les interactions entre personnes et où les mesures sont mises en œuvre.

Cette démarche conduit notamment à relativiser quelque peu l'opposition entre régulation nationale et régulation locale de la pauvreté, sur la seule base de l'organisation formelle des dispositifs. Au-delà des formes institutionnelles officielles, en effet, la similitude dans les modes de construction de la pauvreté et dans les réponses proposées que l'on peut observer entre certaines villes de pays par ailleurs faiblement centralisés du point de vue de la politique

d'aide sociale tient à d'autres raisons, notamment culturelles et historiques, mais aussi économiques et politiques, qui jouent un rôle essentiel dans la construction d'une certaine homogénéité nationale ou au moins régionale². Inversement, on constate des modalités très variables de mise en œuvre et des degrés très différents de mobilisation des acteurs pour les pays dotés de dispositifs institutionnels uniformisés au plan national. L'analyse locale permet ainsi d'examiner côte à côte des mesures s'inscrivant dans des formes institutionnelles extrêmement variables sans privilégier aucune d'entre elles.

Il s'agit donc de comprendre comment s'organisent concrètement, selon quel type de régulation sociale et autour de quelles institutions et de quels acteurs, les programmes et les actions rattachés à la mise en place du revenu minimum. Cela permet d'une part de ne pas détacher la question de la pauvreté des conditions sociales qui la génèrent et des structures sociales dans lesquelles elle s'insère³ et d'autre part de distinguer de façon plus précise des systèmes qui mobilisent des ressources parfois très localisées, selon des agencements originaux du point de vue des rapports entre sphère publique et société civile.

Ces points doivent être pris en compte dans le contexte actuel de territorialisation de l'action publique, liée notamment au volet insertion des dispositifs de soutien au revenu⁴. L'ambiguïté d'une telle évolution a déjà été soulignée (Pollet, 1995). La décentralisation de l'action publique, qui répond ici à un objectif de souplesse, de personnalisation de l'accompagnement et de mobilisation des acteurs et des ressources locaux, est en effet susceptible d'engendrer de profondes disparités, compte tenu de la diversité des systèmes locaux et de l'investissement extrêmement

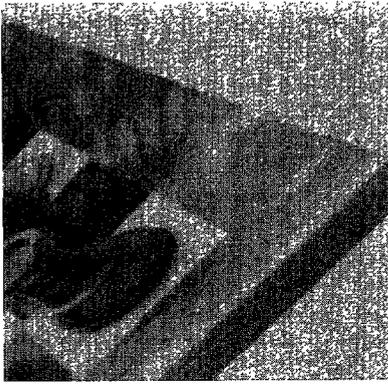
variable des acteurs, et en particulier des élus locaux, dans les politiques d'insertion⁵. L'analyse à l'échelon local se révèle alors indispensable pour étudier le réseau concret d'acteurs impliqués et les logiques d'action dont ils sont porteurs, et pour mettre en évidence les blocages ou au contraire les synergies qui rendent compte de ces disparités, ainsi que les types de régulations supra-locales qui peuvent contribuer à préserver l'uniformité des dispositifs et l'équité dans le traitement des personnes par-delà la décentralisation de l'action.

Configurations locales et mise en forme de l'expérience

Nous voudrions dans ce qui suit tenter d'articuler deux démarches opposées : l'une qui consiste à dégager des traits distinctifs permettant de structurer la comparaison, et cela, idéalement, non seulement sur les cas réellement étudiés, mais sur l'ensemble des cas possibles ; l'autre qui vise à comprendre en profondeur le mode d'opération de chacune des mesures étudiées en la replaçant dans le contexte local où elle est mise en œuvre. Nous essaierons également d'articuler ces deux niveaux d'analyse et la mise en forme de l'expérience des acteurs.

L'articulation entre sphère publique, troisième secteur et solidarités primaires⁶

Un premier registre permettant de comparer les modèles mis en œuvre dans les dispositifs de soutien au revenu concerne l'articulation entre solidarité publique et solidarités privées. S'opposent ici, d'un point de vue idéal-typique, deux modèles : l'un qui repose sur un « principe de subsidiarité » et pose que les solidarités privées priment sur l'aide publique, l'autre qui, à l'inverse, accorde la priorité au lien politique associé à la



citoyenneté et met en œuvre ce que l'on pourrait appeler un « principe de résidualité » : l'aide privée, tant familiale que caritative, n'intervient en principe qu'à titre résiduel par rapport à l'aide publique.

Le type d'orientation privilégié a des implications pour l'expérience tant objective que subjective des personnes. Ainsi, si le primat de la solidarité collective a le mérite d'assurer à chacun une protection minimale, il a aussi tendance à déresponsabiliser le groupe familial à l'égard de ses membres. À l'inverse, si le primat des solidarités familiales peut être source d'intégration sociale, il laisse une partie de la population sans protection et se traduit par une pression exercée sur le groupe familial par la pauvreté de l'un de ses membres, ce qui peut se révéler très problématique lorsque les relations familiales sont tendues, voire inexistantes, cela sans compter le fait qu'elles peuvent se dégrader du fait même de la pression exercée.

L'articulation entre les deux types de solidarité s'exprime à au moins trois niveaux : pour définir les conditions d'accès à la mesure ou de renouvellement ; pour déterminer les échelles d'équivalence utilisées pour calculer le montant accordé au foyer, en fonction de sa composition ; pour mettre en forme l'action publique dans des domaines qui jouent un rôle dans

les trajectoires des personnes, tels que les services de garde.

Du point de vue des conditions d'accès, les solidarités familiales peuvent être contrôlées et enregistrées à travers une procédure bureaucratique formalisée (Allemagne) ou intervenir à titre d'évidence de base dans les dispositifs où l'accès à la mesure renvoie moins à un seuil objectif de ressources et à un ensemble de critères formels qu'à l'appréciation discrétionnaire par un travailleur social de l'opportunité d'accorder une aide (Portugal, Italie surtout).

Pour ce qui est de la prestation financière, dans la mesure où le montant varie avec la taille du foyer, une source importante de différenciation entre les mesures concerne la conception plus ou moins individualiste du droit. La question centrale qui se pose ici est celle de savoir si le sujet du droit à la prestation est plutôt l'individu ou plutôt le groupe familial (et, dans ce cas, comment celui-ci est défini). Ces différences de conception se traduisent en particulier à travers les échelles d'équivalence utilisées pour calculer le montant accordé au foyer. On peut remarquer à ce propos d'énormes variations entre les mesures fortement individualisées (Suède, Allemagne⁷) et celles qui le sont faiblement (Barcelone), ce qui se traduit par des différences de conditions d'existence entre villes très variables selon la composition du foyer.

Enfin, l'opposition entre solidarités primaires et solidarités secondaires s'applique également pour tout ce qui concerne la politique familiale, et s'exprime en particulier à travers l'importance des dispositifs publics concernant des domaines tels que la garde des enfants. La différence d'orientation entre deux pays par ailleurs relativement proches pour ce qui est de la « générosité » des mesures de soutien au revenu, la Suède et

l'Allemagne, est à cet égard extrêmement significative et transparait clairement même dans l'analyse d'un nombre limité d'entretiens. Ainsi, l'un des entretiens menés à Brême auprès d'une femme seule avec un enfant fait apparaître assez nettement que la seule raison qui explique que cette personne soit entrée dans une mesure de revenu minimum tient au fait que cela était pour elle plus « rationnel » que de travailler, compte tenu de l'absence de services publics de garde d'enfants en Allemagne. À l'inverse, l'une des femmes interrogées à Göteborg explique qu'elle a pu entreprendre des études à plein temps qui l'ont fait sortir de la mesure de revenu minimum (bourse et prêt), son enfant ayant été pris en charge par une garderie publique depuis l'âge de deux ans.

Mais l'opposition entre primat des solidarités publiques et primat des solidarités familiales est insuffisante à rendre compte de la diversité des configurations locales. Il convient, pour en prendre la mesure, de saisir comment se structurent les interventions entre la sphère publique, le troisième secteur (associations et Église) et les solidarités primaires. Sachant que la puissance publique n'est jamais seule à intervenir sur le terrain de la lutte contre la pauvreté, il est fondamental de saisir la capacité d'intervention de ce secteur informel, puisque des résultats importants sur le plan de l'insertion peuvent dépendre autant, sinon plus dans certains cas, de l'action de structures intermédiaires ou d'un partenariat étroit entre ces différents acteurs et d'autres institutions, que de structures et mesures publiques et strictement institutionnalisées. Ces éléments sont déterminants pour définir plus globalement des systèmes de lutte contre la pauvreté construits localement (quitte à repérer une logique nationale dans la construction sociale et locale)

plus ou moins institutionnalisés et régulés par la sphère publique. Cela renvoie à des systèmes et à des cultures politiques qui mettent en jeu des conceptions de l'intégration, de la citoyenneté, de l'action publique et de la communauté locale parfois largement redéfinies localement.

Lorsque l'on parle en général du troisième secteur, on fait référence indifféremment à l'ensemble de ses ressources et à la façon dont elles sont mobilisées. Il est surtout important d'affiner chaque fois l'analyse interne des solidarités informelles et de s'interroger précisément sur le caractère plus ou moins informel des interventions ou des actions menées dans ces secteurs.

Les structures intermédiaires impliquées dans les systèmes locaux par exemple sont d'une extrême diversité à l'échelle de nos treize villes : associations, coopératives, groupes organisés diffèrent tant par le montant des ressources dont ils disposent et qu'ils gèrent, que par leur rapport avec le secteur public, le niveau local ou national, leur autonomie décisionnelle, etc. Certaines associations sont parfaitement intégrées au dispositif institutionnel et correspondent à des structures parapubliques (c'est en particulier le cas en Allemagne, compte tenu du principe de subsidiarité qui prévaut dans ce pays [Schultheis, 1996b]). D'autres conservent au contraire une plus grande autonomie et s'organisent

pour l'essentiel en dehors de la sphère publique locale, s'inscrivant dans une logique d'assistance qui comble les déficits des interventions publiques (cas de Milan par exemple).

On repère également une grande diversité dans la représentation ethnique et l'importance de la dimension communautaire comme ressources d'intégration sociale à travers le réseau associatif⁸, très faibles en France et beaucoup plus présentes en Allemagne et en Suède.

L'analyse plus fine permet aussi de relativiser des liens mécaniques établis, par exemple, entre le rôle central de la famille, une forte intégration par la communauté locale et une forte présence de l'Église, ce qui reviendrait à distinguer d'un côté des formes traditionnelles de lutte contre la pauvreté, et de l'autre des formes plus modernes en rupture avec ces solidarités traditionnelles. Notre travail montre plutôt que tradition et modernité se rencontrent et produisent des agencements originaux qui ne se réduisent pas à des oppositions classiques ou à des modèles figés.

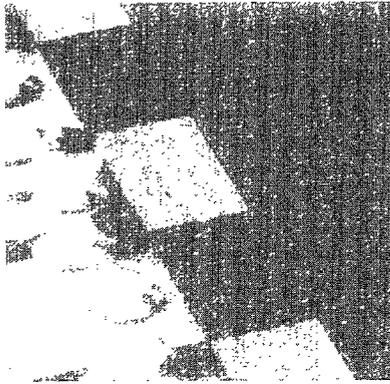
On le constate aussi en ce qui concerne la place de la religion et des institutions et réseaux qui en dépendent. Nous parlerons alors de l'Église pour caractériser cet ensemble, sachant que les rapports entre l'État et l'Église, tout comme les formes prises par l'un et l'autre, varient considérablement d'un pays à l'autre. Nous préférons la présenter comme une composante à part entière du troisième secteur pour bien la différencier, dans le cadre d'une analyse comparative, des institutions publiques, quitte à préciser le lien étroit susceptible de relier les deux ensembles dans certains cas. Cela nous oblige aussi, au sein du troisième secteur, à bien repérer et distinguer les structures qui relèvent de l'Église, de celles qui en sont indépendantes (associa-

tions, coopératives, groupes informels, etc.). L'Église peut n'intervenir que pour l'urgence des plus exclus ou bien être un partenaire à part entière du dispositif institutionnel local (Milan, Lisbonne). Elle peut se limiter à un registre d'action traditionnel et aux œuvres caritatives pour « les pauvres » (Lisbonne) ou bien fonctionner quasiment comme un service social, avec des professionnels et une véritable structure financière et organisationnelle (Milan).

Dans le fond, pour comprendre les processus de construction locale du *welfare*, il faut s'intéresser à la façon dont se construisent localement des réponses institutionnelles au problème de la pauvreté, comprendre comment s'agencent dans ce domaine d'intervention les rapports public-privé et comment des solidarités informelles s'articulent à d'autres formes plus organisées, publiques de la solidarité, et préciser les modes d'intervention des différents acteurs. Dans certains cas, l'État demeure l'acteur central et le garant d'une gestion bureaucratique qui laisse peu de place à l'intervention d'autres acteurs de la société civile. Dans d'autres cas, on est impressionné par le rôle essentiel des solidarités informelles et par les recours plus systématiques à la famille ou aux relations de voisinage ou encore aux œuvres caritatives.

Orientation universaliste ou catégorielle

Une autre distinction importante que l'on peut effectuer entre les mesures renvoie à l'opposition entre une orientation universaliste, qui s'applique de manière transversale à la population, et une orientation catégorielle qui privilégie certaines catégories de pauvres, sur la base d'une notion de mérite ou de priorité. Dans le premier cas, des distinctions peuvent être faites entre différentes catégories de



demandeurs ou d'allocataires, mais le principe sous-jacent à ces distinctions consiste à « traiter différemment des cas différents », sans que cela mette en jeu une évaluation normative. Par contraste, la deuxième orientation comporte une évaluation implicite ou explicite en termes de mérite ou de priorité.

Maintenant, quand on considère des cas concrets, la distinction est rarement aussi claire. Si le cas suédois représente peut-être le paradigme de l'orientation universaliste, d'autres dispositifs sont plus complexes à analyser. Ainsi, par exemple, en France, l'absence d'évaluation normative est récente et correspond à une réinterprétation rétroactive de la logique catégorielle mise en œuvre avant l'introduction du RMI, qui renvoyait bien alors à une philosophie visant à distinguer pauvres méritants et pauvres indignes, sur la base du rapport au travail, le droit à l'aide sociale étant associé à une impossibilité de travailler (invalidité, handicap, vieillesse) ou à une dispense de l'obligation de travailler (par exemple pour les parents isolés ayant un enfant de moins de trois ans) (Castel et Laé, 1992 : 10-11). Il semble cependant que subsiste dans ce pays quelque trace d'une idée de mérite (pour les mères seules) ou de démérite (pour les jeunes de moins de 25 ans sans enfant à charge).

Inversement, dans une ville comme Turin, caractérisée par un système catégoriel et sélectif, l'introduction dans les années 1980 d'une circulaire donnant la possibilité aux travailleurs sociaux d'accorder à leur discrétion une aide financière aussi longtemps qu'ils le jugent pertinent, même pour les catégories d'allocataires les moins « méritantes » (notamment les personnes seules aptes au travail), contribue en pratique à rendre le dispositif local moins catégoriel et davantage universaliste (Negri, 1999). On peut de ce point de vue distinguer assez fortement Turin de Milan, où prévaut un système catégoriel relativement « pur ».

Montant, durée et programmes d'accompagnement⁹

Le contenu des mesures de revenu minimum se compose de trois aspects essentiels : le montant accordé, la durée potentielle de l'aide et les programmes d'accompagnement disponibles. Tout d'abord, une ligne de partage sépare les mesures pour lesquelles l'aide est significative de celles où elle intervient comme une source de ressources parmi d'autres. L'impact sur les conditions de vie des personnes et la pression exercée aux plans matériel et psychologique sont évidemment profondément différents dans les deux cas. Plus le montant accordé sera élevé, relativement parlant, plus il permettra de subvenir aux besoins de la personne et de stabiliser ses conditions d'existence (cas de la Suède) ; inversement, plus le montant accordé sera faible, plus l'allocataire aura à chercher des sources de revenu complémentaires et à subir quotidiennement les effets d'une situation précaire (stratégie de débrouille comme logique d'action dominante : recherche de petits boulots, demande d'aide à la famille, aux amis, aux travailleurs sociaux,

travail au noir, etc. ; impact psychologique en termes d'incertitude, d'anxiété, de stress) (cas de Porto).

Cela dit, l'importance de contextualiser l'analyse ressort ici clairement. Pour apprécier véritablement l'impact du montant, il convient en effet de prendre en considération, en particulier, les possibilités de tirer un revenu complémentaire non déclaré de l'économie informelle, ainsi que l'importance des formes de solidarité liées au réseau relationnel (familles et amis) ou aux associations caritatives. On constate alors une très grande variation entre les situations locales, qui peut amener à relativiser le jugement par rapport à la seule prise en compte du montant accordé. Ainsi, par exemple, alors que dans les villes suédoises, où le soutien au revenu est fortement institutionnalisé, la prestation est la plupart du temps la seule ressource dont dispose l'allocataire, à Barcelone les solidarités familiales (partage du logement, aides en nature, coups de main, etc.), le secteur caritatif et l'économie informelle jouent un rôle essentiel dans la structuration des conditions d'existence de la majorité des allocataires¹⁰.

À côté du montant, la durée de l'aide est également une dimension essentielle des dispositifs. On peut distinguer de ce point de vue les mesures à durée limitée et les mesures à durée indéterminée. Dans le premier cas, la pression exercée se révèle importante, quand bien même le montant accordé serait relativement élevé, ce qui est du reste rarement le cas. L'impossibilité d'envisager de bénéficier de la mesure pour une durée longue ne permet pas de l'utiliser comme un moyen de stabilisation temporaire de sa situation permettant de déboucher sur une solution correspondant à ses attentes subjectives et oblige plutôt à trouver rapidement une solution, même jugée insatisfaisante, à une situation de précarité

fondamentale. La capacité à faire des projets s'en trouve nécessairement amoindrie. Inversement, une mesure dont la durée est indéterminée peut permettre de stabiliser la situation et d'élaborer des projets, mais elle peut aussi conduire à un certain laisser-aller et à l'installation dans l'assistance.

Mais la durée doit être appréciée en corrélation avec le montant. En effet, dans certaines villes où les allocataires sont dans des situations d'extrême pauvreté et les moyens limités, on peut noter une articulation entre montant très faible et durée en général longue (cas de Lisbonne). Dans ce cas, la durée de la mesure n'intervient pas dans les perspectives des allocataires car les montants accordés sont tels qu'ils ne font pas de différence significative et constituent seulement un élément minime du revenu, à compléter par d'autres, dans le cadre d'une stratégie de survie.

Enfin, les programmes disponibles en matière d'insertion sociale et professionnelle constituent l'autre élément central permettant d'apprécier le contenu des mesures. Plus la prestation sera couplée avec des programmes relatifs à l'insertion sociale et professionnelle, plus l'allocataire pourra profiter des ressources disponibles pour retrouver un équilibre perdu ou pour améliorer son statut d'emploi ou ses chances de trouver un emploi, et inversement. À cet égard, les diffé-

rences entre les villes étudiées sont considérables. Alors que, dans certaines villes où domine avant tout une logique d'assistance traditionnelle, les actions menées sont d'abord celles de l'action sociale classique (par rapport aux problèmes de santé, de logement, de drogue, de violence, etc.), d'autres villes mieux dotées en ressources humaines et financières proposent au contraire une palette de programmes d'accompagnement qui vont des cours de formation à des emplois temporaires réservés, en passant par des bourses d'études, des stages, des aides à la création d'entreprise, des emplois aidés, etc.

La comparaison des entretiens met en évidence de façon très claire la manière dont le montant, la durée et les dispositifs d'accompagnement retentissent sur l'expérience objective et subjective des allocataires. À un enquêteur suédois qui explique qu'il ne veut plus d'emplois peu qualifiés et qu'il les refusera à l'avenir, à cet autre qui envisage de reprendre ses études et de basculer du revenu minimum sur une bourse, répond en écho une Turinoise qui explique, compte tenu de ses problèmes d'argent, qu'elle est prête à accepter n'importe quel emploi, même non qualifié, et qu'elle aimerait retourner aux études mais ne le peut pas. Le stress, l'anxiété, l'impossibilité de faire des projets, constituent autant d'éléments de son expérience.

Contrepartie ou insertion

L'un des thèmes de réflexion les plus importants à l'heure actuelle, tant pour la recherche que du point de vue de la construction des politiques publiques, concerne l'articulation entre la prestation financière, l'accompagnement des personnes et les demandes qui leur sont adressées. À cet égard, les dispositifs de revenu minimum s'inscrivent dans des orientations sensiblement différentes. Mais celles-ci ne prennent

leur sens véritable qu'une fois replacées dans leur contexte local de mise en œuvre.

Certaines mesures ne prévoient *aucunes exigences* précises, du fait à la fois du profil extrêmement négatif des allocataires du point de vue du marché du travail et du manque de ressources pour mettre en place des programmes d'insertion, et les laissent à la discrétion des travailleurs sociaux, lorsqu'il en existe (exemple du Portugal).

D'autres mettent l'accent en priorité sur la *notion de contrepartie*, ce qui renvoie à une obligation de rechercher activement du travail, d'accepter toute offre d'emploi raisonnable ou encore de participer à des programmes de formation ou de retour à l'emploi. La mesure peut être coupée, ou la prestation réduite, en cas de non-respect de cette obligation. La question qui se pose est bien sûr celle de savoir avec quel degré de sévérité cette notion d'obligation est interprétée et appliquée (comment définit-on une recherche d'emploi « active » et une offre d'emploi « raisonnable », quelle forme de pression est exercée, quelles sanctions sont appliquées ?). Notre recherche montre que les différentes villes où la mesure met formellement l'accent sur une notion de contrepartie adoptent des positions très variables en la matière (très faible pression dans les deux villes suédoises et à Brême, pression la plus forte à Halle), ce qui rejaillit sur l'expérience objective et subjective des allocataires.

Enfin, dans un troisième cas, l'accent est davantage mis sur l'*idée d'engagement réciproque* de la collectivité et de l'allocataire que sur l'idée de contrepartie. C'est en particulier la philosophie qui a guidé l'adoption de la loi sur le RMI en France (Paugam, 1995 : 107 et suiv.), dont s'est inspirée aussi la législation des villes espagnoles étudiées dans cette

recherche. Il s'agit par là de marquer clairement, d'abord que le revenu minimum constitue un droit fondamental pour tous, non négociable, et ensuite que l'insertion est un objectif qui requiert l'engagement volontaire de l'allocataire bien plus que la contrainte, mais aussi l'engagement de la collectivité, qui se doit de favoriser l'intégration de chacun dans la communauté nationale à une époque où le chômage est d'abord structurel, en proposant aux allocataires des formes d'action adaptées à leur trajectoire et à leur profil. Cette idée d'engagement réciproque se trouve formalisée par la signature d'un contrat d'insertion entre les responsables de l'action sociale et l'allocataire. L'objectif premier du contrat n'est pas de contraindre l'allocataire, mais de l'aider, de sorte que ce n'est que dans des cas extrêmes que la mesure peut être suspendue ou stoppée.

Bien sûr, là encore, une question essentielle consiste à mesurer les disparités entre l'intention inscrite dans la loi et les pratiques effectives, qui peuvent d'une part mettre en évidence l'insuffisance ou l'inadaptation de l'offre d'insertion et d'autre part s'inscrire beaucoup plus dans une logique de contrepartie. On peut distinguer à cet égard les mesures reposant sur un principe d'engagement volontaire dans les actions d'insertion de celles qui font intervenir une notion d'obligation. Dans le premier cas, les villes se différencient surtout par une stimulation faible (cas de Saint-Étienne) ou forte (cas de Rennes) des allocataires, directement liée à la qualité du suivi, la contrainte n'intervenant quasiment pas. Dans le second cas, la mesure est traversée par une contradiction, puisqu'elle impose de conjuguer philosophie de l'implication et obligation de participation aux actions d'insertion : le caractère

obligatoire de la participation, s'il n'est pas géré de façon souple et dans le but clairement affiché d'améliorer la situation des allocataires, quand bien même la qualité du suivi n'est pas toujours évidente (cas de Barcelone), risque d'apparaître aux yeux d'un nombre non négligeable d'entre eux comme une pure et simple contrainte (cas de Vitoria, où la politique d'insertion est assez active, mais où les cours de formation semblent utilisés dans de nombreux cas comme un moyen de contrôle des allocataires, indépendamment de leur pertinence en matière d'insertion, ce qui engendre en retour une assistance passive aux cours, visant essentiellement à éviter une sanction).

On voit clairement ici la pertinence de dépasser les dispositifs formels pour examiner les pratiques effectives à l'échelon local. On constate en effet que dans la pratique les distinctions établies sur des bases institutionnelles entre mesures fondées sur une logique de contrepartie et mesures fondées sur une notion plus large de lutte contre l'exclusion et d'insertion (Guibentif et Bouget, 1997 : 14-17) ne tiennent pas vraiment. Une comparaison sociologique plutôt qu'institutionnelle permet de rapprocher des villes comme Vitoria et Halle, d'un côté, ou Göteborg et Rennes, d'un autre côté, dont les dispositifs semblent *a priori* assez différents, mais qui, en pratique, mettent en œuvre des modes d'action et d'intervention similaires par bien des aspects.

Ce type d'analyse demande d'autre part à être développé, en intégrant en particulier des villes qui s'inspirent d'une philosophie aujourd'hui concurrente à celle de l'insertion, celle du *workfare*, qui reprend la notion de contrepartie, mais en étend la portée : non seulement les personnes qui reçoivent une allocation de revenu minimum doivent être prêtes à accepter un emploi, y compris dans des

domaines ne relevant pas directement de leurs qualifications, mais il peut même être exigé d'elles, quels que soient leur situation personnelle et l'état du marché du travail, de fournir, pendant la période où elles reçoivent une allocation, un « travail » en contrepartie de ce qu'elles reçoivent, sous la forme d'un service à la collectivité. Il est clair qu'un tel modèle peut être appliqué dans une perspective de dynamisation des personnes tout autant que dans une optique dissuasive et répressive à l'égard des demandeurs d'aide sociale. Seules des analyses menées à l'échelon local peuvent permettre de saisir précisément quelle est l'orientation effectivement dominante quant à la mise en œuvre de cette philosophie.

Logiques relationnelles

Sur la base de l'enquête effectuée, nous avons dégagé trois types idéaux en ce qui concerne les modèles relationnels dominants dans les interactions entre professionnels de terrain et allocataires.

Dans une première configuration, caractéristique de l'action sociale traditionnelle, la relation est dominée par la dépendance à l'égard du service et des travailleurs sociaux. Les services sociaux interviennent auprès de la population la plus marginalisée et établissent leurs priorités d'action en fonction des ressources disponibles. L'opacité des critères décisionnels mobilisés par le service, le caractère souvent humiliant des procédures (attente, obligation de raconter sa vie, visites à domicile) et le pouvoir discrétionnaire plus ou moins important dont disposent les travailleurs sociaux, source d'incertitude, génèrent une forte dépendance à l'égard du service et des professionnels.

À l'intérieur de ce cadre général, il est possible de distinguer différents cas de figure, selon le taux de refus des demandes d'aide, l'arbi-

traire des décisions, la lourdeur des contrôles et procédures, l'organisation du service, la qualité du suivi, toutes choses qui dépendent en grande partie des moyens financiers et humains disponibles. À cet égard, les entretiens font apparaître des contrastes importants entre les situations les plus négatives, où domine un sentiment de négligence (cas de Porto), et celles qui mettent en évidence, par-delà les insuffisances de la mesure et les déficiences des services sociaux, l'importance du suivi des allocataires, ne serait-ce qu'au plan moral et psychologique, ce qui se traduit par une opposition nette entre l'évaluation du service, globalement négative, et celle des travailleurs sociaux, fortement positive (cas de Milan).

Par ailleurs, l'approche locale permet aussi de montrer les « effets pervers » de certains dispositifs. Ainsi, le dispositif turinois, combinant une forte sélectivité à l'entrée et une « logique du besoin » qui permet aux allocataires de bénéficier de l'assistance en principe tant qu'ils n'ont pas résolu leurs difficultés, génère un type de relation dans lequel les travailleurs sociaux deviennent des « spécialistes de la marginalité » et se marginalisent eux-mêmes à l'égard des acteurs locaux impliqués dans l'insertion professionnelle, ce qui contribue à entretenir la situation d'assistance (Negri, 1999).

Une deuxième configuration, centrée d'abord sur la gestion de la prestation financière, dans un contexte où la mesure constitue un droit, est dominée par une relation service-usager impersonnelle : les professionnels rencontrés, qui sont avant tout des agents administratifs, sont chargés de gérer des dossiers et d'appliquer un ensemble de critères assez stricts, mettant en jeu des procédures bureaucratiques. La rotation fréquente du personnel vise à réduire les risques de traitement préférentiel ou au contraire de discrimination à l'égard des allocataires. Cette relation de service marquée par la distance administrative s'étend également à la gestion des programmes relatifs à la formation et à l'emploi, qui relèvent du reste la plupart du temps d'une autre institution (bureau de l'emploi). Parallèlement à cette forme de relation dominante, des travailleurs sociaux interviennent auprès des allocataires ayant des problèmes personnels.

On peut également opérer des distinctions secondaires à l'intérieur de ce type sur la base en particulier de la convivialité de la relation avec le service (qualité de l'accueil et de l'information notamment), d'une part, du contrôle et de la pression exercés à l'égard des allocataires, d'autre part, que ce soit pour la prestation financière ou pour la contrepartie. On peut de ce point de vue opposer les situations marquées par une convivialité plutôt bonne et une contrainte faible (cas de Helsingborg) de celles qui sont au contraire plutôt marquées par les caractéristiques inverses (cas de Halle).

Dans une troisième configuration, enfin, où la prestation financière constitue un droit mais s'articule étroitement avec les actions en matière d'insertion, qui font partie intégrante de la mesure, une forme de gestion bureaucratique intervient en ce qui concerne



la prestation, mais elle n'est pas en principe au centre de la relation avec le service et avec les professionnels, sans quoi on retombe sur la configuration précédente. C'est le souci d'insertion, bien plus que la gestion de la prestation, qui donne sa forme à la relation. Cela se traduit, dans une ville comme Rennes, par la mise en place d'un personnel spécifique pour accueillir les allocataires, les animateurs locaux d'insertion (ALI), dont la formation diffère de celle des travailleurs sociaux, et qui accompagnent les allocataires pour tout ce qui concerne l'insertion professionnelle (même si le nombre élevé d'allocataires dont s'occupe chaque ALI génère un écart plus ou moins accentué selon les cas entre l'idéal et la réalité). D'autres villes, comme Saint-Étienne ou Barcelone, connaissent plus de difficultés à passer de l'aide et de l'action sociales classiques à une relation de suivi personnalisé des allocataires.

Convergence ou divergence des modèles de lutte contre la pauvreté ?

La présentation des différentes situations locales permet d'introduire des nuances qui questionnent les typologies établies d'État-providence. On voit bien par exemple que l'Europe du sud n'est pas caractérisée par un seul

modèle. Le familialisme ne prend pas partout les mêmes formes. La diversité des configurations locales dans l'articulation entre mode de développement économique, type de régulation publique, place du troisième secteur et rôle des solidarités informelles ne va pas nécessairement conduire tous les pays (toutes les villes) à renforcer le processus d'institutionnalisation. Des recompositions originales, impliquant autrement le troisième secteur ou d'autres types de ressources locales, pourraient voir le jour.

Il est difficile par exemple, à la lumière d'une approche locale, de déterminer un modèle général de système de *welfare* commun à l'Italie, à l'Espagne et au Portugal. Certes, l'Italie et l'Espagne font de l'échelon local ou régional le niveau organisationnel et décisionnel décisif, mais le Portugal a choisi une voie plus centralisée. Il faut surtout raisonner à partir des villes pour s'apercevoir que, sur le plan du système de *welfare* local, Turin, par exemple, ressemble beaucoup plus à Vitoria en Espagne qu'à Cosenza dans le Mezzogiorno. Dans ces deux villes, on assiste à un processus d'institutionnalisation qui ne s'accompagne pas d'un dépérissement du troisième secteur. Au contraire, les structures associatives ou relevant du bénévolat sont intégrées dans le système local. Selon les cas, la nature religieuse de ces structures est plus ou moins marquée. *Caritas*, à Barcelone, et *San Vincenzo*, à Milan, s'avèrent être au centre des actions contre la pauvreté, alors que leur rôle est marginal à Turin et moins central à Vitoria. À Porto et à Lisbonne, les structures caritatives religieuses continuent d'intervenir comme des œuvres de charité à côté des mesures institutionnelles. S'il ne fait pas de doute que, comparative-ment à la France et à la Suède, les formes traditionnelles de solidarité mettant en jeu l'Église, la famille et

la communauté locale continuent de caractériser globalement les systèmes de *welfare* du sud de l'Europe, la diversité des agencements n'est pas à sous-estimer et permet de rapprocher certains modèles locaux de ceux de l'Europe continentale. De même, si le recours à la famille et à l'économie informelle s'avère fondamental pour comprendre le modèle de régulation locale de la pauvreté de Cosenza et, dans une moindre mesure, de Porto et de Lisbonne, il l'est beaucoup moins à Turin ou à Vitoria.

Quelle sera alors la tendance européenne de transformation des systèmes de *welfare*? Va-t-on assister, dans le cadre de la construction européenne, à un processus généralisé d'institutionnalisation? Rien n'est moins sûr. Il est tout aussi probable de voir les villes suédoises et françaises se rapprocher d'un modèle mixte, non pas en s'en remettant davantage aux solidarités privées et traditionnelles, mais en développant des structures intermédiaires ancrées dans la société civile et plus reconnues par les pouvoirs publics.

Le cas allemand est sans doute le plus proche d'un tel modèle caractérisé par une forte régulation publique, articulée cependant à un vaste réseau de structures intermédiaires locales, qu'elles soient syndicales, professionnelles ou religieuses¹¹. Il s'agit d'une caractéristique historique puisque l'assistance aux pauvres s'est organisée dès le Moyen Âge selon une division du travail entre les communes et les associations charitables et ecclésiastiques¹². Malgré la réunification, des différences dans la conception et l'organisation de la politique de lutte contre la pauvreté demeurent entre les deux parties de l'Allemagne. Au sein même de l'ex-RFA, les variations locales sont également importantes, en fonction surtout des mesures paral-

lèles développées dans le domaine de l'emploi par exemple.

La forte activité industrielle de Brême explique aussi la place fondamentale d'une association libre de tendance social-démocrate rattachée à l'industrie comme *Arbeiterwohlfahrt* dans la structure associative locale. Halle reste marquée par l'ancien système bureaucratique, qui a largement marginalisé les associations informelles et religieuses. Même si le tissu d'associations et d'organisations caritatives de Halle reprend de l'ampleur et intervient de plus en plus (surtout *Volkssolidarität*), il n'a pas encore atteint la densité et la diversité du réseau de Brême, dont les ressources publiques sont aussi plus importantes.

Les villes suédoises et françaises apparaissent de loin comme les plus régulées par la sphère publique. Dans le cas français, cela montre la difficulté des collectivités locales et de l'État à mobiliser des ressources et des structures informelles, et renvoie au rôle hégémonique de l'État dans l'organisation de la protection et de la solidarité sociales. Lorsque le fonctionnement est très institutionnalisé (comme à Rennes), on assiste souvent à une marginalisation des formes moins organisées de participation à la vie sociale qui conduit, à niveau de pauvreté égal, à des processus plus rapides et plus profonds d'exclusion et de désaffiliation. Cette rigidité bureaucratique produit de façon plus nette des situations de retrait et d'isolement lorsque la prise en charge publique ne fonctionne pas ou plus. Dans le cas français, on pourrait aussi assister à une diversification des modèles locaux en fonction de la capacité des villes à organiser autrement leurs rapports avec les associations.

La comparaison avec les autres pays européens nous montre des situations où des groupes informels



ou des structures intermédiaires comme les associations et les coopératives sont des acteurs à part entière d'un système local (dans des villes aussi différentes que Turin, Brême ou Vitoria).

Turin et les villes espagnoles semblent engagées dans un processus d'institutionnalisation tout en maintenant un haut niveau de sollicitation des associations et de ce que les Italiens appellent le *volontariato* (bénévolat), en les intégrant dans le secteur des politiques sociales. Milan semble encore rattachée à une conception plus traditionnelle (la charité pour les pauvres qui sont de toutes façons des gens profondément démunis) mais devra sans doute organiser autrement sa politique sociale face aux nouvelles figures de la précarité dans les grandes villes. L'Italie doit aussi affronter une grande diversité

locale et régionale des situations de pauvreté et d'intervention de l'État, avec la question récurrente du développement du Mezzogiorno.

Lisbonne et Porto sont quant à elles engagées dans un profond processus de modernisation qui devrait les amener à rompre avec un modèle traditionnel de la pauvreté lié à l'idée de charité et d'assistanat, même si les voies d'institutionnalisation diffèrent. À Lisbonne, la mesure est gérée par un organisme religieux (*Santa Casa da Misericórdia*) contrôlé juridiquement par l'État mais disposant d'une grande autonomie organisationnelle et financière. À Porto, la mesure est gérée par un centre régional d'action sociale public également très autonome. Dans les deux cas, le processus sera plus lent, étant donné aussi la faiblesse des moyens accordés à ces programmes, mais risque d'être accéléré avec la modernisation attendue de la construction européenne. Ces villes devront aussi s'attendre à gérer de nouvelles situations sociales comme celles relatives à l'immigration.

Au moment où un large débat s'engage sur le rôle de l'État dans l'organisation et la gestion du bien-être et donc dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, le regard croisé des différentes expériences nationales et locales paraît particulièrement riche. Partout où la régulation publique est comparativement plus généreuse et étendue (Suède, France, Allemagne), les conditions d'accès aux mesures ne sont pas soumises à l'arbitraire et sont définies à partir de critères appliqués de façon égale pour tous. Il en est à peu près de même pour le niveau des prestations et des aides. Il n'en demeure pas moins que même si les conditions objectives de vie des allocataires de revenu minimum de ces pays sont parmi les plus favorables, les risques d'exclusion et sur-

tout le sentiment d'exclusion y restent forts. On le constate en France, où, plus qu'ailleurs, la perte de l'emploi se traduit rapidement par une fragilisation des liens sociaux et un sentiment profond de ne plus participer à la vie sociale¹³.

Une articulation plus subtile entre les solidarités publiques et les solidarités plus informelles (ce qui ne veut pas dire transfert de la solidarité de l'État vers les familles), ainsi qu'une mobilisation plus prononcée et organisée (ce qui ne veut pas nécessairement dire institutionnalisée) d'autres sphères de participation et d'identification sociales, permettrait sans doute d'introduire plus de souplesse dans le système de lutte contre l'exclusion.

Ainsi, une question particulièrement intéressante à l'heure actuelle concerne l'aptitude des pays où la mise en place d'un revenu minimum est récente à mobiliser des ressources que l'on aurait qualifiées hier de « traditionnelles », mais qui sont aujourd'hui recodées en des termes profondément nouveaux, dans une conjoncture marquée par la prise de conscience des limites de l'étatisation des rapports sociaux du point de vue du lien social et de l'intégration sociale. Le cas de Barcelone est à cet égard exemplaire. Du point de vue d'une typologie raisonnante en termes d'« avance » et de « retard » sur un axe relatif à l'institutionnalisation de la protection sociale, on pourrait situer la mesure mise en place à Barcelone dans un type intermédiaire regroupant les villes « en transition », marqué d'un côté par une prise en charge publique de plus en plus exhaustive des situations de pauvreté, de l'autre par la faiblesse comparative des montants accordés. On passerait ainsi à côté d'une des originalités possibles de l'expérience catalane, qui s'efforce d'articuler la solidarité collective abstraite et l'activation de ressources de proximité encore

très vivantes dans la société espagnole. On voit bien tout l'intérêt d'une telle démarche à une époque où l'on prend de plus en plus conscience de « l'individualisme négatif » associé à des systèmes de protection sociale fortement centralisés et construits sur la base d'une opposition rigide entre solidarités secondaires, associées au politique, et solidarités primaires¹⁴. Peut-on déceler là les signes d'une nouvelle articulation des solidarités familiale et publique, dans laquelle celles-ci cessent de s'opposer comme l'archaïque au moderne, mais se soutiennent mutuellement ?

Dans le même esprit, le courant actuel de l'économie solidaire et du troisième secteur milite pour investir davantage les espaces non directement marchands de nos sociétés afin de produire des services de proximité mais aussi du lien social pour ceux, de plus en plus nombreux, qui n'accèdent plus à l'emploi stable à vie. C'est peut-être dans un nouveau rapport à définir entre, d'une part, l'État et son système nécessaire de protection sociale publique et, d'autre part, la spontanéité et les potentialités des solidarités informelles de la société civile que la lutte contre l'exclusion peut avoir une chance de ne pas se réduire à l'attribution d'un simple revenu minimum.

Outre ces articulations nouvelles à établir, l'un des enjeux essentiels des prochaines décennies réside à l'évidence dans la manière dont les différents pays et villes européens réussiront à surmonter la contradiction structurelle qui est aujourd'hui au cœur des différents dispositifs de revenu minimum, entre un idéal d'intégration sociale et un taux de chômage et de précarité de l'emploi élevé. Pour l'heure, et malgré différentes propositions de revenu d'existence radicalement découplé de la question de l'emploi, les mesures de soutien au revenu postulent toutes implicite-

ment ou explicitement que l'accès à la citoyenneté passe par l'accès à l'emploi pour ceux qui sont aptes au travail. Le thème de l'insertion occupe dans cette perspective une place essentielle. Toute la question est de savoir quelle crédibilité il aura dans les années qui viennent. Une dualisation rampante de la société risque en effet de se développer, à travers la mise en place d'une double filière à l'égard du marché du travail, avec d'un côté des parcours relativement stables et de l'autre la circulation dans un système parallèle constitué d'alternances d'emploi précaire, de chômage, de revenu minimum et d'emploi aidé¹⁵. Cette dualisation pourrait en outre, par le truchement de notions telles que l'« employabilité » et de dispositifs tels que les commissions locales d'insertion dans le cadre du RMI français, donner lieu à une individualisation voire à une psychologisation pernicieuse des situations, à travers lesquelles les mécanismes structurels qui rendent compte de la précarité et du chômage seraient retraduits en termes de manques individuels (Bec, 1998).

La philosophie qui préside à la mise en œuvre des mesures de soutien au revenu s'inscrit par ailleurs aujourd'hui dans une autre orientation, dont aucune des villes étudiées n'était représentative, celle du *workfare*. La doctrine sous-jacente, visant à prévenir toute installation des allocataires de minima sociaux dans une culture de l'assistance, est jusqu'à un certain point compréhensible. Mais la question centrale est bien de savoir si telle est bien la rationalité ultime qui sous-tend cette orientation, ou si l'on ne se situe pas plutôt, à travers l'obligation de participer à des activités d'utilité publique en échange de la prestation de revenu minimum, dans une dynamique de culpabilisation des plus pauvres et dans une forme renouvelée de gestion des

populations démunies, visant à la fois à réduire les dépenses d'aide sociale et à organiser l'éviction du marché de l'emploi d'une partie importante de la population. Des études précises sur ces questions, prenant en compte des configurations nationales et locales différentes, sont nécessaires pour apporter une réponse.

Quels que soient les développements à venir, il semble en conclusion périlleux, face à une telle mosaïque d'agencements socio-historiques, d'imposer une seule et unique voie de transformation des systèmes de protection sociale à l'ensemble des pays d'Europe. Il semble de loin préférable d'établir à l'échelle de Bruxelles un canevas commun permettant une certaine convergence des formes d'action et assurant une certaine uniformité de traitement des personnes tout en laissant chaque pays et chaque ville construire des modèles adaptés à ses spécificités.

Yves Bonny
Université de Rennes

Marco Oberti
Institut d'études politiques
de Paris et
Observatoire sociologique
du changement

Notes

¹ Cet article est indissociablement lié au travail collectif réalisé dans le cadre d'une recherche européenne (Saraceno et al., 1998). Cette recherche a consisté à analyser à l'échelle locale un dispositif de soutien au revenu des populations défavorisées (revenu minimum) dans treize villes de six pays européens. L'étude porte à la fois sur les systèmes locaux d'acteurs et le contexte local, les expériences vécues par les allocataires (relations aux services sociaux, identité, dignité, rapport au travail, etc.), et sur les flux d'entrées et de sorties des allocataires. Différentes méthodes ont été mobilisées : analyse socio-économique et socio-institutionnelle des villes, entretiens auprès des allocataires, vignettes (cas types présentés à des travailleurs sociaux pour

évaluer la variabilité des réponses données et le décalage éventuel entre le droit et les décisions effectives), analyse longitudinale sur la base des fichiers d'allocataires. Les villes retenues sont : Göteborg et Helsingborg en Suède, Brême et Halle en Allemagne, Rennes et Saint-Étienne en France, Milan, Turin et Cosenza en Italie, Barcelone et Vitoria en Espagne, Lisbonne et Porto au Portugal.

- ² Il est important de souligner ici que cette homogénéité tient également pour une part importante au choix des villes, qui de ce point de vue n'est pas du tout neutre. Ainsi, le choix de Turin et de Milan pour l'Italie et celui de Barcelone et de Vitoria pour l'Espagne conduisent à souligner des similitudes fortes, sur la base desquelles il ne faudrait pas extrapoler l'existence d'un État-providence italien ou espagnol. Le contre-exemple de Cosenza est à cet égard tout à fait essentiel. On aurait obtenu la même relativisation si l'on avait intégré dans le panel une ville du sud de l'Espagne, de l'Andalousie par exemple.
- ³ Selon qu'il s'agit d'une ville fortement sinistrée par la déstructuration de l'industrie, avec un fort taux de chômage et une frange de la population précarisée ou en difficulté d'insertion professionnelle, ou bien d'une ville dominée par le tertiaire et les services publics, moins touchée par la pauvreté, la portée sociale des dispositifs et les formes typiques d'expérience vécue varieront considérablement.
- ⁴ Même les pays qui n'ont pas inscrit l'insertion au cœur de leur dispositif de soutien au revenu connaissent une évolution en ce sens. Ainsi, en Allemagne, une loi de 1993 impose aux communes de développer des occasions de travail pour ceux qui ne peuvent en trouver, et notamment les jeunes, sous la forme de travaux d'intérêt général ou d'emplois aidés.
- ⁵ Ainsi, en France, une analyse récente (Charbonneau et Landais, 1996) estime le rapport de 1 à 3 pour ce qui est du taux d'accès aux mesures d'emploi entre les dix départements les moins dynamiques et les dix les plus dynamiques.

- ⁶ Par solidarités primaires, nous entendons celles qui renvoient aux relations familiales ou amicales ainsi qu'aux relations de voisinage et relèvent de rapports d'interconnaissance. Les solidarités secondaires renvoient quant à elles à des liens sociaux plus abstraits, dans la mesure où elles s'adressent à « n'importe qui » à l'intérieur d'un univers de référence donné (par exemple la ville, le pays). Elles couvrent aussi bien des formes privées de solidarité, comme celles que mettent en œuvre les associations caritatives, que des formes publiques, qu'elles soient étatiques, régionales ou communales.
- ⁷ Franz Schultheis (1996a) met bien en évidence le caractère assez paradoxal de la mesure allemande, qui d'un côté met l'accent sur un principe de subsidiarité fort à l'égard de la solidarité familiale au niveau des conditions d'accès, et qui de l'autre repose sur une conception fortement individualiste du droit social une fois dans le programme.
- ⁸ Il serait d'ailleurs pertinent d'engager des recherches comparatives sur cet aspect afin d'affiner la connaissance des ressources intermédiaires dans ce vaste ensemble que représente la société civile.
- ⁹ Voir l'annexe.
- ¹⁰ Laparra et Aguilar Hendrickson (1997) parlent à ce propos de précarité intégrée.
- ¹¹ Les principales structures sont : *Deutscher Caritasverband* (catholique), *Diakonisches Werk* (protestante), *Arbeiterwohlfahrt* (secteur industriel), *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband*, *Deutsches Rotes Kreuz* (Croix-rouge), *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland* (juive) et *Volkssolidarität* (dans la partie est). Il s'agit donc pour l'essentiel de structures soit religieuses soit syndicales et professionnelles.
- ¹² Voir Schultheis (1996a), qui parle d'une logique de subsidiarité double, avec d'un côté un principe de proximité et de localité qui donne aux communes un rôle sociopolitique essentiel, et d'un autre côté un principe de délégation des devoirs et obligations aux associations libres.
- ¹³ Ce que montre bien la dernière recherche européenne sur les chômeurs de Duncan Gallie et Serge Paugam (1999).
- ¹⁴ Sur cette notion d'« individualisme négatif », voir en particulier Gauchet (1991), Castel (1995) et Astier (1997).
- ¹⁵ Des études longitudinales permettant de suivre des cohortes d'allocataires sur plusieurs années sont à cet égard essentielles pour tenter de comprendre plus précisément les trajectoires très variables que connaissent les personnes selon les pays et les villes face à la pauvreté et à la précarité (Saraceno et al., 1998, ch. 6 et 7).

Bibliographie

- ASTIER, I. 1997. *Revenu minimum et souci d'insertion*. Paris, Desclée de Brouwer.
- BEC, C. 1998. *L'Assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*. Paris, Belin.
- CASTEL, R. 1995. *Les Métamorphoses de la question sociale*. Paris, Fayard.
- CASTEL, R., et J.-F. LAÉ. 1992. *Le Revenu minimum d'insertion, une dette sociale*. Paris, l'Harmattan.
- CHARBONNEAU, B., et F. LANDAIS. 1996. *L'Insertion professionnelle des allocataires du RMI de 1989 à 1995*. « Les dossiers de la DARES », no 8-9, novembre.
- EARDLEY, T., et al. 1996. *Social Assistance in OECD Countries*. Volume I : *Synthesis report*; Volume II : *Country Reports*. Londres, HMSO.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- GALLIE, D., et S. PAUGAM. 1999. *The Experience of Unemployment in Europe*. The European Socio-Economic Research Conference, Bruxelles, 28-30 avril.
- GAUCHET, M. 1991. « La société d'insécurité », dans J. DONZELLOT, éd. *Face à l'exclusion, le modèle français*. Paris, Esprit.
- GUIBENTIF, P., et D. BOUGET. 1997. *Les Politiques du revenu minimum dans l'Union européenne*. Lisbonne, União das Mutualidades Portuguesas.
- LAPARRA, M., et M. AGUILAR HENDRICKSON. 1997. « Exclusion sociale et programmes de revenu minimum en Espagne », dans *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud*. Paris, MIRE, vol. 3 : 557-582.
- NEGRI, N. 1999. *Les Limites de l'analyse longitudinale pour l'évaluation des politiques du R. M. dans les systèmes catégoriels*. Paris, Observatoire sociologique du changement, inédit.
- PAUGAM, S. 1995. *La Société française et ses pauvres : l'expérience du revenu minimum d'insertion*. Paris, PUF.
- PAUGAM, S. 1999. « Comment la pauvreté se régule dans les sociétés européennes », dans Serge PAUGAM, éd. *Conjurer la misère : les expériences de revenu minimum en Europe*. Paris, La Documentation française, ch. 1^{er}.
- POLLET, G. 1995. « La construction de l'État social à la française : entre local et national (XIX^e et XX^e siècles) », *Lien social et Politiques*, 33 : 115-131.

SARACENO, C. (coord.), Y. BONNY, M. GARCIA, B. GUSTAFSSON, E. MINGIONE, M. OBERTI, J. PEREIRINHA et W. VOGES. 1998. *Evaluation of Social Policies at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied*. Rapport de recherche CEE (DGXII).

SCHULTHEIS, F. 1996b. « La famille, une catégorie du droit social ? Une comparaison franco-allemande », dans *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*. Paris, MIRE, vol. 2 : 203-234.

SCHULTHEIS, F. 1996a. « L'État et la société civile face à la pauvreté en Allemagne », dans Serge PAUGAM, éd. *L'Exclusion : l'état des savoirs*. Paris, La Découverte : 428-437.

Annexe — Montants mensuels accordés dans les villes étudiées pour l'année 1997 (en EURO) et durée de la prestation

Le tableau ci-contre présente les montants accordés dans les différentes villes étudiées pour les trois configurations familiales suivantes : 1) personne seule ; 2) parent vivant seul avec un enfant ; 3) couple avec trois enfants. Il donne une idée à la fois de la « générosité » relative des différentes mesures et des échelles d'équivalence très différentes qui sont utilisées d'une ville à l'autre pour tenir compte de la composition des ménages.

En ce qui concerne la durée, elle est indéterminée dans la plupart des villes, c'est-à-dire que la prestation est accordée tant que les ressources sont inférieures à un seuil légal (compte tenu bien sûr du respect des autres conditions, telles que celles relatives à une contrepartie). Les deux exceptions concernent l'Italie et le Portugal. À Milan et à Porto, la prestation est accordée pour une durée très limitée, qui varie de plus selon le jugement porté sur le degré de priorité des situations. Elle est nettement plus longue à Turin et à Lisbonne, mais sans garantie juridique. Quant à Cosenza, le renouvellement y est plus ou moins automatique, mais le montant accordé est dérisoire.

Type de famille	FRANCE ^a		ALLEMAGNE ^{a, b}		Italie		Cosenza ^d
	Rennes	St-Étienne	Brême	Halle	Milan ^c	Turin	
1 A	325	325	274	263	104/157	189	s.o.
1 A + 1 E	466	466	411/521	440/500	209/314	368	s.o.
2 A + 3 E	814	814	904/1233	868/1184	104/209	529	s.o.
Type de famille	PORTUGAL ^e		ESPAGNE		SUÈDE ^{a, b}		
	Lisbonne	Porto	Barcelone	Vitoria ^e	Göteborg	Helsingborg	
1 A	25/100	25/100	244	233	326	384	
1 A + 1 E	25/100	25/100	278	310	482/541	568/637	
2 A + 3 E	25/100	25/100	371	443	1007/1183	1194/1402	

- Pour ces villes ou ces pays, il faut ajouter aux montants mentionnés le montant effectif du loyer ou un montant forfaitaire d'allocation-logement pour établir le revenu disponible. Il ne nous a pas été possible d'obtenir pour toutes les villes des données suffisamment fiables sur le revenu disponible net de logement, qui donne une idée beaucoup plus juste des différences.
- Les variations, qui sont précisément codifiées, sont liées à l'âge des enfants.
- Les montants mentionnés pour Milan sont des estimations, étant donné que les montants officiels sont purement théoriques. Par ailleurs, l'enquête n'a pas permis d'établir de relation très claire entre le montant accordé et la taille de la famille.
- À Cosenza, le montant est accordé sur une base *annuelle*. Il est de 156 EURO pour un ménage d'une ou deux personnes, plus 26 EURO par personne supplémentaire.
- Pour le Portugal, nous nous référons à la prestation accordée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure de revenu minimum, qui était dans sa phase d'expérimentation au moment de l'enquête (1997). Il n'existait pas alors de montant mensuel précisément défini et nous indiquons une fourchette moyenne. D'autre part, l'enquête n'a pas permis d'établir de relation très claire entre le montant accordé et la composition de la famille.