
Cahier 2

Chapitre 1

Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère politique et
administrative

Michel Autès

Sociologue, chargé de recherche au Cnrs,
membre de l'Observatoire

L'analyse des représentations sociales constitue l'une des voies d'entrée possible pour la compréhension des problématiques de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de leur traitement dans la sphère politico-administrative. À la fin des années soixante-dix, la catégorie de pauvreté s'est imposée pour désigner les problèmes sociaux en lien avec la croissance du chômage. Elle est devenue centrale dans la construction des politiques sociales dans les années 90. Elle a été relayée par la notion d'exclusion qui s'est imposée, ensuite, comme une catégorie de référence majeure des politiques publiques, bien au-delà du domaine des politiques sociales.

Le concept de représentation sociale cherche à rendre compte des processus à l'œuvre dans cette rencontre entre, d'un côté, les mouvements réels qui traversent la société, et de l'autre, leur saisie et leur mise en forme par les acteurs sociaux confrontés aux nécessités de l'action.

En cherchant à explorer cette dimension de l'action publique, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale entend ainsi contribuer à une meilleure compréhension des perceptions et des prises de position, à la source de l'action publique en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est pourquoi, pendant l'année 2000-2001, une recherche a été conduite auprès d'un certain nombre d'acteurs ayant joué un rôle important dans la construction des dispositifs publics, depuis la mise en place du Rmi jusqu'aux récentes lois de 1998 et 1999 sur la prévention des exclusions sociales et la mise en place de la Couverture maladie universelle.

L'objectif n'est pas de produire une recherche exhaustive sur l'ensemble des représentations en jeu dans le champ concerné par la pauvreté et l'exclusion – d'autres recherches pourront compléter l'initiative de l'Observatoire. Il n'est pas, non plus, de prendre un parti théorique sur le rôle des représentations dans la construction de l'action publique, mais d'éclairer les évolutions récentes tant des phénomènes en jeu que de la manière dont les politiques publiques construisent leurs dispositifs. Cette interface entre la réalité sociale et l'action politique est en effet un élément essentiel pour la compréhension des enjeux contemporains de l'exclusion.

Dans un premier temps, on présente quelques éléments de problématique situant la complexité propre au champ des représentations sociales dans leur double dimension de construction de la réalité et d'orientation pour l'action. Ensuite, sont décrits les objets et les méthodes retenus par les chercheurs pour conduire leur approche. Une troisième partie expose les principaux résultats de leurs investigations. Ils soulignent le paradoxe de représentations dotées, à la fois, d'une grande stabilité mais aussi d'une forte labilité. Ces représentations découpent les champs politique, administratif et associatif selon des lignes de fracture dont la lisibilité ne relève pas toujours des principes habituels de découpage de ces champs, aussi bien entre eux que dans leurs structurations internes.

Enfin, une dernière partie présente les trois grands thèmes commentés que l'analyse des représentations met en lumière : la question de l'emploi confrontée aux enjeux contrastés de l'insertion et de l'assistance, le problème fondamental du Droit et de la nature des droits au regard de l'exclusion conçue comme nouveau risque social, enfin,

la nouvelle organisation des politiques publiques entre l'État et le local qui caractérise l'action publique en matière de prévention et de lutte contre les exclusions.

Les représentations sociales entre cognition et action

Soulignons d'abord les caractéristiques principales qui président à l'utilisation du concept de représentation sociale dans les sciences sociales. Les représentations sont des construits psychologiques et sociaux qui présentent deux caractéristiques essentielles. D'une part, elles sont des perceptions et des mises en forme de la réalité qui relèvent de l'activité cognitive des agents. D'autre part, elles sont orientées vers l'action et se présentent comme des dispositions à agir, elles-mêmes organisées à partir de prises de position normatives qui portent à la fois sur leur contenu et sur la définition de l'action. Cette double construction cognitive et normative comporte, en outre, une dimension collective, les représentations sociales étant des représentations partagées qui rendent compte de la structuration du champ social et des positions qu'y occupent les agents.

Les représentations sociales opèrent une sélection et une simplification du réel qui permet de s'orienter dans la complexité et d'agir dans le monde social. Elles forment ainsi des sortes de référentiels pour l'action. S'y mêlent, à la fois, des aspects de connaissance et des prises de position axiologiques et éthiques. C'est pourquoi cette double référence, d'une part à « ce qui est vrai », et d'autre part à ce qui est considéré comme « juste », ou comme « bien », caractérise le rôle que jouent les représentations dans la construction de l'action sociale. Et ce, quel que soit son niveau, aussi bien la conduite de l'acteur individuel, que les dimensions institutionnelle, professionnelle ou politique de l'action.

L'Observatoire a voulu approfondir ce champ, cette année encore, afin de mieux le comprendre dans la construction des politiques et des dispositifs publics de lutte contre les exclusions.

La présentation qui va suivre des principaux résultats de cette démarche implique différents acteurs, selon qu'ils appartiennent au champ politique (parlementaires, élus locaux), ou administratif (hauts fonctionnaires, membres de cabinets ministériels à l'interface directe avec le politique), ou associatif (les grandes associations œuvrant dans le champ de l'exclusion). Tous construisent différemment leurs référentiels d'action. Même si les contenus représentatifs sont identiques, ils ne sont pas organisés de la même façon. On saisit là l'effet de la position occupée dans le champ social sur les représentations : le type de proximité avec l'objet, le système de contraintes organisationnelles, les rôles sociaux occupés, permettent d'interpréter ce premier niveau, où la dimension principale est cognitive. Ensuite, dans un second niveau, à l'intérieur de chaque champ, on retrouve des clivages, des inflexions, des organisations discursives. Ces derniers rendent compte des fractures symboliques et des luttes sociales et politiques réelles qui structurent le champ, et où les prises de position normatives sont primordiales.

Nulle géométrie sociale dans cette approche cependant. Les représentations sociales accompagnent l'action. Elles ne sont pas un attribut de l'agent. Elles changent en fonction des circonstances et des contextes. Comme on le verra, elles sont sensibles aux conjonctures, et, notamment, aux conjonctures économiques qui interviennent sur le niveau de l'emploi. Mais elles sont aussi, et paradoxalement, stables et lestées des pesanteurs sociologiques qui les caractérisent comme des représentations de l'individu à un moment et dans une conjoncture donnée. Mais aussi comme une expression des positions et des prises de position de l'individu comme acteur social, doté de convictions et confronté aux nécessités de l'action.

La notion de pauvreté et d'exclusion renvoie à des contenus représentatifs différents

Avant d'exposer plus en détail, les représentations et leur influence dans la construction des politiques publiques et de leurs dispositifs, donnons un exemple de ce qu'elles recouvrent, en montrant les glissements qui s'opèrent entre les usages du terme de pauvreté par rapport à celui d'exclusion.

Cette différence peut-être saisie à deux niveaux : celui des contenus représentatifs et celui des systèmes d'action ou des stratégies associées à ces deux notions. On peut considérer que « pauvreté » et « exclusion » renvoient à des représentations différentes, qui du reste peuvent entretenir entre elles des rapports de complémentarité comme d'opposition. Soulignons ici que ces représentations ne sont pas stables, au sens où les significations véhiculées ne sont pas forcément explicites, qu'elles ne sont pas parfaitement claires dans la conscience des acteurs, ni ne relèvent d'organisations discursives parfaitement argumentées. Elles se dégagent plutôt dans les imperfections du discours, souvent dans les refus d'utiliser tel ou tel vocabulaire et qui appellent des éclaircissements de la part de ceux qui les énoncent, particulièrement dans les situations d'entretien où ils sont sollicités pour produire les significations qu'ils attachent, soit à l'usage d'une notion, soit à l'interprétation de tel ou tel choix politique.

Ainsi la pauvreté et l'exclusion semblent se rattacher à deux univers de significations différents. La pauvreté renvoie davantage à la déprivation économique, à l'insuffisance du revenu. La notion continue à se rattacher à une problématique de lecture de la réalité sociale en termes d'inégalités, la pauvreté constituant le dernier échelon de cette stratification. Mais, en même temps, elle s'en détache, marquant déjà une rupture dans le continuum des inégalités. Le terme d'exclusion radicalise cette vision. Il désigne des situations qui sont, cette fois, exprimées comme des situations de rupture, associant des expressions comme celle de retrait ou d'isolement par rapport à la société. À une notion de pauvreté située dans un référentiel économique et monétaire, s'oppose une notion d'exclusion davantage référée à des explications politiques sur le fonctionnement de la société. À vrai dire, il ne s'agit pas vraiment d'une opposition, mais plutôt de deux visions qui se chevauchent, se complètent, se renvoient l'une à l'autre, comme pour tenter de rendre compte de la complexité du réel. Plutôt donc, deux regards que deux réalités qui s'opposent. Cette différence de contenus représentatifs se poursuit dans la manière

d'envisager l'action à mener au regard des deux phénomènes, ou des deux visions interprétatives ainsi dégagées. La pauvreté économique se centre sur des explications portant sur la situation des individus au regard du marché du travail. Le domaine de l'emploi est donc la cible principale des interventions et le domaine d'action privilégié, mobilisant massivement la catégorie d'insertion à travers des interventions publiques destinées à permettre aux individus de retrouver un emploi et un revenu. L'exclusion, elle, porte une vision plus collective : elle apparaît davantage liée à des mécanismes globaux qui relèvent du fonctionnement de la société. Elle apparaîtra comme un nouveau risque social et mobilisera davantage d'interventions axées sur le Droit et sur l'accès aux droits sociaux. La notion d'exclusion ouvre ainsi une discussion nouvelle au sein des politiques publiques, sur la nature du droit et sur les fondements qui permettent de trouver les régulations collectives pour faire face à ce risque. Ainsi donc, pauvreté et travail, exclusion et droit, semblent construire deux types de référentiels différents pour expliquer les stratégies politiques mobilisées.

Gardons-nous, cependant, de toute simplification qui radicaliserait ces deux visions. En fait, elles demeurent très mélangées. L'exclusion, par exemple, est également liée à des systèmes d'explications très centrées sur les trajectoires individuelles ou les caractéristiques des personnes. Exclusion et insertion sont systématiquement associées dans le discours public, comme d'un côté la désignation du problème (l'exclusion) et de l'autre, sa solution (l'insertion). On a plutôt ici deux strates de représentations qui se recouvrent, se répondent, s'interrogent l'une l'autre et créent ainsi un vaste univers discursif. Cet univers, puissamment alimenté, en particulier, par le discours savant, les différents acteurs y puisent pour, à la fois, se doter de grilles de lecture de la réalité et des référentiels nécessaires à la conduite de leur action.

Objets et méthodes de la recherche

Dans la première année de son fonctionnement, l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale a mené un certain nombre d'investigations portant sur la manière dont l'opinion publique se représentait les phénomènes de pauvreté et d'exclusion, ou sur celle dont les personnes concernées se représentaient à la fois les systèmes d'aide qui leur étaient destinés et les institutions chargées de les mettre en œuvre. De même, une étude sur la façon dont les media rendent compte de la pauvreté et de l'exclusion a été réalisée. Ces premiers travaux ont été exposés dans le rapport de l'Observatoire en 2000. Par ailleurs d'autres recherches sont en cours sur les représentations des publics par les professionnels de l'insertion et du travail social.

Il est apparu utile de compléter cette série de travaux, qui tous attachent une importance à la dimension des représentations, non seulement pour comprendre les phénomènes d'exclusion eux-mêmes, mais aussi la manière dont la société appréhende ces phénomènes et y réagit. À ce titre, la recherche sur les représentations de la pauvreté au sein des sphères politique et administrative y contribue.

En effet, ces acteurs conçoivent et mettent en œuvre les politiques de prévention et de lutte contre l'exclusion. Ce serait, en effet, une illusion singulière de constater l'importance et l'influence des représentations sur les phénomènes d'exclusion, dans l'opinion publique, chez les personnes concernées et dans les milieux professionnels spécialisés, et de considérer que celles-ci ne jouent aucun rôle chez ceux qui ont en charge la mise en œuvre des politiques et des moyens de lutte contre l'exclusion. Cette illusion, du reste, n'est pas neutre ; elle indiquerait implicitement que la sphère politique et administrative serait dotée de moyens de clairvoyance et d'outils d'objectivation supérieurs à ceux de la société civile, et même de ceux qui sont quotidiennement confrontés aux réalités concrètes de l'exclusion. Comprendre les référentiels qui guident l'action des pouvoirs publics dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est donc important aussi.

Dans ce but, l'Observatoire a confié la réalisation d'une recherche à une équipe du Cnrs spécialiste de l'étude des politiques sociales¹. L'objectif d'une telle mission est ambitieux, puisqu'il porte sur un domaine très vaste et finalement, assez peu exploré. C'est pourquoi il a fallu faire des choix. Nous les exposons rapidement avant de rendre compte des principaux résultats de la démarche. Ce champ de recherche prometteur pourrait donner lieu à de nouvelles investigations.

Les chercheurs ont d'abord sélectionné quelques thèmes privilégiés sur lesquels porter plus précisément le regard. Ils en ont retenu trois.

Ce choix est raisonné à partir des éléments de débat public qui existent à propos des mesures de la politique publique. En effet, c'est à partir de différences d'appréciations, de polémiques que les représentations sociales, et les prises de position qu'elles représentent, peuvent être mises en lumière. Dans ces situations, chaque acteur est amené à expliciter ses choix, ses préférences et les diagnostics qui les fondent et les éclairent, qui les justifient aussi.

Le débat s'organise autour des minima sociaux et du rapport au travail...

On est ici au cœur des questionnements contemporains qui portent sur les stratégies des politiques sociales. Ce thème est complexe. Il inclut plusieurs débats emboîtés les uns dans les autres. Par exemple, le niveau monétaire des minima sociaux a été l'objet d'une intense polémique lors du mouvement des chômeurs de 1997-1998 et de la création des Fonds d'urgence sociale. Le débat sur le montant des aides sociales et leurs modalités d'attribution (le problème de l'accès aux droits), demeure un axe important de la politique publique, avec la création des Commissions d'action sociale d'urgence mises en place par la loi de 1998 contre les exclusions. En arrière plan de ces événements et des prises de position qu'ils suscitent, une vaste discussion est engagée sur une double thématique : l'argument classique de la « désincitation » au travail lié au montant des minima sociaux et à l'existence des droits créances, elle-même articulée à un débat de fond, lui-même très sensible à la conjoncture de l'emploi. Il s'agit du débat sur la « fin du travail » où

¹ Paul Wallez, Sergine Vaubourgeix « *Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion sociale : enjeux de lutte dans la sphère politique et administrative* », Cresge, Lille, ronéo, 2001.

s'expriment des prises de position plus ou moins tranchées, en lien avec l'affaiblissement de la société salariale et des systèmes de protection qui la caractérisent. Dès la création du Rmi, en 1988, et particulièrement dans la période qui précède le vote de la loi, l'idée d'une prestation qui crée un droit au revenu, décroché de l'obligation de travailler, au-delà des distinctions traditionnelles liées à l'incapacité de travailler, ouvre des perspectives nouvelles au sein des politiques sociales. Ces perspectives bousculent les frontières relativement claires entre les logiques d'assurance et les logiques d'assistance. Cette ouverture, qui inclut un débat sur l'idée d'allocation universelle ou le revenu de citoyenneté et se déroule plus au plan intellectuel sans être inscrit dans l'agenda politique, ne s'est pas refermée depuis. L'insertion, au centre des stratégies de l'action publique, dans la diversité des pratiques qu'elle recouvre, est la catégorie majeure par laquelle se forment différents types de représentations portant, à la fois, sur les causes de l'exclusion et les stratégies propres à y remédier.

... mais aussi, autour de la limite d'âge ouvrant droit au Rmi

En 1988 comme en 1992, le législateur a fixé à 25 ans l'accès au Rmi pour les personnes sans enfant. Cette barrière a soulevé de nombreuses discussions compte tenu des situations sociales très difficiles que rencontrent de nombreux jeunes d'un âge inférieur. Cette disposition du texte retarde l'accès des jeunes à l'autonomie², introduisant, en outre, un sérieux doute quant à la séparation entre logique d'assistance et logique d'insertion que prétend promouvoir la nouvelle législation. En effet, l'argument central, qui justifie la mesure, consiste à refuser que l'accès à l'autonomie des jeunes, ou leur « entrée dans la vie sociale », s'opère sous couvert d'une mesure d'assistance. Or si le ressort essentiel du Rmi est l'insertion, si l'insertion est le contraire d'une logique d'assistance et s'il faut refuser l'accès des jeunes au Rmi parce que celui-ci serait une mesure stigmatisante et assistantielle, c'est que certaines de ces affirmations sont contradictoires entre elles. Ces dialectiques subtiles sont, bien entendu, les plus révélatrices des composantes normatives au sein des systèmes de représentation et de justification de l'action publique.

... et enfin, autour de la création de la Couverture maladie universelle

C'est ici, essentiellement, la question du droit, à partir de la notion de droit à la santé qui va être au cœur du débat. Le partage entre droits conditionnels et droits fondamentaux, comme on le verra par la suite, est, en effet, un point central de la réorganisation des interventions publiques. Celles-ci en appellent à des conceptions de justice sociale et de ce qui constitue le fondement des droits. Le « droit à la santé » n'est pas seul concerné par ces remaniements au sein du Droit. Il est, néanmoins, très révélateur des transformations en cours dans les conceptions de ce qu'est, aujourd'hui, l'ensemble des droits sociaux.

Les représentations mobilisées à l'occasion de ces débats fondamentaux qui demeurent extrêmement ouverts, sont donc aussi très révélatrices, tant du point de vue des contenus argumentatifs que des prises de position en termes de valeur qui s'y expriment.

² Cf. le Cahier 4 des *Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 319-365.

Encadré

Les matériaux utilisés par les chercheurs

Pour aborder cette thématique des représentations sociales dans le processus d'élaboration des politiques publiques et des mesures qu'elles mettent en œuvre, les chercheurs ont eu recours à l'analyse de deux types de matériaux.

D'abord, un corpus de texte qui reprend à la fois les grandes législations sociales entre la loi de 1988 sur le Rmi et la loi de 1999 sur la Couverture maladie universelle. Plus que les textes de loi eux-mêmes, c'est surtout l'ensemble des travaux parlementaires qui ont été analysés ainsi que les débats au Parlement (Assemblée nationale et Sénat), lors de la discussion et du vote de ces différents textes. À cette partie de textes pré-législatifs, s'ajoute un certain nombre de rapports officiels produits entre 1989 et 2000, consacrés à la question de l'exclusion et de la lutte contre l'exclusion³.

Cette analyse de textes a été complétée par une série d'entretiens auprès de trois catégories d'acteurs appartenant aux sphères politique, administrative et associative. Ces trois catégories d'acteurs ont joué un rôle important dans la production des politiques publiques relatives à l'exclusion pendant la période considérée. Ce sont, d'abord, des femmes et des hommes politiques, occupant des fonctions ministérielles dans les ministères sociaux des différents gouvernements de la période, les parlementaires, présidents de Commissions, auteurs de rapports parlementaires ou rapporteurs des différents textes ou ayant exprimé les avis de leurs groupes lors des débats des Assemblées, mais aussi, des représentants d'associations d'élus, responsables de collectivités locales et territoriales.

Ce sont également des hauts fonctionnaires, appartenant aux cabinets des différents ministères ayant préparé les textes législatifs ou à la haute administration des ministères sociaux et du Plan.

Enfin, il a paru opportun de consulter des responsables de grandes associations nationales qui œuvrent dans le champ de la lutte contre les exclusions. D'une part, parce que ces grandes associations, ou fédérations d'associations, expriment un point de vue spécifique sur les problématiques de l'exclusion, qui se veut aussi en partie représentatif du point de vue des personnes exclues. D'autre part, parce qu'en fonction de leur connaissance des problèmes de l'exclusion et de leur compétence dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, elles sont, selon différentes modalités, associées à l'élaboration des politiques publiques, et elles sont surtout des acteurs incontournables de leur mise en œuvre.

³ On trouvera la liste des textes et rapports utilisés, ainsi que celle des entretiens pp. 31-38 du rapport de Paul Wallez et Sergine Vaubourgeix (rapport cité).

Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion un révélateur des tensions qui organisent le champ

Ainsi, les représentations sociales de la pauvreté et de l'exclusion constituent un référentiel complexe, dans lequel chaque acteur mobilise les ressources qui informent son action et orientent ou justifient ses choix. En aucun cas les représentations ne peuvent être considérées comme des propriétés ou des attributs des acteurs. Selon les conjonctures et les objets, chaque acteur s'oriente et s'organise en puisant dans ce référentiel où coexistent des visions très contradictoires.

Avant de décrire les contenus représentationnels qui ressortent de l'analyse conduite, il souligne deux aspects qui président à la construction de ces représentations.

Une double polarité : assistance/insertion, causalité individuelle/ causalité sociale

Les représentations sont essentiellement des systèmes d'oppositions qui se présentent comme des alternatives posées entre deux termes. L'assistance versus l'insertion, ou l'assistance versus le travail sont par exemple des oppositions systématiques qui organisent les prises de position. Du point de vue des explications des causes de la pauvreté ou de l'exclusion, l'accent mis sur les causalités individuelles ou sur le fonctionnement de la société constitue une autre polarité. Mais, ces polarités ne sont pas solidement installées et les représentations oscillent entre les différents pôles des oppositions qui peuvent être tour à tour évoqués. Le champ des représentations ne se présente donc pas comme un paysage calme et bien ordonné où il suffirait de repérer les positions des uns et des autres pour produire une géographie stable. C'est plutôt un champ tourmenté, traversé par des tensions qui, sur le plan des contenus, reflète les incertitudes quant à l'appréciation des phénomènes et le diagnostic des situations. Sur le plan des options politiques et stratégiques, ces tensions expriment la diversité des choix. Les différences qui se manifestent à travers les usages des termes de pauvreté et d'exclusion, comme on les décrivait plus haut, sont un exemple de ces recouvrements entre des systèmes de représentations qui se complètent plus qu'ils ne se contredisent.

Des représentations stables et d'autres, plus incertaines

Le second aspect qui caractérise les représentations de la pauvreté et de l'exclusion réside dans un mélange, assez frappant, de représentations complètement traditionnelles et stables à travers le temps, proches du sens commun, d'un côté, et, d'un autre côté, de représentations marquées d'incertitudes, de doutes et d'hésitations devant une réalité insaisissable et difficile à maîtriser.

Pour compléter ces deux aspects, soulignons encore deux caractéristiques de ces systèmes de représentations. D'abord, ils constituent comme un stock de représentations disponibles pouvant être mobilisées à des moments différents. Mais surtout, ils se sédimentent au cours du temps et les nouvelles représentations ainsi formées ne chassent pas les anciennes déjà constituées. Par exemple, l'inflation des usages du terme

d'exclusion dans la période la plus récente n'a, en rien, éliminé la référence à des notions antérieurement construites, comme celle de handicap, dont on verra qu'elle demeure très présente dans le discours des acteurs. Enfin, ces systèmes de représentations sont très sensibles à la conjoncture et se déplacent rapidement au rythme des évolutions constatées sur le marché du travail.

Une fois ces précisions apportées sur la forme des représentations, présentons les résultats mis en évidence par les chercheurs sur les contenus représentationnels autour de deux thématiques principales. D'une part, les représentations des publics et les explications de la pauvreté et de l'exclusion sur lesquelles elles se fondent. D'autre part, les explications et les justifications qui portent sur les modalités des interventions publiques pour prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

■ Les publics : entre responsabilité et victimisation

Le contenu des représentations mis en évidence par les chercheurs s'organise autour de trois types de significations et d'interprétations de la pauvreté et de l'exclusion : des représentations centrées sur des causalités individuelles, celles qui privilégient des causalités liées au fonctionnement de la société et des institutions, et enfin, des représentations davantage centrées sur des prises de position normatives.

C'est dans les représentations qui s'expriment en termes d'explications individualisantes qu'on retrouve une grande stabilité dans la manière de percevoir la pauvreté et l'exclusion. Les caractéristiques personnelles des individus expliquent leur situation actuelle : « *des gens intellectuellement fragiles, psychologiquement extrêmement fragiles* ». Le terme de handicap reste ici un référent central. C'est la représentation la plus partagée, et qui bien sûr se déploie avec toute une série de nuances. La palette des explications est, en effet, très vaste. Les aptitudes, les capacités des individus, sur un plan physiologique ou psychologique, les entraînent dans la pauvreté et l'exclusion. L'engrenage du « cumul de handicaps » reste l'explication la plus prégnante. Il en résulte une situation de dépendance dont les individus ne peuvent plus se sortir. Ces représentations, que les chercheurs qualifient « d'essentialistes » traversent l'ensemble des discours et oscillent entre des visions, soit qui en appellent à la responsabilité des individus et à leur volonté de « s'en sortir », soit, ce qui est plus fréquent, à des interprétations en termes de malchance liée à des séries d'événements malheureux que les individus ne peuvent pas maîtriser. De manière très significative également, il faut noter que le vocabulaire utilisé préfère souvent le terme de « famille » à celui d'individu. Plus exactement, ce sont plutôt les familles qui sont pauvres et les individus qui sont exclus.

À ces contenus de représentations qui naturalisent la pauvreté et l'exclusion, vont s'opposer des définitions et des contenus qui mettent au premier plan des éléments de contexte social de la vie personnelle. C'est plus ici la trajectoire sociale des personnes que leurs caractéristiques individuelles qui joue un rôle explicatif. Un exemple souvent employé porte sur les conséquences de l'Allocation parent isolé (Api) qui crée une série de contraintes réglementaires, pesant sur la trajectoire des parents, en majorité des femmes, et les

empêchent de sortir de leur isolement ou de se présenter sur le marché du travail. C'est la réglementation qui se trouve incriminée. Mais les explications renvoient à des causes plus profondes, dans le fonctionnement de la société, pour évoquer la fragilisation de la famille, l'augmentation des divorces et, plus généralement, la fragilisation des solidarités sociales. Les pauvres et les exclus apparaissent plus nettement comme victimes d'évolutions sociales qui leur échappent et de réglementations qui renforcent leur exclusion de la société.

Des oppositions normatives partagent le champ des représentations

Comme on l'a dit, ces deux types de contenus se combinent et coexistent plus qu'ils ne s'opposent. Les représentations sociales ne sont pas sensibles à la contradiction logique, puisqu'elles permettent justement de maintenir ensemble des explications concurrentes. Par contre, des systèmes d'oppositions normatives, déjà lisibles dans les contenus représentationnels, vont davantage partager le champ des représentations.

Les chercheurs mettent ici en évidence deux référentiels majeurs. Le premier provient des interprétations directement normatives, jusqu'à s'interroger sur la « normalité » (des individus ou du système social). Le second thème, omniprésent dans les discours, avec les représentations essentialistes des pauvres et des exclus, porte sur la problématique du rapport au travail comme explication dominante et aussi comme stratégie privilégiée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Comme on l'a souligné, les représentations ne sont pas seulement des outils de connaissance et de diagnostic de la réalité, elles comportent aussi des aspects évaluatifs orientés vers l'action. Par conséquent, elles ne formulent pas seulement des énoncés sur le « vrai » et le « faux », mais aussi sur le « juste » et « l'injuste ». On rejoint, bien sûr, ici une dimension qu'ont amplement soulignés les travaux sur la pauvreté, c'est-à-dire la nécessité d'établir un partage entre la pauvreté légitime et la pauvreté illégitime, celle qui nécessite une intervention publique par rapport à celle qui renvoie à la responsabilité des individus. C'est le plus souvent sous la forme d'un jugement prudentiel que cette dimension se trouve exprimée. Ainsi, il y aurait une pauvreté et une exclusion visibles, qui ouvrent l'accès à des prises en charge et à des droits. Néanmoins, il existerait aussi une pauvreté invisible, cachée et mal prise en charge par les réglementations et les dispositifs. L'extrait d'entretien suivant illustre bien cette construction (c'est un parlementaire qui s'exprime).

*« Il ne faut pas oublier qu'il y a deux types de populations, comme toujours quand on parle d'exclusion. Il y a les exclus qui ne sont pas socialisés, et les associations ne voient qu'eux. Et puis, nous, on voit des exclus qui sont socialisés mais qui sont pauvres, des retraités agricoles, qui tiennent leur place dans leur village, et qui sont socialement intégrés, ça n'a rien, à voir avec l'exclusion que voient les associations ».*⁴

La référence au travail joue un rôle central dans la construction des représentations, à la fois comme causalité dans le registre de l'explication et comme orientation dans

⁴ Les passages en italiques sont des extraits d'entretiens.

les stratégies d'action. On y reviendra donc dans le point suivant. Mais il faut souligner que l'éloignement ou la proximité des pauvres et des exclus par rapport au travail est le principe majeur de partage entre différents types de population. Comme dans l'extrait cité, s'opposent deux visions du pauvre et de l'exclu. Souvent le terme « d'image » est utilisé pour qualifier ces visions contrastées. D'un côté, il y aurait une vision dramatique, très présente dans l'opinion publique, et relayée par les media, des exclus comme des individus très désocialisés (« *des individus pochardés, Sdf, psychiatrisés* »), mais qui serait très éloignée de la réalité massive de la pauvreté et de l'exclusion, faite d'individus ordinaires, malchanceux, « *pas très bien vêtus* », de « *citoyens mal payés* ».

Ainsi aux « *irrécupérables* » minoritaires, aux « *cinq ou six pour cent qu'on ne mettra pas au travail, qui sont des gens en grande difficulté* », s'oppose la grande majorité des pauvres, citoyens ordinaires, titulaires des minima sociaux ou salariés pauvres. Ceux là, pour être les plus nombreux, sont pourtant les moins visibles et se retrouvent, en quelque sorte, une seconde fois victimes de représentations déformées mais terriblement stigmatisantes.

■ L'action publique : contrôler, assister, insérer

La question du travail et du rapport au travail est donc centrale dans les stratégies de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle prend aussi la forme d'une opposition. D'un côté, l'assistance renvoie aux pratiques traditionnelles de l'action sociale et du travail social, c'est-à-dire, plutôt, un ensemble de mesures d'aide et de secours pour subvenir aux besoins des individus et des familles. D'un autre côté, l'insertion, c'est-à-dire un ensemble de mesures renvoie à l'intervention pour favoriser l'accès des personnes au marché du travail. Il faut noter que cette opposition ne recouvre pas les distinctions, signalées ci-dessus, qui partagent les publics entre ceux qui peuvent travailler et ceux qui sont très éloignés du travail ⁵. En fait, l'insertion s'adresse potentiellement à tous. Assistance et insertion sont plutôt deux stratégies qui se confrontent au sein de l'action publique.

Une discussion est ici ouverte sur deux plans. Un premier plan, très important, concerne la relation entre l'aide publique et les comportements attendus de la part du bénéficiaire. Autrement dit, l'insertion est-elle une opportunité offerte au bénéficiaire, voire un devoir de la collectivité vis-à-vis des plus démunis ? Entraîne-t-elle plutôt les dispositifs d'action sociale et des politiques de l'emploi vers une logique de la contrepartie ? Cette discussion essentielle est ouverte depuis la mise en place du Rmi, elle fait partie des trois thèmes majeurs sur lesquels on reviendra dans la dernière partie. Une deuxième discussion, très voisine, pose le problème du lien entre le travail et le revenu. Elle interroge la notion d'un droit au revenu, ou d'un revenu minimum garanti, complètement détaché de toute la logique assurantielle et, au-delà, de la distinction traditionnelle entre capacité et incapacité de travailler qui justifie l'assistance.

⁵ Il est remarquable que la notion « d'employabilité », censée mesurer la capacité des personnes à retourner sur le marché du travail, est très peu utilisée dans les discours analysés.

Comme dans les représentations qui portent sur le public, assistance et insertion apparaissent plutôt comme les pôles d'une alternative. Les chercheurs soulignent combien l'absence du monde de l'entreprise et des acteurs économiques, dans toutes les stratégies mises en place par les politiques publiques, est, de fait, perçue comme un frein considérable au développement des politiques d'insertion. Ils montrent aussi qu'à l'époque où les entretiens ont été réalisés (premier semestre 2001), moment de reprise économique et de baisse du chômage, la référence au plein emploi, et la perspective d'un retour au plein emploi, étaient très présentes dans le discours des acteurs. Cette référence au travail et la croyance des acteurs de la sphère politico-administrative à la possibilité du retour prochain à des situations de quasi plein emploi, constitue l'axe le plus important qui oriente l'action publique. Les milieux associatifs ont sur cette question une approche plus nuancée.

Au-delà de la tension entre assistance et insertion, les chercheurs font aussi apparaître qu'il existe une préoccupation forte de contrôler l'ensemble des déviations sociales potentiellement liées aux situations de pauvreté et d'exclusion. Ils montrent que ce souci s'ancre dans une représentation finalement négative des pauvres (« *les pauvres sont mal jugés* »), dont on a montré plus haut qu'elle était assez largement dominante dans les perceptions. On peut donc parler effectivement ici de « contrôle symbolique » ou de « défense symbolique »⁶, dans le sens où ces prises de position naissent de la perception des écarts entre les objectifs affirmés (« l'insertion ») et les résultats effectifs des mesures et des dispositifs, et donc la présence massive de « l'assistance » comme réponse nécessaire à la situation des individus pauvres et exclus.

On peut conclure sur cette présentation de l'analyse du contenu des représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la sphère administrative et politique en insistant sur trois types de résultats.

Rappelons, d'abord, combien les représentations apparaissent avant tout comme des orientations pour l'action, ce que révèle leur organisation en systèmes d'oppositions entre des perceptions et des options différentes. Elles organisent la connaissance en opérant des classements, par exemple entre les exclus visibles et les pauvres ordinaires, ou entre ceux qui peuvent (ou veulent ?) s'en sortir, et ceux qui ne le peuvent plus, ... Mais toutes sortes d'autres oppositions traversent les discours et découpent le champ des acteurs : par exemple, entre ceux qui privilégient le concret, tels que les élus ou les associations, et ceux qui ont une vision abstraite des problèmes. Ce sont « les autres », énonciateurs absents, car personne ne revendique une vision « abstraite » de la pauvreté et de l'exclusion. De même, les discours se répartissent entre ceux qui privilégient une vision générale des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, en essayant de construire une interprétation sociologique, politique ou morale, et ceux qui s'attachent surtout à la singularité des situations et à leur dimension de vécu. Mais, rappelons-le encore, les représentations ne sont pas des attributs qui permettent d'identifier les acteurs, elles

⁶ p. 54 et p. 60 du rapport de l'Observatoire.

sont des éléments référentiels qui permettent de comprendre la structuration du débat public.

Second résultat à souligner ici, et apparaissant, en fait, « en creux » dans la recherche, c'est la faiblesse des références, faites aux éléments de connaissance objective de la pauvreté et de l'exclusion, dans les représentations mobilisées par les acteurs. L'analyse de la manière dont les représentations s'articulent au discours savant ou scientifique est l'un des points forts de l'étude des représentations. Or, il apparaît plutôt ici, à la lecture de la recherche menée, que la connaissance objective, et notamment la connaissance statistique, par exemple, le nombre des pauvres, la question des seuils ⁷, est relativement absente, en tout cas très peu mobilisée, dans la construction des représentations sociales par les acteurs du champ politique et administratif. En tout cas, ces connaissances ne sont pas des matériaux ou des références privilégiées des représentations de la pauvreté et de l'exclusion. Cette relative déconnexion entre les connaissances savantes et les représentations soulève une interrogation. S'agissant du monde de l'administration et d'élus directement acteurs de la production des textes, ainsi que du monde associatif directement concerné par ces questions, on aurait pu s'attendre à des proximités plus fortes.

Enfin dernier résultat sur lequel il faut insister : l'incertitude qui domine dans la construction des représentations, qui est d'ailleurs spontanément évoquée par les acteurs. Le sentiment d'avoir affaire à une réalité complexe, insaisissable, très évolutive caractérise les représentations, aussi bien dans leur dimension perceptive et cognitive dans le diagnostic posé, que dans les orientations pour l'action. Encore que, paradoxalement, les certitudes semblent plus fortes dans les énoncés quant à ce qu'il faut faire plutôt que dans ceux qui s'attachent à ce qu'on peut comprendre. Ces incertitudes se révèlent très fortement dans les doubles négations qui rendent compte des tensions qui travaillent les représentations : « *on ne peut pas ne pas bénéficier de ce revenu minimum* » ou « *nous ne pouvons pas ne pas dire que la société est défailante* ».

Travail et contrepartie, droit objectif et droit subjectif, État et local : trois des enjeux majeurs

Dans cette dernière partie, on voudrait mettre en évidence la manière dont se présentent trois débats qui apparaissent centralement dans les représentations autour des trois thématiques retenues par les chercheurs : la limite de 25 ans pour l'accès au Rmi, le montant des minima sociaux et la mise en place de la Cmu.

On reprendra d'abord la discussion sur la place du travail, particulièrement structurante dans les représentations, puis la question du droit et de la nature des droits, enfin le débat sur la répartition des rôles respectifs de l'État et du local dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

⁷ C'est différent lorsqu'il s'agit d'une question pratique comme dans la définition des seuils d'accès à la Couverture maladie universelle.

■ Le travail, c'est la dignité

L'idée que l'intégration dans la société passe par le travail est l'idée la plus répandue.

« *L'insertion sociale dans la vie, dans l'entourage de la vie, dans la Cité, se fait parce que vous existez, parce que vous travaillez* ».

« *Vous existez parce que vous travaillez (...) Vous existez parce que vous avez une identification, un travail* ».

Ce type d'énoncé, ici repris dans sa forme la plus radicale, « exister, c'est travailler » est largement dominant. Il renvoie, bien sûr, à toute une palette de nuances dans l'expression de ce lien entre travail et identité sociale. On retrouvera, conformément à la bipolarité qui définit toute représentation, des énoncés inverses, moins nombreux. « *Il y a toujours quelque chose qui m'a choquée, c'est quand on dit « retrouver sa dignité par le travail », voyez, je suis horrifiée. Un être humain ne perd pas sa dignité parce qu'il ne travaille pas, parce qu'il ne peut pas travailler, parce que la société ne lui donne pas les moyens de travailler. Dire des choses pareilles, y compris des gens qui sont dans le social, ça me transperce* ». L'équation fondamentale demeure « l'insertion c'est le travail ». Elle s'accompagne de diagnostics sur l'état du marché du travail : diminution des besoins en faibles qualifications, mobilité accrue de la main d'œuvre, exclusion des plus fragiles du marché du travail. Au fond, la distinction multiséculaire entre ceux qui sont capables de travailler, et ceux, dans l'incapacité de travailler (une petite minorité, on l'a vu), reste toujours valide. C'est l'augmentation du chômage qui porte la stratégie de l'insertion sur le devant de la scène.

Ces formulations ne sont pas exemptes d'une vision moralisante, qui n'est jamais endossée comme telle. Les énoncés négatifs ne sont, en effet, jamais revendiqués, mais *ressortent* dans le discours comme l'énoncé des « autres », ceux à qui on s'oppose. En revanche, cette vision moralisante apparaît fortement dans deux thématiques, celle de la contrepartie, et celle de la sanction par rapport à la fraude, horizon toujours présent dans la discussion sur l'accès aux minima sociaux.

Cette importance accordée au travail qui justifie qu'on n'octroie pas le Rmi aux jeunes de moins de 25 ans, c'est elle aussi qui justifie le bas niveau des minima sociaux qui doivent garder un « différentiel » avec les revenus du travail.

Le lien entre le revenu et le travail reste une ligne de discussion ouverte dans ce débat. Comme on l'a vu plus haut, elle sépare des formulations en termes de pauvreté – la pauvreté a une dimension principalement économique, l'absence de travail est la cause de l'insuffisance des revenus –, et les formulations en termes d'exclusion, laquelle évoque davantage la question des droits fondamentaux et se pose d'abord en termes politiques.

■ Droits fondamentaux, droits conditionnels

La question du droit et de la nature des droits mis en œuvre dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, si elle est omniprésente, est toutefois beaucoup plus complexe, et donne lieu à des prises de position plus nuancées.

Si la question du droit au travail est quelquefois évoquée, elle n'est pas retenue comme une option possible du droit. Le cœur de la discussion porte sur le caractère absolu ou conditionnel des droits, sur la nature objective ou subjective des droits ouverts dans le cadre des législations et des mesures issues des politiques de lutte contre l'exclusion.

Qu'est-ce qu'un droit fondamental ? L'emploi, le logement, la santé, le savoir, la culture sont évoqués. Cependant, « *Tout ne se met pas en droit. La mise en droit, ça ne marche pas pour tout* ». « *Des moyens convenables d'existence* », telle est la formule trouvée dans les textes et qui est la plus souvent reprise. De même, la discussion sur la nature individuelle ou familiale du droit est extrêmement débattue, les arguments étant sur ce point très divers. Certains voient, en effet, le Rmi comme un droit insuffisamment familial alors que d'autres regrettent qu'il ne soit pas un droit individuel. Ces arguments ne débouchent pas sur des positions arrêtées. La question de la définition de ce qu'est un droit fondamental reste donc un débat complètement ouvert. On peut citer deux aspects importants de cette discussion.

D'abord, elle est systématiquement rattachée à la notion de citoyenneté, elle-même liée à la notion de dignité. L'exclusion est « l'envers de la démocratie » pour reprendre une formule utilisée par les chercheurs. C'est l'appartenance de l'individu à la collectivité qui est ici au fondement du droit. Le recours à la notion de devoir clive les représentations. Certains la mettent à égalité avec le droit dans l'équation droits-devoirs, et sont proches d'une logique de contrepartie. Pour d'autres, elle est seconde, et c'est d'abord le fonctionnement de la collectivité et de la société qui doit être modifié, dans l'optique d'un meilleur fonctionnement démocratique.

Ainsi, le droit à la Couverture maladie universelle est fondé sur cette idée d'un droit fondamental à la santé, attaché à la citoyenneté, au fait d'être un membre d'une collectivité solidaire. Par contre, le fait d'avoir droit au Rmi à 25 ans mais d'être exclu de ce droit avant cette limite d'âge, interroge l'universalité du droit. La question des personnes étrangères en situation irrégulière est souvent citée comme l'exemple d'incohérences dans l'application d'un droit qui crée lui-même des situations inextricables.

Enfin, un second aspect ressort de l'analyse des représentations sur le thème du droit et mérite d'être souligné, c'est quasiment le seul thème qui partage le champ des différents acteurs. En effet, la question du droit et de l'insuffisance des droits est essentiellement portée par les acteurs du monde associatif. Plus précisément, le monde associatif porte la question des droits comme une question pratique, rattachée à la vie des gens et qui touche profondément les conditions de vie. Les acteurs politiques et de l'administration évoquent la question du droit sur un plan plus théorique. Ce clivage est suffisamment significatif pour être souligné ici, d'autant qu'on n'en retrouve pas, d'une manière aussi nette sur tous les autres aspects, des représentations de la pauvreté et de l'exclusion.

■ Lutter contre l'exclusion : l'État ou le local ?

Les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion relèvent-elles d'abord de la responsabilité de l'État ou concernent-elles essentiellement les échelons locaux de la puissance publique ?

Si les argumentaires sont ici aussi complexes pour formuler la problématique du meilleur échelon pour conduire les politiques publiques, la représentation de la répartition des rôles respectifs de l'État et du local est assez unanimement partagée.

L'État est le garant de l'égalité de traitement des individus au regard des droits et de la qualité des services rendus aux citoyens. Les collectivités locales ont la capacité de mettre en œuvre les politiques publiques, parce qu'elles ont une capacité de réaction plus rapide, parce qu'elles ont une meilleure connaissance des problèmes et parce que l'efficacité des interventions nécessite cette connaissance concrète des situations. La proximité est donc la garantie de politiques publiques efficaces pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Cependant, derrière l'apparente simplicité de la réponse, demeurent de nombreuses interrogations, et notamment, selon le type de droits envisagés. La Couverture maladie universelle, par exemple, droit fondamental reconnu à tout citoyen, relève de l'État. En revanche, les mesures d'insertion, parce qu'elles doivent être adaptées à chaque situation individuelle, relèvent davantage des échelons locaux. La notion de territoire, souvent utilisée lorsque la lutte contre l'exclusion est évoquée, reste aussi une notion floue qui porte de nombreux débats en cours : quel est l'échelon pertinent pour conduire ces politiques ? Comment se construisent les partenariats et la contractualisation... ?

Proximité, efficacité, territoire, toutes ces notions sont plutôt l'indication de débats en cours et peuvent être l'objet de définitions tout à fait contradictoires.

Cependant, sous la complexité des enjeux, objets de luttes et de conflits, et dont les conflits de définition font entièrement partie, il faut souligner aussi la stabilité de références politiques majeures. L'État demeure le garant des droits universels construits comme des droits objectifs. Les échelons locaux sont davantage positionnés sur la gestion de dispositifs basés sur des droits subjectifs dont l'appréciation réclame une proximité.

Sur ces partages, également, l'analyse des représentations montre qu'il n'existe pas d'alternatives clairement tracées. C'est avant tout un certain nombre d'incertitudes quant aux stratégies qui doivent conduire l'action publique qui s'expriment au sein des représentations.

Conclusion

Nous ne reviendrons pas sur la complexité du champ des représentations de la pauvreté et de l'exclusion, à travers lequel s'expriment les partages et les incertitudes caractéristiques du champ des acteurs et des positions qu'ils occupent ainsi que de leurs prises de position. Il faut néanmoins insister sur deux traits majeurs : les représentations sont construites comme des systèmes d'oppositions bipolaires et constituent un ensemble, ou un stock, qui produit une sorte de référentiel commun pour les acteurs du champ. Ils y puisent, – en fonction des thèmes ou des objets, voire des aspects de la conjoncture –, pour formuler leur diagnostic et justifier les orientations qu'ils préconisent.

C'est de la complexité de ce double aspect cognitif et normatif des représentations dont on a rendu compte. On peut isoler quatre représentations principales qui organisent ce champ.

D'abord une représentation des publics qui pose d'abord une distinction majeure entre le pauvre et l'exclu d'une part, et le travailleur, d'autre part. Au sein de la population pauvre, on distingue ensuite une pauvreté « honorable », souvent invisible mais massive, et une pauvreté spectaculaire, qui occupe le devant de la scène et où domine la figure des exclus et des errants. Cette seconde partition au sein des pauvres, oppose encore, d'un côté, une pauvreté stigmatisée qui se connote aussi de jugements négatifs, inquiétants, et, d'un autre côté, une vision du pauvre comme une victime de la société indifférente et injuste. Ces visions s'emboîtent les unes dans les autres pour former une représentation complexe qui contribue à constituer le champ de la pauvreté et de l'exclusion autour d'une controverse inachevée.

En second lieu, on trouve une représentation qui rattache la pauvreté au fonctionnement social et qui met en jeu trois types d'oppositions : entre le local et le central, entre le droit à l'insertion et la contrepartie, entre le fonctionnement démocratique de la citoyenneté et les incohérences qui découlent de l'injustice des règles.

Une troisième représentation porte sur les dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et s'organise essentiellement autour du rôle du travail dans la construction de l'appartenance et de l'identité sociale.

Enfin, une représentation de l'ensemble de la thématique pauvreté-exclusion, oppose d'un côté une vision de la pauvreté vue d'abord comme l'insuffisance des revenus et de ses conséquences sur les conditions et les modes de vie, soit une vision essentiellement « économique », et, d'un autre côté, une vision de l'exclusion qui mobilise avant tout des formulations en termes de droits, d'appartenance à la société, de fonctionnement démocratique de la société et des institutions.

Au fond, ce système complexe de représentations, qui se croisent et se recouvrent, reprend un débat multi séculaire sur la représentation des pauvres soit comme responsables de leur situation, soit comme victimes d'un fonctionnement social. Néanmoins, il est important de mettre en lumière les termes et les argumentations. Après tout, ce sont les termes et arguments auxquels se réfèrent les acteurs majeurs qui produisent les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.