

PANORAMA DE LA LUTTE
CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE
Concepts et stratégies



Le programme global Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté (STEP) du Bureau international du Travail (BIT) intervient dans deux domaines thématiques interdépendants: extension de la protection sociale aux exclus et approches intégrées d'inclusion sociale.

STEP appuie la conception et la diffusion de systèmes novateurs destinés à la protection sociale des populations exclues, notamment de l'économie informelle. STEP travaille en particulier sur les systèmes basés sur la participation et l'organisation des exclus. Il œuvre également au renforcement des liens entre ces systèmes et les autres mécanismes de protection sociale. Il soutient ainsi la mise en place de systèmes nationaux de protection sociale cohérents basés sur les valeurs d'efficacité, d'équité et de solidarité.

STEP situe son action en matière de protection sociale dans le cadre plus large de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il s'attache en particulier à une meilleure compréhension des phénomènes d'exclusion sociale et au renforcement, sur le plan méthodologique et stratégique, des approches visant à réduire ce problème. STEP met l'accent dans ce domaine sur les articulations entre les niveaux locaux et nationaux tout en contribuant aux travaux et agendas internationaux.

Dans ses interventions, STEP combine différents types d'activités: réalisation d'études et de recherches, production d'outils méthodologiques et d'ouvrages de référence, exécution de projets sur le terrain, appui technique à la définition et à la mise en œuvre de politiques, formation et mise en réseaux des acteurs.

L'action du programme s'inscrit dans l'intervention plus large du Service Politiques et Développement de la Sécurité sociale et en particulier dans la Campagne mondiale sur la Sécurité sociale et la Couverture pour tous.

Programme Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté
Service Politiques et Développement de la Sécurité sociale
Bureau international du Travail
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Suisse
Tél.: (+41 22) 799 65 44
Fax: (+41 22) 799 66 44
<http://www.ilo.org/step>

PANORAMA DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE Concepts et stratégies

Jordi Estivill

Bureau international du Travail – STEP/Portugal

Copyright © Organisation internationale du Travail 2005
Première édition 2004

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

BIT/Estivill, J.
Panorama de la lutte contre l'exclusion sociale. Concepts et stratégies
Genève, Bureau international du Travail, 2004

ISBN 92-2-213652-7

Photo de couverture © Cyril Brunet

Version originale en espagnol: *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias* (ISBN 92-2-313652-0), Genève, 2003. Egalement disponible en anglais: *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview* (ISBN 92-2-113652-3), Genève, 2003 et en portugais: *Panorama da luta contra exclusão social. Conceitos e estratégias* (ISBN 92-2-813652-9), Genève, 2003.

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/publns

Préface

L'exclusion sociale a existé dans le passé, elle existe encore aujourd'hui et, si rien n'est fait pour y remédier, elle se perpétuera dans le futur. Elle touche des millions de personnes qui vivent et travaillent dans des conditions extrêmement difficiles. Ses caractéristiques et la manière de la concevoir ont évolué au fil du temps. De nos jours, l'exclusion prend des visages différents selon les continents, et à l'intérieur de ceux-ci, selon les régions et les pays. Mais elle concerne tout le monde. Les stratégies et les mesures mises en œuvre pour la combattre sous ses différents aspects ont évolué elles aussi et ne sont pas les mêmes aux quatre coins du monde. Tous les acteurs qui cherchent à y remédier et à l'éradiquer ne jouent pas le même rôle.

C'est pourquoi il est important de mieux connaître l'exclusion sociale. De savoir d'où vient le concept, comment à partir de son berceau européen, il a traversé les mers et les continents pour s'étendre à l'Amérique latine, à l'Afrique et à l'Asie. L'exclusion est un phénomène à la fois visible et opaque; c'est pourquoi il faut la mesurer. En outre, elle suscite des prises de position et des attitudes individuelles et collectives qu'il peut être utile d'examiner. L'ensemble des acteurs, et en particulier les gouvernements et les administrations publiques, les organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi que les institutions et les réseaux internationaux, le secteur associatif, l'économie sociale, les initiatives citoyennes et communautaires s'y intéressent de plus en plus, prenant position face à elle et cherchant à la combattre. La grande majorité se fonde sur des principes en fonction desquels elle adopte des stratégies qui peuvent être palliatives, de prévention ou d'émancipation mais qui peuvent aussi reproduire l'exclusion.

Tel est le contenu de base de la présente publication qui présente en outre divers exemples et expériences et se propose d'enrichir le débat international sur l'exclusion sociale.

L'Organisation internationale du Travail ne pouvait rester étrangère à ce débat ni à ses implications. C'est pourquoi, aux questions qui la préoccupent depuis toujours – justice sociale, droits de l'homme, amélioration des conditions de travail et extension de la protection sociale – elle a ajouté un ensemble d'actions articulées autour de la notion de travail décent.

Ces actions ont été précédées par la création, en janvier 1998, du Programme «Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté» (STEP). Ce programme, qui s'adresse aux populations exclues et plus particulièrement à celles de l'économie informelle, a encouragé la conception et la diffusion de systèmes novateurs de protection sociale, renforçant les mécanismes qui favorisent

la participation et l'organisation de ces populations. Ce travail a commencé à porter ses fruits à travers la création et le développement de mutuelles de santé et de systèmes de micro-assurance.

Il s'agit maintenant de mieux articuler ces formes de protection sociale mises en place au niveau local avec les politiques nationales d'extension de la protection sociale. Tel est aussi l'objectif de la Campagne mondiale sur la sécurité sociale et la couverture pour tous, lancée lors de la session de 2001 de la Conférence internationale du Travail.

La présente publication s'inscrit dans ce cadre et est destinée à alimenter le Centre informatique d'apprentissage et de ressources sur l'inclusion sociale (CIARIS), mis au service de projets locaux de lutte contre l'exclusion. L'OIT espère ainsi apporter une contribution supplémentaire à la construction d'un monde plus juste, sans exclusion, en coordination avec l'action des autres institutions internationales, des gouvernements et des organisations d'employeurs et de travailleurs.

En dernier lieu, je tiens à remercier le Gouvernement du Portugal pour son précieux concours à l'ensemble du programme et à la présente publication.

Assane Diop
Directeur exécutif
Secteur de la protection sociale

Remerciements

Ce Panorama a été écrit par Jordi Estivill. Sa conception et son élaboration s'appuient sur les travaux d'une équipe internationale composée de Luciano d'Andrea, Alain Bernier, Michaela Balke, Seno Cornely, Bénédicte Fonteneau, José Manuel Henriques, Philippe Marcadent et Elisio Rodrigues. Christine Bockstal et Elsa Chambel ont également contribué à ces travaux.

Pedro Crocco, José Figueiredo, Ginette Forgues, Hugh Frazer, Carlos Sangreman, Damienne Verguin et Jan Vranken ont formulé de précieuses observations sur la version préliminaire du texte.

Cet ouvrage a bénéficié des connaissances et de l'expérience de personnes originaires de trois continents, auxquelles s'adressent les plus vifs remerciements pour leur collaboration.

La traduction du *Panorama* en français a bénéficié du concours du projet «Combattre l'exclusion sociale en Europe centrale et orientale», exécuté par le BIT et financé par la France.

Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1 L'exclusion sociale: concept et réalité	5
1.1 Evolution du contexte et émergence du concept	5
1.2 Une question de terminologie?	9
1.3 Sens et usage du concept d'exclusion sociale	13
1.4 Exclusion et pauvreté: extension de leur utilisation	20
1.5 Diffusion du concept à travers les institutions européennes et internationales	26
Chapitre 2 Les manifestations de l'exclusion	37
2.1 Comment identifier l'exclusion?	37
2.1.1 La relativité de l'exclusion et ses paradigmes	37
2.1.2 Le processus d'exclusion	40
2.1.3 Exclusion réelle et symbolique par les institutions	44
2.2 Pistes pour l'analyse et la mesure de l'exclusion	53
2.2.1 Mesurer et comprendre l'exclusion. Son opacité	53
2.2.2 Quelques pistes méthodologiques	56
Chapitre 3 Stratégies de lutte contre l'exclusion	63
3.1 Positions et attitudes des multiples acteurs	63
3.1.1 Une nouvelle culture du volontariat	63
3.1.2 Motivations collectives	65
3.2 Le rôle des acteurs	68
3.2.1 Conscience citoyenne et société civile	69
3.2.2 Tiers secteur et économie sociale	70
3.2.3 Syndicats, entreprises et institutions financières	73
3.2.4 Potentialités et limites de l'intervention publique	82
3.3 Vers une typologie des stratégies	95
3.3.1 La dimension spatio-temporelle	95
3.3.2 Stratégies et représentations sociales	97
3.3.3 Stratégies reproductrices, palliatives, préventives et émancipatrices	104
3.3.4 Cohérence stratégique entre la méthode et les moyens	108
3.4 Principes stratégiques	110
Chapitre 4 En guise de conclusion	121
Bibliographie	127

Introduction

Dans le monde entier, des millions de personnes sont victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et il est peu probable que cela change au cours de ces prochaines années. L'humanité tout entière est concernée; elle ne peut ni ne doit fermer les yeux. Tant que cette situation durera, nous serons tous un peu appauvris et d'une certaine manière exclus.

Le présent document est né du sentiment profond qu'il pouvait apporter un grain de sable à l'analyse et la réflexion actuelles sur l'exclusion sociale et provoquer une réaction en partant de la conviction que le sort des hommes et des femmes qui se trouvent dans cette situation peut être amélioré et transformé. Bien que complexe et difficile, la tâche est urgente et elle est possible. Sans nier l'importance des autres dimensions des stratégies de lutte contre l'exclusion et en faveur de l'inclusion sociale, nous mettrons l'accent sur l'action à l'échelon local car elle constitue le point de départ, une condition nécessaire encore qu'insuffisante, de toute intervention dans ce domaine.

Comme nous le verrons dans les pages qui suivent, les concepts d'exclusion et de pauvreté sont considérés comme étant concomitants, imbriqués et souvent complémentaires. Ainsi, bien que nous concentrons ici notre attention sur le premier de ces concepts, nombre des considérations relatives à l'exclusion s'appliquent également à la pauvreté. Le concept d'exclusion est né en Europe et c'est aussi là qu'il a été le plus développé. C'est pourquoi le point de départ et la majeure partie de notre analyse se réfèrent à ce continent et plus particulièrement aux pays d'Europe occidentale. Quand l'information et les connaissances le permettent, l'étude s'étend aux autres continents. Cependant, les références à l'Asie y sont peu nombreuses; elles pourraient peut-être faire l'objet d'une publication ultérieure.

L'exclusion sociale est un phénomène passé et actuel, et si rien n'est fait pour y remédier, elle se perpétuera dans le futur. Ses caractéristiques et la manière de la concevoir ont évolué au fil du temps. Et bien qu'il existe en quelque sorte un patrimoine commun de l'humanité quant à sa signification, elle prend indéniablement des visages différents selon les continents, et à l'intérieur de ceux-ci, selon les régions et les pays. Les stratégies et les mesures mises en œuvre pour la combattre ont évolué elles aussi et ne sont pas les mêmes aux quatre coins du monde. En outre, les individus, les mouvements sociaux, les acteurs socio-économiques et les différentes instances administratives n'agissent pas à l'unisson.

Nous traiterons le sujet en réfléchissant aux questions suivantes:

- Pourquoi et dans quel contexte apparaît le concept d'exclusion sociale, en quoi se différencie-t-il, entre autres, de celui de pauvreté et comment son utilisation s'est-elle généralisée?
- Comment se produit l'exclusion, quelles sont ses principales manifestations et comment peut-elle être analysée?
- Quel est le sens de l'action en faveur de l'éradication de l'exclusion et de l'insertion sociale des exclus, et quel est le rôle des acteurs concernés?
- Quelles sont les principales stratégies mises en œuvre pour ce faire? (L'accent sera mis sur l'action à l'échelon local et sur un ensemble de principes de base.)

Le présent ouvrage est divisé en quatre chapitres.

Le premier montre comment est apparu le concept d'exclusion et en quoi il traduit la situation engendrée par les mutations socio-économiques des années soixante-dix. Le terme influera très vite sur les politiques et programmes qui voient alors le jour en Europe pour s'étendre ensuite progressivement à d'autres continents. Son adoption progressive et inégale ne doit pas faire oublier d'autres concepts tels que ceux de marginalisation, de pauvreté, de privation, de précarité et de vulnérabilité, qui peuvent aussi éclairer la réalité.

Ce n'est pas par hasard que les organisations et institutions internationales, en premier lieu l'OIT mais aussi l'ONU, l'UNESCO, la Banque mondiale, etc., les institutions européennes (Union européenne, Conseil de l'Europe, etc.) et les réseaux transnationaux du monde associatif utilisent de plus en plus ce vocable. En tant que phénomène social, l'exclusion est plus visible que jamais mais la difficulté de déterminer ses causes profondes la rend opaque. Il ne s'agit pas ici de décrire la totalité de ces causes, mais plutôt de considérer l'exclusion comme un phénomène qui se situe au cœur de l'organisation structurelle des sociétés contemporaines et de leur fonctionnement économique. La dimension politique de l'exclusion, non négligeable, sera également traitée.

Le deuxième chapitre porte sur les caractéristiques de l'exclusion, les points communs et les différences de ses manifestations selon qu'elle est envisagée au niveau de l'individu, du groupe, de la société dans son ensemble ou du territoire. Il souligne la difficulté de mesurer et d'analyser le phénomène et propose à cet effet des pistes méthodologiques.

Le troisième chapitre met en évidence la multiplicité des stratégies adoptées par tous les acteurs concernés. Il examine l'impact de ces stratégies et propose une typologie illustrant leur hétérogénéité dans le temps et dans l'espace. Il s'agit ici de porter un regard critique sur plusieurs grandes théories comme celle de l'inévitabilité – ou de la négation – de l'exclusion, celle de sa disparition grâce au développement économique et celles qui postulent une dichotomie entre le niveau national et le niveau local, entre le domaine social et le domaine économique, etc.

Enfin, nous proposerons des principes stratégiques sur lesquels appuyer la lutte contre l'exclusion, en présentant leurs avantages et leurs inconvénients: la dimension locale, le partenariat, l'intégralité et la globalité de l'action ou encore la participation semblent avoir passé l'épreuve du feu dans de nombreux pays. En conclusion, nous retracerons le chemin parcouru et ouvrirons la réflexion sur les défis et les tâches à venir.

Nous présentons ici un essai conceptuel et stratégique sur l'exclusion sociale. Par conséquent, il n'intègre pas d'analyses statistiques et quantitatives sur l'état actuel du phénomène ni ne traite spécifiquement de variables d'identité telles que la race, l'origine ethnique, l'âge ou le sexe. Néanmoins, le texte contient une multitude d'exemples concrets et renvoie à une vaste bibliographie, ce qui permettra au lecteur d'approfondir sa connaissance du sujet.

Cet ouvrage fait partie du Centre informatique d'apprentissage et de ressources sur l'inclusion sociale (CIARIS) – <http://ciaris.ilo.org> – outil produit par le programme «Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté» (STEP) du Bureau international du Travail, sous les auspices du Portugal.

Chapitre 1

L'exclusion sociale: concept et réalité

1.1 Evolution du contexte et émergence du concept

Tous les auteurs considèrent que le concept d'exclusion prend naissance avec la publication, en 1974, du livre de René Lenoir, intitulé *Les exclus*. Mais comme cela arrive souvent, Lenoir n'était pas conscient de l'utilisation qui serait faite de ce terme par la suite. Il s'agissait pour lui de lancer un cri d'alarme face à l'incapacité d'une économie en pleine expansion, d'intégrer certains groupes de population, handicapés physiques, mentaux ou sociaux. Sa principale préoccupation était que, selon ses calculs, un français sur dix se trouvait en marge du progrès économique et social.

De cette première publication, il faut donc retenir l'idée de «rester à la marge» et le fait que sa parution marque d'une certaine manière en Occident un *tournant* dans la période dite des Trente Glorieuses (1945 à 1975), inaugurant la nouvelle phase qui débute à ce moment précis avec ce qu'on a appelé «la crise pétrolière».

Cependant, il serait erroné de penser que la réalité qu'exprime ce concept n'a pas une longue histoire à son actif. En effet, ne serait-ce qu'au sens littéral, l'exclusion et les exclus existent depuis que les êtres humains vivent en groupe et veulent donner un sens à la vie en société. L'ostracisme à Athènes, la proscription à Rome, les castes inférieures en Inde et les multiples formes d'esclavage, d'exil et de bannissement, de «ghettoïsation» ou encore d'excommunication sont des manifestations historiques (seulement?) de l'attitude de rejet adoptée par chaque société à l'égard des indésirables, des intrus ou des *damnés de la terre* pour reprendre les paroles d'une chanson ancienne. C'était la façon dont on établissait en Europe une *distinction*, une *séparation*, entre les membres du groupe et les autres, entre ceux qui jouissaient d'un statut de plein droit et ceux qui avaient un statut particulier ou n'en avaient simplement aucun. Ces formes d'exclusion n'étaient pas reconnues comme telles; faisant partie de l'organisation sociale ou religieuse de l'époque, elles étaient moralement acceptées. En outre, elles remplissaient des fonctions économiques, sociales, culturelles et politiques puisqu'elles permettaient de racheter péchés et vices par la charité, freinaient les excès et prévenaient les déviances, et constituaient un stimulant différentiel pour ceux qui vivaient en accord avec les règles et valeurs dominantes. Les femmes, qui représentent tout de même la moitié de la population, y ont été particulièrement soumises.

Ce type d'exclusion n'a pas disparu de la face de la terre, à preuve la montée manifeste du racisme, de l'intégrisme et du rejet de l'altérité à laquelle s'ajoutent des processus plus obscurs de séparation et de différenciation urbaine, des mécanismes sélectifs de production et de consommation, la stratification sociale ainsi que la stigmatisation et la culpabilisation des catégories les plus vulnérables. Néanmoins, force est de reconnaître que sur les plans moral, social et politique, l'exclusion est de moins en moins tolérée. Les révolutions du XVIII^e siècle et les luttes des XIX^e et XX^e siècles pour la défense des droits civils, politiques et sociaux, la décolonisation et la recherche d'une société plus égalitaire et moins sectaire n'ont pas été vaines.

En tout état de cause, au cours de ces siècles et depuis le *grand renfermement* (Foucault, 1963), expression la plus extrême de l'exclusion, la question sociale en Europe est moins liée au paupérisme qu'aux conditions de vie et de travail déplorables des salariés du monde industriel et des grandes villes. Les anciens systèmes d'assistance et les ordonnances et les lois nationales et communales sur les pauvres, en vertu desquelles ceux-ci renonçaient à certains droits civils en échange d'un secours, sont alors remplacés par la loi du marché. La réhabilitation par le travail devient le maître mot et ceux qui en sont exclus vont grossir les rangs des miséreux. Dans l'Europe du XIX^e siècle, les malades, les fous, les estropiés, les orphelins et les vagabonds forment une population à la dérive, à laquelle ne s'intéressent que de rares âmes charitables et les philanthropes des milieux laïcs et ecclésiastiques.

Parallèlement, la colonisation des autres continents par les pays européens accentue le phénomène de l'exclusion sur l'ensemble de la planète. Les peuples colonisés perdent le pouvoir de décider de leur propre destin et souvent le droit de vivre en accord avec leur culture et leurs croyances. En outre, ils sont dépossédés des profits tirés de l'exploitation de leurs ressources naturelles, qui vont au vieux continent ou dans les mains des oligarchies locales. Tout cela dégrade encore les conditions de vie dans ces pays.

Dans ce contexte, l'assurance publique et obligatoire mise en place à la fin du XIX^e siècle par l'Allemagne de Bismarck, qui effectuait ainsi un premier pas vers la reconnaissance effective des droits sociaux, constitue une nouveauté à l'échelle mondiale. Différentes formes de protection sociale apparaissent en Europe occidentale et en Scandinavie, qui s'étendent et se généralisent après la Seconde Guerre mondiale, à partir des propositions de Beveridge en Angleterre. Ainsi s'ouvre une ère nouvelle, dans laquelle le modèle keynésien de l'Etat providence pare aux principaux besoins et risques des citoyens des principaux pays d'Europe. En même temps, les pays industrialisés connaissent une phase de croissance économique sans précédent, fondée sur le sentiment d'une abondance de ressources bon marché, qu'ils se procurent en grande partie dans les pays en voie de développement. Le chômage est pratiquement inexistant, les faibles taux observés étant imputables au chômage frictionnel et à la reconversion de certaines branches de l'industrie. Dans l'ensemble, le niveau de consommation des Européens est élevé

et leur confort matériel est assuré grâce à leur travail. En outre, ils bénéficient tout au long de leur vie d'un système de protection qui couvre la maladie, les accidents du travail, la vieillesse, le chômage, l'école et parfois le logement. Les groupes sociaux qui se trouvent hors marché du travail ou qui vivent au-dessous d'un certain niveau de subsistance sont également protégés. Enfin, la mise en place du revenu minimum parachève la construction de cet édifice. Les organisations patronales, les syndicats et l'Etat se concertent à propos de la répartition de la richesse produite. Les droits civils, politiques et sociaux progressent de façon remarquable, rares étant les catégories auxquelles ils ne s'appliquent pas pleinement. Le débat se concentre sur l'*intégration* de la classe ouvrière dans ce système et la pauvreté apparaît comme *résiduelle*, caractérisant ceux qui se situent totalement ou partiellement *en marge* du système, par exemple, les habitants de certaines banlieues, de quelques zones rurales, les émigrés, les groupes sociaux peu *socialisés* et *déviants*. Dans cette société, dont personne ne paraît mettre en doute la mobilité verticale et horizontale ni le caractère organique, la pauvreté est masquée et *souterraine*, et sa gestion est considérée comme étant l'affaire de l'assistance publique ou des organisations de bienfaisance privées, ecclésiastiques ou laïques. C'est exceptionnellement que des voix s'élèvent pour dénoncer des situations de pauvreté en Europe et aux Etats-Unis, ce qui donnera cependant lieu dans l'après-guerre dans ce dernier pays à la *guerre* contre la pauvreté. Et s'il y a des exclus, ceux-ci sont *mis à l'écart* et *cachés* dans des maisons de réclusion. On assiste plus au moins au même phénomène dans les pays d'Europe de l'Est où le travail est la principale source de revenus et de considération politique et sociale et où la dissidence (culturelle et politique) est occultée et anéantie.

A la même époque, les pays que l'on a dénommé alors pays du tiers-monde entrevoient une lueur d'espoir grâce à leur rapide décolonisation politique et à l'esprit de la Conférence de Bandung qui réunit les principaux pays non alignés dans le dessein d'affirmer leur autonomie économique et politique (neutralité dans la guerre froide), et ainsi de mettre un terme à leur isolement sur la scène internationale. Mais pour la plupart d'entre eux, cet espoir va s'évanouir devant un certain nombre d'obstacles. Premièrement les deux blocs se sont opposés à la création d'un espace de neutralité active, et ont obligé ces pays à prendre position en faveur de l'un ou de l'autre. Deuxièmement, les termes réels de l'échange ont accru la dépendance des économies du Sud et les ont appauvries, réduisant à néant la perspective d'un développement économique et social rapide et autonome. Troisièmement, les bureaucraties et les oligarchies qui dominaient nombre de ces Etats n'ont pas cherché à valoriser les ressources et l'économie locales. Quatrièmement, les relations bilatérales, trilatérales et régionales se sont rompues, ce qui a entraîné des conflits et des guerres. Enfin, les périodes de tolérance politique et culturelle ont généralement été de courte durée et remplacées par des systèmes de parti unique, des dictatures militaires ou d'autres régimes plus ou moins despotiques qui ont privé la population de tous ses droits, renforçant ainsi l'isolement politique et institutionnel de ces pays.

La constitution et la cristallisation des deux blocs politico-militaires s'accompagnent donc d'une bipolarisation de plus en plus marquée entre des pays qui ne trouvent pas d'issue à leur situation périphérique et un monde occidental dont la grande majorité de la population est intégrée dans l'Etat providence et la société d'abondance par le truchement du marché du travail, de la sécurité sociale et des institutions de socialisation: famille, école, système de santé.

Mais les choses allaient changer. Les événements qui se produisent en 1968 dans des pays aussi différents que la France, le Mexique ou la Tchécoslovaquie, annoncent des bouleversements idéologiques et culturels qui vont modifier le visage de l'exclusion et la manière d'y répondre. Mais c'est la hausse subite du prix du pétrole qui déclenche une nouvelle phase, au cours de laquelle la pauvreté et l'exclusion vont resurgir et reprendre leur place dans le débat social.

En effet, la crise économique des années soixante-dix ébranle le modèle antérieur. Il n'est désormais plus possible de compter sur une croissance économique caractérisée par le plein emploi grâce à l'exploitation de matières premières et de sources d'énergie à la fois abondantes et bon marché. Le prix de celles-ci augmente et l'on prend davantage conscience de la rareté des ressources naturelles. L'industrie de base n'est plus considérée comme le moteur du développement. Reconversions industrielles, délocalisations d'entreprises et décentralisation de la production sont désormais à l'ordre du jour, privant souvent de travail les membres de la classe ouvrière, sans que ceux-ci ne parviennent à s'adapter aux nouvelles technologies. Ces dernières vont augmenter par ailleurs, au détriment du travail, le poids du capital dans l'investissement et le produit final. Le marché du travail se transforme et évince les travailleurs les plus fragiles, qui ont plus de mal qu'auparavant à trouver un emploi. Le spectre du chômage resurgit, touchant une forte proportion d'une population qui se croyait protégée et prémunie contre celui-ci.

Parallèlement, et sans entrer ici dans le débat sur la légitimité et la viabilité de l'Etat providence, les attaques provenant d'horizons différents, mais généralement d'inspiration néolibérale, entraînent l'adoption de politiques et de mesures qui remettent en question certaines conquêtes de l'Etat providence et notamment les régimes publics de protection sociale. Certes, cette remise en question ne revêt pas la même ampleur dans tous les pays mais elle met à jour les effets pervers de certaines politiques sociales et les déficits des régimes de sécurité sociale, qui précipitent des milliers de personnes dans une grande précarité. Elle attire aussi l'attention sur la nécessité de réformer le mode de financement, la dotation des services et les prestations de la sécurité sociale afin de garantir la viabilité de celle-ci et d'éviter les déficits publics en modifiant les rapports entre secteur public et secteur privé et en cherchant de nouvelles formes de légitimation des rapports entre les citoyens et l'Etat ou, en bref, une autre articulation entre Etat et société.

La société, elle aussi, est ébranlée par ces processus: à la déstabilisation du salariat s'ajoutent la transformation de la cellule familiale, l'isolement de nombreux individus, la dégradation progressive des réseaux de socialisation et la dislocation du lien social. C'est particulièrement clair dans les grandes villes

des principaux pays d'Europe, où une plus grande diversité des situations et une plus grande liberté accentuent le facteur risque et l'affaiblissement de la cohésion sociale.

La chute du mur de Berlin éveille de part et d'autre l'espoir que la disparition des blocs produise des conditions favorables à un développement économique, social et politique d'un type nouveau. Cependant, les graves événements qui ont ouvert le nouveau millénaire confèrent une acuité nouvelle à la problématique de l'exclusion. L'intégrisme et le fondamentalisme des «attaquants» comme des «attaqués» plongent l'humanité tout entière dans un manichéisme qui ne fait que renforcer l'exclusion (des autres). Cette situation doit trouver d'urgence une solution, tant au plan national qu'au plan international.

Tout cela oblige à réviser les termes et concepts utilisés jusque-là pour désigner et expliquer la pauvreté et l'exclusion, et ce faisant, ouvre un débat sur leur signification et leur utilisation dans l'élaboration de stratégies d'intervention. C'est dans ce contexte et à la faveur de ce débat que se développe la notion d'exclusion sociale.

1.2 Une question de terminologie?

Les mots qui décrivent la condition humaine permettent de comprendre les phénomènes qui la caractérisent et d'en débattre mais ils renferment de nombreux pièges qui masquent et déguisent la réalité qu'ils sont censés désigner. Les choses se compliquent encore lorsqu'ils sont polysémiques, comme c'est le cas de *pauvreté* et d'*exclusion*. C'est pourquoi nous essaierons de délimiter le sens et la portée de ces termes, à commencer par celui de pauvreté qui, historiquement, a précédé celui d'exclusion sociale.

Le terme de *pauvreté* vient de pauvre qui, comme dans les autres langues romanes, dérive de l'adjectif latin *pauper-eris*. Les différentes fonctions et acceptions de l'équivalent espagnol, *pobreza*, ont été étudiées à travers les 1044 articles du Fonds historique de l'Académie royale espagnole (Casado, 1990a). Dans 37 pour cent des cas, le mot pauvre est utilisé comme substantif pour désigner les personnes dépourvues de moyens matériels. Dans 13 pour cent des cas, le substantif *pauvre* s'utilise en opposition à *riche*, et dans 4 pour cent des cas, les deux sont associés au pluriel, *riches et pauvres*, indiquant la valeur de généralisation de cette antithèse et, de là, l'universalité de la variable richesse-pauvreté en tant qu'élément de caractérisation sociale. A noter toutefois que dans cette combinaison, le terme de *pauvres* englobe tous ceux qui ne sont pas riches, mais qu'il a un sens beaucoup plus restreint lorsqu'il est pris isolément. Dans 39 pour cent des cas, l'adjectif *pauvre* est utilisé comme épithète et dénote alors un sentiment de commisération ou, moins fréquemment, de condescendance – dans l'expression *un pauvre bougre* par exemple – avec une connotation de manque, d'absence de

valeur ou d'humilité. Il est de plus en plus utilisé pour qualifier des entités géopolitiques, dans les expressions *populations pauvres*, *régions pauvres*, *pays pauvres*, par exemple. Lorsqu'il est attribué, il s'accompagne généralement de l'auxiliaire *être*, l'expression *être pauvre* désignant une caractéristique structurelle. Enfin, on le trouve dans des expressions telles que la *pauvreté volontaire*, les *pauvres d'esprit*, la *pauvreté évangélique*, ou encore des exclamations comme *pauvre de toi* (sarcasme) ou *pauvre de moi* (apitoiement sur soi-même).

Pour synthétiser, le mot *pauvre* exprime trois types de manque: *avoir peu*, *valoir peu*, *avoir peu de chance*. Ce manque peut être structurel (être pauvre), circonstanciel (pauvreté passagère), excluant (ne pas être riche), volontaire (la vertu de pauvreté) ou simulé.

Il n'est pas possible de se livrer au même exercice pour le terme d'*exclusion* en raison, entre autres, de son usage relativement récent. Lenoir a déjà été cité mais il convient de mentionner également Secrétan qui en 1959, donne à ce terme un sens proche de celui de pauvreté volontaire, c'est-à-dire d'autoexclusion pour des motifs éthiques ou religieux, et Klanfer qui en 1965, se situant dans la perspective du quart-monde, l'associe aux survivants de la société préindustrielle. Mais ce sont là des exceptions, tandis que le concept de pauvreté, sa représentation sociale et les mesures qui l'accompagnent ont, comme l'ont montré beaucoup d'historiens et tout récemment Geremek (1987), Sassier (1990) et Castel (1995), une longue histoire qui remonte au Moyen Âge.

Il ne s'agit pas ici de résumer cette histoire mais simplement de rappeler que c'est au fil d'un long parcours que les mots indigence, précarité, misère, dénuement et marginalisation acquièrent leur sens, parfois équivalent, parfois parallèle et parfois éloigné de celui de pauvreté.

Rappelons encore qu'au XIX^e siècle, le paupérisme est considéré comme résultant de l'échec des rapports que les êtres humains établissent entre eux pour survivre. Cette interprétation a deux conséquences: premièrement, elle entraîne l'instauration d'un minimum alimentaire de subsistance fixé selon des critères biologiques ou physiologiques, préconisée, par exemple, par des auteurs britanniques comme Booth (1889 et 1892), Rowntree (1901) et Stitt et Grant (1993); et deuxièmement, elle met en évidence le caractère inégalitaire de la propriété des moyens de production et de la répartition de la richesse produite. Ces deux interprétations trouveront plus tard un certain écho dans les notions de *pauvreté absolue* et de *pauvreté relative*. La première, comme le rappelle Milano (1988), renvoie à un niveau de vie minimum, valable pour tous les pays et pour toutes les époques. Elle est généralement mesurée d'après le nombre minimum de calories nécessaires, indiqué par les catégories d'aliments qui contiennent ces calories. Cette formule, adoptée aux Etats-Unis depuis 1965, sert à déterminer le seuil de revenu (indexé sur l'inflation) au-dessous duquel une personne est considérée comme pauvre. Durant la même décennie, la Commission de planification de l'Inde a fixé ce niveau minimum à 2250 calories par jour, et d'autres études l'ont situé à 2150 pour le Pakistan et à 2122 pour le Bangladesh (Milano, 1992). Cepen-

dant, tant les catégories et la liste des aliments, choisies en fonction des habitudes de consommation des ménages non pauvres, que le calcul de l'indice des prix, rapprochent la notion de pauvreté absolue de celle de pauvreté relative. En outre, dans les pays développés, les personnes qui ne disposent pas de ce minimum alimentaire de subsistance vivent néanmoins dans des conditions qui les empêchent de mourir de faim, ce qui n'est pas le cas dans les pays du Sud. C'est pourquoi certains estiment que la notion de pauvreté absolue reflète mieux la situation de ces derniers.

Dans son analyse de la pauvreté en Grande-Bretagne et dans le monde, Townsend (1979 et 1993), établit à partir de la notion de *dénuement*, une liste de biens et services non seulement nécessaires mais liés également au niveau de vie de la société. Dans sa controverse avec Amartya Sen (1985 et 1992), selon lequel n'est pas pauvre uniquement celui qui possède moins que les autres mais aussi celui qui ne dispose pas d'un minimum de moyens de subsistance, le sociologue anglais fait valoir qu'une telle position tend à sous-estimer l'importance des besoins non alimentaires non seulement dans les pays riches mais surtout dans ceux du tiers-monde. Quoi qu'il en soit, la crise qui débute dans les années soixante-dix plonge des centaines de milliers de personnes dans la misère, y compris dans les pays industrialisés.

Nous l'avons déjà vu, cette décennie voit émerger des phénomènes qui doivent être analysés à l'aide de concepts nouveaux. *Marginalité* et *nouvelle pauvreté* sont les deux termes les plus usités dans le contexte européen. Le premier proviendrait de *marginet marginalen* anglais, dont l'usage aurait gagné les langues latines. Précisément, Vincent (1979) situe l'apparition de ces termes en France entre 1972 et 1973, pour désigner des groupes de jeunes qui, ayant renoncé à leurs attaches bourgeoises pour adopter un mode de vie plus ou moins bohème, étaient en rupture avec la société et participaient ponctuellement aux luttes sociales de l'après-mai 68. L'adjectif *marginal* a donné naissance à des substantifs, *les marginaux* pour désigner un ensemble d'individus ou encore *la marginalisation* qui décrit à la fois un processus et la situation des personnes qui la subissent ou la recherchent. Ces personnes se seraient éloignées du centre de la société mais participeraient néanmoins au cours de l'histoire. Elles formaient une frange géographique instable pouvant englober ceux qui quittaient la ville pour aller vivre en communauté, les étudiants contestataires, les insoumis en nombre croissant, finalement tous ceux qui ne se pliaient pas aux valeurs dominantes et aux usages établis, recherchant parfois des modes de vie alternatifs (Castel, 1996). Ces termes seront donc en partie utilisés pour disqualifier ces mouvements parce qu'ils ne sont pas représentatifs, et parce que leur non-conformisme les distancie du centre. Pourtant, en Italie, en Espagne, au Portugal et en Irlande, le mot *marginalisation* désigne toujours le processus par lequel certains groupes sociaux sont éloignés du centre, momentanément (jeunes à la recherche de travail) ou chroniquement (itinérants, gitans, etc.). En ce sens, *la marginalité* serait un état intermédiaire, une phase plus ou moins passagère, «volontaire» ou imposée, entre l'intégration et l'exclusion définitive.

En Amérique latine, le concept de marginalisation apparaît dans les années cinquante à propos des habitants des favelas et des bidonvilles créés par l'exode rural (Stavenhagen, 1970). Mais contrairement à ce qui se passe en Europe, ces marginaux-là n'ont pas choisi leur marginalité. Ils ne devraient d'ailleurs pas être qualifiés de marginaux puisqu'ils constituent une majorité croissante de la population, n'ont jamais fait partie de l'économie formelle et n'ont aucune chance de pouvoir s'insérer à brève échéance dans le modèle culturel, social et économique dominant. Leur sort est la conséquence directe de l'aggravation des inégalités à l'intérieur du pays et de la dépendance de celui-ci vis-à-vis de l'extérieur. Ils grossissent les effectifs du *secteur informel*, concept élaboré dans les années soixante-dix par le Bureau international du Travail, et dont le succès a fait évoluer, par contraste, celui de marginalisation dans un sens plus péjoratif (Fassin, 1996). Il convient cependant de souligner que non seulement en Amérique latine et en Europe, mais partout dans le monde, les notes inscrites en *marge* d'un texte, ont pour but d'en éclaircir le sens.

A la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, ceux qui vivent en marge de la société disparaissent des journaux et des préoccupations des pouvoirs publics, alors même que la crise économique, et surtout la restructuration du marché du travail, font de plus en plus de victimes. Des catégories sociales qui n'auraient jamais pensé se trouver un jour en situation de précarité sont touchées. Les plus représentatives de ce que l'on appellera la *nouvelle pauvreté* sont celles des ouvriers qualifiés licenciés pour cause de reconversions industrielles et d'évolution technologique; de certains dirigeants de petites entreprises, commerçants, artisans et autres professions qui ne parviennent pas à s'adapter à cette évolution; de tous ceux, surtout des femmes, qui ne trouvent pas de travail ou perdent leur emploi en raison de leurs responsabilités familiales; et des personnes surendettées. Ces gens ne sont ni des non-conformistes, ni des inaptes au travail, ni des asociaux, comme dans le cas évoqué plus haut, mais des individus qui connaissent des difficultés liées à l'emploi et aux revenus qu'ils en tirent. L'expression de *nouvelle pauvreté* trouve un certain écho en Espagne (Candel, 1988), en Angleterre (Room, 1990), en France (Paugam, 1991), en Italie (Saraceno, 1990) et a même fait l'objet de débats internationaux, mais n'est jamais véritablement entrée dans l'usage.

A vrai dire, la notion de nouvelle pauvreté a été sévèrement critiquée par ceux qui voyaient dans son utilisation une intention politique, un moyen de détourner l'attention de la pauvreté structurelle persistante, un prétexte d'inspiration plus ou moins néolibérale pour retourner aux pratiques individuelles de charité. Elle a donc été rapidement remplacée par le concept d'exclusion sociale mais il faut bien admettre qu'elle a eu le mérite d'attirer l'attention sur le nouveau paysage social de l'Europe des années quatre-vingt.

1.3 Sens et usage du concept d'exclusion sociale

Au-delà de ces considérations sémantiques et terminologiques, il convient maintenant d'examiner le sens profond du concept d'*exclusion sociale* et l'usage qui en est fait.

Premièrement, une mise en garde est nécessaire contre l'usage abusif d'un concept qui a été qualifié de fourre-tout, de passe-partout ou encore de chewing-gum parce qu'il s'étire et se déforme à volonté. On est allé jusqu'à dire qu'à force de banalisation, il était saturé de sens, de non-sens et de contresens (Freünd dans l'introduction de l'ouvrage de Xiberras, 1996). Il ne doit pourtant pas être totalement dénué d'intérêt puisque, pratiquement inusité il y a vingt ans, il est aujourd'hui sur toutes les lèvres: du plus haut placé des fonctionnaires internationaux au plus modeste exécutant d'un projet local en Europe du Nord, dans la forêt amazonienne, dans la plus lointaine île du Pacifique ou au fin fond du désert africain.

En second lieu, son utilisation aux côtés d'autres termes voisins, comme celui de pauvreté, oblige à le préciser et à le circonscrire. Tâche hasardeuse s'il en est s'agissant d'un concept en gestation, donc vague, équivoque, polyvalent et polymorphe. Pour éviter le risque de l'appauvrir en l'inscrivant dans un cadre trop rigide, nous procéderons par étapes en le comparant à d'autres concepts afin d'en dégager les convergences et les divergences.

Quelles sont les causes, les conséquences et les prolongements de l'exclusion sociale?

Commençons peut-être par rappeler que l'exclusion est liée à une insatisfaction, au malaise ressenti par tout être humain qui se trouve dans l'incapacité de réaliser les ambitions qu'il a pour lui-même et pour ceux qui lui sont chers. De ce point de vue, l'exclusion serait empreinte d'une certaine subjectivité fondée sur des faits concrets. Rappelons aussi que l'exclusion de certaines modes, coutumes et idées peut être vécue comme une expérience positive par un individu, un groupe ou une communauté dont la cohésion interne se trouve ainsi renforcée.

Ne serait-ce pas le cas du peuple gitan qui, exclu et poursuivi durant des siècles, a réaffirmé son identité en prenant ses distances avec certaines valeurs (obsession du travail ou manque de respect pour les personnes âgées, par exemple) prévalant dans le reste de la société, chez les *paya*?

Dans d'autres cas, l'exclusion volontaire est une condition préalable nécessaire à la stimulation de la créativité artistique ou intellectuelle, ou bien pour mener une vie davantage dominée par la réflexion philosophique ou religieuse.

Par ailleurs, il est indéniable que la grande majorité des êtres humains peut affirmer être ou avoir été exclue de quelque chose (Estivill, 1998a), et si l'on s'en

tient à la Bible, les premiers exclus sont certainement Adam et Eve, et par la suite Caïn. Mais aujourd'hui nous ne sommes pas au paradis et des comportements tels que ceux de nos ancêtres n'appellent plus ce type de châtement. Du reste, le fratricide comme celui qu'a commis Caïn n'est plus chose courante de nos jours. Néanmoins, il semble intéressant de retenir que la *transgression est génératrice d'exclusion*. Toute société, tout groupe et même tout individu, se donne des règles plus ou moins explicites grâce auxquelles il crée une différenciation qui lui permet de délimiter, à tort ou à raison, les catégories du je, nous, vous et eux. Il n'y a donc pas d'exclusion sans inclusion. En règle générale, les deux traduisent en même temps le sentiment d'identification et de dépendance des uns par rapport aux autres. Se définir soi-même, c'est en même temps définir l'autre. Et plus cette définition est précise, plus elle exclut. Si l'on applique ce principe aux sociétés, cela signifie que plus celles-ci sont strictes et fermées sur elles-mêmes, plus elles ont tendance à exclure. Le processus est à la fois réel et symbolique. C'est pour cette raison que la sociologie, la psychologie et l'anthropologie peuvent enrichir la notion d'exclusion. D'où le recours aux théories sur les liens organiques, l'anomie et la déviance, élaborées par des auteurs classiques des sciences sociales comme Durkheim, Simmel, Tonnies ou Max Weber et l'utilité des travaux de l'Ecole de Chicago qui, déjà dans les années trente, relevait l'influence des facteurs d'intégration et de ségrégation sur la cohésion sociale des populations immigrées dans les grandes villes.

Lorsque des individus, des groupes ou des communautés, dressant des barrières toujours plus hautes, se replient sur eux-mêmes en proclamant leurs valeurs de manière autoritaire et dogmatique, ceux qui n'adhèrent pas à ces valeurs ou qui ne sont pas reconnus risquent d'en être *expulsés*. L'histoire offre de nombreux exemples de phénomènes d'exclusion déclenchés par des motifs religieux, idéologiques, politiques, culturels ou ethniques, qui ont abouti à la négation totale de l'autre et à son extermination.

Un autre cas de figure est la création d'*espaces clos*, plus ou moins éloignés et coupés du reste de la société, et de *statuts spéciaux*, toujours inférieurs, à l'intention de certains groupes sociaux.

Toutes les formes d'apartheid, et très clairement celle qui était pratiquée il y a peu de temps encore en Afrique du Sud, sont des exemples de ce type d'exclusion. Celui-ci trouve principalement son origine dans les politiques coloniales qui cantonnèrent les populations indigènes et les autochtones de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique du Nord et du Sud dans un territoire (la réserve pour les Amérindiens) et/ou dans une fonction institutionnalisée au niveau le plus bas de la hiérarchie sociale.

Ces exemples historiques ne doivent pas occulter la spécificité de l'exclusion sociale à l'époque contemporaine, où la stigmatisation (Goffman, 1975) et l'interaction entre la société et les groupes exclus passent par des canaux plus

souples, plus complexes et parfois moins apparents. Par exemple, la société tend à considérer les exclus comme coupables ou responsables de leur exclusion, en leur reprochant leur conduite et leur indifférence vis-à-vis du pacte social. Tandis que les exclus, eux, essaient de trouver une place dans leur propre réseau de relations ou bien peuvent décider de lutter contre les circonstances de leur exclusion et critiquer la société pour son manque de considération à leur égard. Il y a alors *rupture* des liens symboliques et conflit potentiel entre les schémas respectifs de représentation sociale. Rupture d'autant plus probable en raison, d'une part, de la montée de l'individualisme et de l'individualisation qui sont source d'isolement, et d'autre part de la multiplicité et de l'hétérogénéité des valeurs dominantes. Tout cela rend la recherche de la cohésion sociale et d'une identité commune encore plus complexe.

Ainsi, à la dislocation des réseaux sociaux et à la fragmentation de la société (Mingione, 1993), s'ajoutent l'hétérogénéité des valeurs et des représentations dominantes, la difficulté de constituer d'autres pôles de rassemblement et d'espaces d'identification et, enfin, la difficulté de trouver des réponses collectives, transversales, aux ruptures et éloignements successifs. *Tel serait le fondement de l'exclusion sociale*, laquelle se manifesterait à l'échelle individuelle (niveau micro), dans les relations entre hommes et femmes, dans les relations entre individus, groupes et institutions intermédiaires (niveau meso), et dans l'interaction avec l'ensemble de la société (niveau macro).

Il convient de se demander ici dans quelle mesure cette vision des choses est applicable aux pays du Sud, où la famille, le voisinage, la notion d'appartenance à la communauté locale ou tribale et les systèmes symboliques qui s'y rattachent, ont encore tant de force. Certes, la réponse ne peut être ni définitive ni homogène, compte tenu de la pluralité des situations, mais on peut tout de même faire observer que, dans ces pays aussi, la société traditionnelle est soumise à des agressions, à des images et valeurs provenant des centres urbains et dans une certaine mesure du monde occidental, et qu'elle est en butte aux multiples obstacles qui s'opposent à la reconstitution d'une autre forme de lien social, indépendante des circuits de l'économie marchande ou des pouvoirs constitués. On peut même affirmer que, sauf dans les cas extrêmes de communautés très fermées et très isolées, les sociétés de ces pays sont à cet égard de plus en plus vulnérables. Cela ne veut pas dire qu'elles acceptent les modèles imposés sans les critiquer ni qu'elles n'exportent pas les leurs (migrations internes et externes).

Cependant, il ne faut pas non plus se faire une image harmonieuse, voire idyllique, de ces sociétés. L'exclusion n'y est pas seulement due à l'influence du monde occidental mais aussi à leurs propres structures et normes dont la transgression individuelle et collective peut être sévèrement punie. Néanmoins, pour elles, la véritable exclusion est celle qui est causée par l'impossibilité d'accéder à toute une série de biens matériels, aux services sociaux, à l'instruction, aux soins de santé et à la protection sociale ainsi que de participer aux décisions dont dépend l'existence de leurs membres.

En effet, l'exclusion sociale stricto sensu est indissociable de l'exclusion politique et de l'exclusion économique. Souvent, les différentes formes d'exclusion se cumulent et, dans certains cas, se renforcent mutuellement; dans d'autres encore, elles se développent parallèlement et enfin, il arrive que l'une prenne le dessus sur les autres.

Dans le texte qu'ils ont publié à la suite du Forum sur les politiques contre l'exclusion sociale, organisé par l'Institut international d'études sociales du BIT, Gore et Figueiredo (1997) attirent l'attention sur la préoccupation de la grande majorité des auteurs du Sud (Pérou, Inde, Thaïlande) et des pays en transition (Fédération de Russie), au sujet de la *dimension politique de l'exclusion*. Précédemment, dans la contribution de l'OIT au Sommet mondial de 1995 pour le développement social, (Rodgers, 1995), la même préoccupation avait été exprimée à propos d'autres pays (Mexique, Yémen) et continents. Ainsi, la dimension politique de l'exclusion rencontrerait un plus grand écho dans ces pays. Sans tomber dans l'eurocentrisme, il faut bien reconnaître que les libertés civiles, politiques et sociales ont été plus souvent bafouées dans ces pays qu'en Europe occidentale, même si l'histoire de cette dernière est loin d'être exemplaire.

La notion d'*exclusion politique* introduit la question des droits des citoyens, de l'accessibilité et de la jouissance de ces droits et des multiples barrières qui les entravent. Pour les pays occidentaux, on considère habituellement que ces droits se sont développés en trois temps (Marshall, 1964): d'abord les droits civils (liberté individuelle, droit à la propriété, droit de circuler librement, etc.), puis les droits politiques (réunion, association, expression, participation, etc.), et enfin les droits sociaux (protection sociale, insertion, etc.). Bien que ce découpage en phases successives soit critiquable (au Portugal, en Espagne, en Italie et en Grèce, les droits déjà acquis dans chacune des trois catégories ont été niés pendant les périodes de dictature, et l'histoire est remplie de périodes de régression), il se révèle utile pour situer la notion d'exclusion et les conditions de citoyenneté en termes de développement politique et de relations avec l'Etat. Il convient de rappeler que de nombreux droits ont été inscrits dans la loi à la suite de mouvements sociaux et citoyens se dressant contre l'exclusion politique. Tel est le cas, par exemple, des mouvements féministes qui, dans différentes régions du monde et notamment en Europe, se sont battus et continuent à se battre pour l'égalité de traitement. Ainsi, force est de constater que les Etats providence sont passés des droits-libertés aux droits-obligations en vertu desquels les pouvoirs publics sont tenus de parer de manière optimale aux risques et besoins des citoyens. De même, bien des politiques sociales et des mesures prises dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'urbanisme et du travail ont été sélectives, c'est-à-dire bénéfiques pour certains et préjudiciables pour d'autres: elles ont eu des effets pervers qui ont contribué à une inégalité pouvant conduire à l'exclusion. Et si cela s'est produit en Europe de l'Ouest, que dire des pays d'Europe de l'Est où un prétendu égalitarisme a bien souvent masqué l'oppression de nombreuses minorités nationales et ethniques, où dans l'actuelle phase de transition, on trouve encore

des cas dramatiques d'exclusion de certains groupes (gitans, enfants, personnes âgées, paysans, etc.) et où le respect de certains droits pose toujours problème?

Dans les pays du Sud, l'exclusion politique a longtemps fait partie de la vie quotidienne. Non seulement à cause de la fréquence des régimes dictatoriaux ou de la toute-puissance de certains clans, ethnies, groupes religieux ou oligarchies locales, mais aussi et surtout parce qu'au moment de l'indépendance, de nombreux Etats se sont bâtis sous contrainte et n'ont pu s'affranchir du poids de l'héritage colonial, facteur qui a soit ralenti, soit accentué l'exclusion politique. Dans ces conditions, malgré les efforts notables qui ont été effectués ces dernières années, les notions de citoyenneté et de droits politiques sont encore loin d'être totalement implantées ou même d'être connues et revendiquées.

C'est certainement pourquoi, dans ces pays, la notion d'exclusion a pour corollaire la non-participation de la majorité de la population aux mécanismes institutionnels, même si pour beaucoup d'entre eux, il y a une réelle participation au sein de la communauté locale et des réseaux de proximité. Mais la situation dans les pays plus avancés est largement comparable: il y a un déficit de représentation de la société réelle dans le monde politique qui a tendance à croître, malgré le passage de l'Etat interventionniste à l'Etat «animateur» (Donzelot, 1994). Cela conduit d'une part, à s'interroger sur la question de gouvernabilité et d'autre part, à une influence croissante de la société civile, un dynamisme des groupements locaux et communautaires ainsi que du mouvement associatif et à un renouveau de l'économie sociale (Defourny et Develtere, 2000), que l'on constate dans le monde entier (Anheier et Salamon, 1998). Grâce à cette nouvelle dynamique, ces groupements remplissent non seulement leurs fonctions classiques de défense des intérêts de leurs membres, de prestataires de services et de relais pour les revendications (Beveridge, 1948), mais deviennent également des espaces de participation sociale et de lutte contre toute forme d'exclusion.

Les micro-assurances de santé (mutuelles) ont été conçues pour parer à d'éventuelles difficultés financières en payant les services de santé par le biais d'un système de mise en commun des risques. On a constaté que dans certains cas, les membres de ces mutuelles pouvaient se prévaloir de certains droits dans les centres de santé et ainsi surmonter les craintes et les difficultés que ceux-ci engendrent. Par conséquent, les micro-assurances ne servent pas seulement à financer tel ou tel type de soins, elles permettent aussi de franchir les barrières des centres de santé en posant d'autres conditions de participation.

Pour importantes que soient les dimensions sociale et politique, il ne faut pas oublier que la notion d'exclusion naît et se nourrit de l'*exclusion économique*. En effet, c'est parce qu'elle permettait de qualifier les conséquences des changements qui se produisaient dans les économies occidentales, que cette notion s'est forgée et popularisée. Cela signifie que d'autres termes ou concepts se sont avérés moins utiles pour décrire et, en définitive, expliquer ce qui se passait.

Le concept d'exclusion n'a pas pris naissance dans la théorie économique (Gazier, 1996) car celle-ci ne peut expliquer la convergence des mécanismes qui séparent les individus, les groupes et les territoires des centres de production et de consommation. En outre, son paradigme central fondé sur la rareté l'amène à poser le problème en termes de pauvreté/richeesse et d'égalité/inégalité dans la possession et l'utilisation des biens produits. Dans cette optique, les exclus représentent soit une demande non solvable, soit les inutiles et les surnuméraires du XIX^e siècle, soit les laissés-pour-compte du développement, la misère du monde (Bourdieu, 1993), les *underclass* de la littérature nord-américaine des années soixante et soixante-dix (Wilson, 1987), ou encore les *losers* écartés de la scène économique, tous difficilement classables dans les catégories de la rationalité économique.

Néanmoins, la dimension économique du phénomène est indéniable et l'approche économique est riche d'enseignements.

L'un de ces enseignements est qu'au schéma vertical dans lequel les classes sociales s'opposent en fonction de leurs positions respectives au sein des rapports de production, il faudrait juxtaposer un schéma horizontal dans lequel l'opposition se jouerait entre ceux qui se trouvent à l'intérieur du marché du travail (*insiders*) et ceux qui se trouvent à l'extérieur (*outsiders*): certains ont un emploi, d'autres non. Cette conception, liée à l'idée d'un marché du travail à deux vitesses, et qui peut être transposée au fait que certains jouissent des avantages de l'Etat protecteur et d'autres non, présente l'intérêt de mettre en évidence l'opposition réelle et croissante entre salariés et chômeurs, entre économie officielle et économie souterraine, entre secteur formel et secteur informel, et entre les acteurs de chaque camp. Cependant, la dichotomie sur laquelle elle se fonde n'est pas satisfaisante car la frontière entre les deux éléments est de moins en moins claire et de plus en plus mouvante.

L'aspect économique de l'exclusion est séparateur, mais aussi successif et cumulatif. Par exemple, pour caractériser la situation des individus au regard des variables «emploi» et «protection sociale», on peut proposer la typologie suivante:

- ceux qui ont à la fois un travail et une protection sociale;
- ceux qui n'ont pas de travail mais qui ont une protection (allocataires de prestations de chômage, retraités, invalides, etc.);
- ceux qui ont un travail mais pas de protection (économie souterraine, secteur informel);
- ceux qui n'ont ni l'un ni l'autre.

Si les variables que l'on croise deviennent «travail salarié» et «liens sociaux», l'on obtient également un schéma à quatre situations qui est fondamentalement celui que Castel et ses disciples utilisent (désaffiliation/affiliation, vulnérabilité/non-vulnérabilité). Cependant, la difficulté tient au fait qu'il ne s'agit pas seule-

ment d'établir des typologies, mais de caractériser un processus d'expulsion qui se situe au cœur de la société et de l'économie et qui sépare les individus à la fois progressivement et brutalement.

La délocalisation de la production, la segmentation du marché du travail et la différenciation que cette dernière introduit eu égard au statut des travailleurs (contrat de travail à durée indéterminée, travail temporaire, précaire, saisonnier, souterrain, etc.), la diversité d'accès aux biens de consommation, aux équipements et services économiques, sociaux, éducatifs, sanitaires et culturels et enfin la ségrégation urbaine et spatiale sont autant de phénomènes qui témoignent de l'existence d'un lien entre l'exclusion et le système de production. En effet, celui-ci engendre travail précaire et chômage d'un type nouveau, appelé parfois « chômage d'exclusion » (Wulh, 1992), auxquels les politiques du travail et les politiques sociales sont incapables de remédier, ce qui ferme l'accès à de nombreux biens et services normalement à la disposition des citoyens.

Rappelons avec Bhalla et Lapeyre (1995) que la répartition des ressources et de la richesse accumulée est inégale car elle dépend des rapports de force, de la capacité de chaque groupe d'exercer une pression corporative et/ou revendicative ainsi que des priorités politiques et des mesures ciblées (*targeting policy*). Par conséquent, la croissance économique est peut-être une condition nécessaire, mais elle n'est pas suffisante pour prévenir, atténuer et combattre l'exclusion. On peut même avancer qu'un certain type de croissance est générateur d'exclusion lorsque ses fruits sont monopolisés par certains groupes. A cela s'ajoute une dimension spatiale puisque bien souvent ce sont un quartier, une zone, une région voire un pays qui ne participent pas à cette croissance, se trouvant relégués au bas de la hiérarchie territoriale et exclus de la division internationale du travail. Centres historiques non réhabilités, banlieues délabrées, ceintures urbaines, anciennes zones industrielles, régions et campagnes isolées deviennent de plus en plus périphériques et, abandonnés à leur propre sort, constituent des poches d'exclusion économico-spatiale. Les habitants de ces lieux peuvent difficilement sortir de ces espaces/circuits d'exclusion à l'exception des plus actifs, qui émigrent.

L'émigration est un bon exemple du changement de condition de personnes selon le contexte dans lequel elles se trouvent. Bien souvent ceux qui émigrent ne sont pas les plus exclus ou les plus pauvres d'une région donnée mais ceux qui ont reçu une formation, qui possèdent des aptitudes valorisées dans leur propre pays et qui très fréquemment entretiennent des liens avec des émigrants plus anciens (chaîne migratoire). En revanche, dans une perspective internationale et du point de vue du pays d'accueil, ils sont considérés comme pauvres et sont souvent exclus. A leur arrivée, ils risquent fort de se trouver dans une situation de précarité (par rapport au niveau de vie du pays d'accueil) et d'être exclus puisqu'ils ne connaissent ni la langue, ni les coutumes, ni les mécanismes relationnels, ni les codes culturels de ce pays.

L'une des difficultés de ce type d'analyse est qu'avec l'internationalisation des échanges et ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation (Sousa Santos, 2001), les centres de pouvoir économique sont partiellement éclatés et sont de moins en moins localisables, alors que leur impact se fait bel et bien sentir. De plus, comme le savoir est une source de pouvoir, l'introduction des nouvelles technologies et en particulier des technologies de l'information, engendre un autre type d'exclusion: celui d'un monde qui donne une image virtuelle d'inclusion à ceux qui possèdent un ordinateur et peuvent se connecter à Internet, alors même que l'exclusion culturelle progresse (maîtrise des langues, comportements culturels et modes de consommation, etc.).

Ainsi, on entendrait par exclusion sociale une accumulation de phénomènes convergents accompagnés de ruptures successives au cœur même de l'économie, de la politique et de la société, qui éloignent progressivement, en les «infériorisant», des personnes, groupes, communautés et territoires des centres de pouvoir, des ressources et des valeurs dominantes.

Cette première définition, inspirée de l'expérience européenne mais applicable à d'autres pays, doit être complétée par une comparaison avec les formes que prend l'exclusion sociale sur d'autres continents. En effet, comme il y a fort à parier que les droits des citoyens ne sont pas appliqués dans les pays dont une grande partie de la population ne jouit que du minimum vital ou n'a pas accès à de nombreux services – à supposer que ceux-ci existent – il semble nécessaire d'envisager d'autres définitions, qui reflètent mieux ces situations d'exclusion sociale. Le concept doit donc être confronté et adapté à d'autres réalités.

1.4 Exclusion et pauvreté: extension de leur utilisation

Dans cette partie, nous examinerons les relations qui existent entre les concepts d'exclusion et de pauvreté en réfléchissant aux raisons pour lesquelles l'usage du premier s'est récemment développé, et nous verrons si celui d'exclusion peut s'appliquer ailleurs qu'en Europe occidentale.

Les deux concepts ne sont pas équivalents. On peut être pauvre et non exclu et, inversement, tous les exclus ne sont pas pauvres, encore que toutes les études mettent en évidence une vaste zone de recouvrement.

Amnesty International dénombre 70 pays dans lesquels les homosexuels des deux sexes sont persécutés. Dans beaucoup de ces pays, ils sont traduits en justice, emprisonnés et pénalisés. Comme il y a certainement parmi eux des personnes plus aisées que leurs compatriotes, nous avons-là un exemple d'exclusion sans pauvreté.

Dans bien des pays du Sud, les plus démunis contribuent aux tâches collectives, sont aidés par leurs proches et leurs voisins et, avec l'âge, sont des conseillers respectés et écoutés au même titre que toute personne. Ils constituent donc un exemple de personnes pauvres mais non exclues de leur communauté. En revanche, si celle-ci est éloignée des métropoles et possède peu de ressources, repose sur une économie d'autosubsistance, et si ses valeurs sont méprisées par la société urbaine dominante, les mêmes personnes sont victimes à la fois de la pauvreté et de l'exclusion.

Les notions de pauvreté et d'exclusion sont relatives car les populations touchées par l'une ou par l'autre sont désignées comme telles en fonction des représentations et des critères qui définissent le bien-être matériel et le degré d'insertion dans une société donnée à une époque précise (Paugam, 1996). Elles constituent en quelque sorte le revers de la médaille sociale, sa face cachée (Hiernaux, 1981). En ce sens, ceux qui en pâtissent sont l'antithèse de la figure emblématique de la réussite (Gaulejac et Taboada, 1994) proposée par une société dominée par l'esprit de compétition, la mode, les moyens de communication et l'informatique. Mais, en allant au-delà des définitions substantialistes, typologiques et statiques de la pauvreté et de l'exclusion, on voit que les deux s'inscrivent dans un processus, que les deux ont leurs causes dans les structures centrales et que les deux sont cumulatives et pluridimensionnelles.

Les deux termes ne sont pas synonymes, mais ils sont complémentaires et s'interpénètrent. Il faut donc les utiliser avec rigueur, et ne pas en garder un seul pour jeter l'autre aux oubliettes, car cela nuirait à la fois à la capacité d'identification, d'analyse et d'intervention.

Il n'empêche que la question, pas simplement rhétorique, de savoir pourquoi ces deux termes existent et pourquoi celui d'exclusion semble l'emporter sur celui de pauvreté en Europe, mérite une réponse.

Les hypothèses suivantes, parfois ambivalentes, ont été avancées pour expliquer la désuétude de la notion de pauvreté en Europe occidentale:

- a) connotée historiquement, elle renvoie aux interventions de type caritatif et individuel;
- b) elle a souvent été rattachée exclusivement au manque de moyens matériels et réduite à sa dimension économique ou, plus précisément, à l'insuffisance de revenus;
- c) on a voulu lui attribuer un caractère conjoncturel et passager, tout en la définissant comme une situation figée;
- d) elle renvoie à un passé que l'on croyait révolu, dont la persistance est dérangeante et difficile à accepter;
- e) son contraire est la richesse, ce qui renvoie à la question de la répartition de celle-ci;

- f)* sa visibilité tranchait avec les discours médiatiques, certains principes constitutionnels et la vision optimiste selon laquelle le développement économique ne pouvait avoir que des retombées bénéfiques;
- g)* sa quantification, objet de controverses méthodologiques, est un outil de description plus que de compréhension, de gestion plus que de réforme. En outre, lorsqu'elle atteint des chiffres élevés, elle démotive les responsables politiques et suscite, quant aux remèdes possibles, un scepticisme que résume bien la phrase: «Il y a toujours eu des pauvres et il y en aura toujours.»

Tandis que la notion d'exclusion, elle, a gagné en popularité, en partie parce que:

- a)* elle avait l'avantage de la nouveauté, apparaissant comme une innovation conceptuelle et terminologique de nature à relancer un débat qui semblait épuisé;
- b)* elle permettait de dépasser les notions de dénuement, misère et pénurie qui évoquent la souffrance et le mal-être des personnes concernées;
- c)* elle permettait de réinterpréter le phénomène en mettant plus clairement l'accent sur ses caractéristiques structurelle, pluridimensionnelle et dynamique;
- d)* elle s'adaptait mieux à la nouvelle situation issue de la crise des années soixante-dix et permettait d'utiliser des concepts tels que ceux de périphérie, de fracture sociale ou de stigmatisation;
- e)* elle rend plus précisément l'idée d'un processus, l'exclusion étant à la fois la cause et le résultat: si la pauvreté était une photographie, l'exclusion serait un film;
- f)* grâce à sa polyvalence et à sa fluidité, elle permet de rendre compte de la dimension politique tout en étant plus acceptable pour les dirigeants;
- g)* elle est moins stigmatisante que la notion de pauvreté et par conséquent plus facilement acceptable pour l'opinion publique et les populations directement concernées;
- h)* son contraire étant l'inclusion, elle permet d'évacuer, dans une certaine mesure, la question de l'inégalité; d'autres mots de sens opposé comme insertion, incorporation et intégration ont également contribué à répandre l'usage de la notion d'exclusion;
- i)* la difficulté à la quantifier et la rendre opérationnelle permet d'en parler sans trop s'engager;
- j)* lutter contre la richesse n'a pas beaucoup de sens – à moins de s'attaquer au mode de redistribution – alors que lutter contre l'exclusion ou en faveur d'une société inclusive ne suscite pas de craintes particulières et peut rallier un large éventail de tendances politiques;
- k)* tout le monde peut s'identifier à cette notion puisque tout le monde est forcément exclu de quelque chose ou par quelqu'un.

Néanmoins, tant la définition que les représentations sociales de la pauvreté ont évolué et les travaux et débats des années quatre-vingt-dix montrent que l'on s'oriente vers une conception dynamique, pluridimensionnelle, structurelle, voire politique de la pauvreté (Alcock, 1993). Cette conception prévaut déjà largement au sein des organisations internationales et gagne de plus en plus ceux qui travaillent sur le terrain. Cela n'a pas entravé la progression de la notion d'exclusion sociale, qui s'est opérée en plusieurs phases et au travers de plusieurs canaux, sur lesquels il convient de revenir.

Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, on peut se demander si l'exclusion ne s'inscrit pas dans une problématique typiquement française et, par extension, de l'Europe occidentale. Certains auteurs ont tenté de répondre à cette question. Ion (1995) affirme que l'adoption de la notion d'exclusion par l'Union européenne, sous les auspices d'une Direction générale (DGV), il est vrai, majoritairement francophone, est une preuve de la diffusion de cette notion hors de l'Hexagone. Cependant, il attire ensuite l'attention sur le fait que les mots changent de sens lorsqu'ils passent les frontières, que le terme d'insertion n'existe pas en allemand ni en suédois et qu'en tout état de cause, la problématique du marché du travail et de la cohésion sociale se dessine différemment dans les autres pays de l'Union européenne. Par exemple, dans ceux du pourtour méditerranéen (Estivill, 2000a), le tableau ferait ressortir la persistance des liens familiaux et sociaux, l'ampleur de l'économie souterraine, la capacité d'atténuer le chômage par le biais des corps intermédiaires et des politiques régionales et locales, la moindre stigmatisation des chômeurs qui, en Grèce et dans le sud de l'Italie, de l'Espagne et du Portugal, sont soit bien intégrés dans des filières clientélistes, soit rattachés aux cycles séculaires du travail et de la vie sociale (emploi saisonnier, travaux précaires). D'un autre côté, les Etats providence y sont moins développés, plus fragmentés, y ont joué et y jouent encore jusqu'à un certain point un rôle subsidiaire par rapport à l'Eglise qui, comme en Irlande (du moins dans le passé), exerce une emprise hégémonique sur l'espace social (Ferrera, 1996). Cela explique qu'en France, la tradition républicaine et le rôle central de l'Etat, absents dans les pays susmentionnés et dans ceux du nord de l'Europe, sont ébranlés lorsque la cohésion sociale éclate car l'idée de liberté et d'égalité de tous les citoyens passe outre les liens sociaux traditionnels, et que les principaux appareils de socialisation (école, santé) se fissurent. Voilà pourquoi l'exclusion serait aujourd'hui au centre de la question sociale en France. En revanche, dans des pays comme l'Allemagne, où l'organisation et la gestion du marché du travail se fondent sur la participation de l'entreprise à la formation et sur la cogestion tripartite, ou comme les pays scandinaves, où elles s'appuient sur la concertation sociale, l'exclusion ne s'envisage pas de la même manière que pour «l'exception française». Même chose au Royaume-Uni, où l'intégration sociale et politique est généralement conçue en fonction des appartenances communautaires. Et même dans un pays aussi proche de la France que la Belgique, la logique des piliers, la fédéralisation progressive et la singularité de la structure urbaine sont autant de causes de dissemblance (Yépez del Castillo, 1994).

Un autre facteur d'hétérogénéité est la prépondérance de la matrice protestante dans certains pays du centre et du nord de l'Union européenne, où compte tenu de la conception éthique du travail, il n'y a pas lieu de récompenser ceux qui se soumettent au devoir de travailler ni de punir les autres. Cela explique l'absence du droit à l'insertion dans les mesures liées au revenu minimum de ces pays (Guibentif et Bouget, 1997) et leur conception de la responsabilité individuelle vis-à-vis de la communauté. Dans cette optique, l'exclusion n'est pas perçue comme un handicap aussi grave que dans les pays où elle est considérée comme un obstacle à une présumée solidarité civique et nationale.

Pendant, au-delà du cas français, force est de constater que la notion d'exclusion s'est propagée et popularisée en Europe du Sud, du Nord et de l'Est (Hills, Le Grand et Piachaud, 2002) et qu'elle est en train de pénétrer en Amérique latine et en Afrique ainsi que, mais peut-être dans une moindre mesure, en Asie. Elle commence même à apparaître en Amérique du Nord (Barry, 1998), surtout sous l'influence des Canadiens francophones (Gauthier, 1995) qui l'utilisent pour désigner l'aboutissement d'un processus de marginalisation au sein de leur communauté et, parfois, la situation des peuples autochtones (Jaccoud, 1995).

Dans quelle mesure cette diffusion transcontinentale n'est-elle qu'une autre exportation culturelle eurocentrée? L'utilisation de la notion d'exclusion ne masque-t-elle pas des problèmes plus pressants et plus tragiques que connaissent actuellement les pays qui sont en marge des circuits dominants? Cette notion est-elle applicable hors de l'Europe?

La défiance, voire le scepticisme que traduisent ces questions, sont observables non seulement hors de l'Europe mais aussi sur le vieux continent où le terme d'exclusion a été sévèrement critiqué (Messu, 1993). Les critiques portent sur: 1) l'hétérogénéité de son utilisation, qui permet de désigner des situations disparates et d'obtenir des consensus politiques, de lui donner des acceptions contradictoires qui évacuent à la fois l'examen des situations limites et l'analyse des causes et des processus qui génèrent l'exclusion; 2) la difficulté de généraliser les points et les phases de rupture ainsi que de distinguer et de conjuguer les phénomènes convergents et de leur donner un sens sur le plan opérationnel; 3) le risque de détourner l'attention des situations les plus extrêmes de pénurie et de précarité individuelles et collectives.

La deuxième observation qu'inspirent ces questions est que l'application de la notion d'exclusion à des travaux de recherche ou à des programmes et projets opérationnels semble avoir enrichi non seulement la compréhension des phénomènes (Rodgers, Gore et Figueiredo, 1995), mais aussi les stratégies qui en ont résulté (Develtere, 2002).

La troisième remarque est double. D'un côté, on a affirmé qu'en Europe, la vie économique était en train de se «latino-américaniser» en délaissant les activités de production au profit d'une société marchande (Touraine, 1992) et qu'en Amérique latine, dans une partie de l'Asie et en Afrique, l'économie s'est bâtie sur un modèle colonialiste qui exclut les populations indigènes et les modes de

production précapitalistes. D'un autre côté, l'interaction croissante, à l'échelle mondiale, des pratiques économiques, sociales et culturelles rapproche des réalités qui paraissaient autrefois très éloignées. De fait, la crise des années soixante-dix a eu de profondes répercussions non seulement en Europe mais sur tous les continents. Partout, les inégalités se sont creusées, la pauvreté s'est aggravée et des politiques d'ajustement plus ou moins dures ont été mises en place, généralement sans être accompagnées de mesures de compensation (Gaudier, 1993).

Quatrièmement, si on l'adopte, la définition donnée plus haut de l'exclusion, qui met en relief l'articulation des dimensions politique, sociale, économique et territoriale, pourrait s'appliquer aux pays en voie de développement où l'on tend à analyser dans une optique pluridimensionnelle une réalité qui est aussi plus mobile et moins organique, moins compartimentée que celle de l'Europe occidentale.

Cinquièmement, tous les pays ont les mêmes objectifs: créer les conditions d'un développement économique et social durable, développer le capital social (Putnam, 1993), préserver le patrimoine naturel et culturel, renforcer la démocratie et les mécanismes de participation et élargir la protection sociale pour s'orienter vers une société plus tolérante et plus juste. En outre, il y a une conscience de plus en plus aiguë de la mondialisation et du fait que certains droits universels pourraient, dans une certaine mesure, constituer un corpus de référence qui transcende les limites de l'Etat. Ces deux observations donnent à penser que la notion d'exclusion et ses contraires – intégration, inclusion et insertion – pourraient s'appliquer dans le monde entier, ce qui ne veut pas dire que les stratégies concrètes doivent être partout identiques et homogènes.

Enfin, transférer la notion d'exclusion du Nord au Sud (de Haan, 1998) signifie la mettre à l'épreuve, vérifier son utilité pour déchiffrer la réalité tout en s'assurant que ses attributs (phénomène pluridimensionnel et structurel qui s'inscrit dans un processus) et ses compléments (participation, incorporation, globalité, partenariat, etc.) peuvent se traduire par des stratégies utiles et valables.

1.5 Diffusion du concept à travers les institutions européennes et internationales

Nul ne doute que la notion d'exclusion soit née en Europe latine ni ne conteste l'hypothèse selon laquelle elle aurait reçu une première et formidable impulsion grâce à la politique sociale de l'*Union européenne*. Néanmoins, il ne faut pas oublier que les milliers d'individus et de groupes qui sont victimes d'exclusion ou qui tentent de la combattre ont eux aussi contribué à la naissance et à l'évolution de cette notion.

Pour résumer l'histoire de cette impulsion européenne (Estivill, 1998b; Bruto da Costa, 1998), il faut remonter une fois de plus aux années soixante-dix et plus précisément à la décision prise le 21 janvier 1974 par le Conseil des Communautés européennes de créer le premier Programme d'action sociale, reconnaissant à celles-ci une fonction sociale qui dépasse l'action des Etats membres et qui s'inscrit dans la stratégie du Fonds social européen. Le premier programme européen de lutte contre la pauvreté a été lancé en 1975. Il a consisté en une multitude de microprojets et d'études sur la pauvreté dans chaque pays. Mais son résultat le plus important a été le débat auquel il a donné lieu sur sa définition et sa portée (Commission européenne, 1981). Peu après le lancement du programme, le Conseil a adopté la définition désormais classique de la pauvreté, à savoir: «*Par pauvres on entend les personnes, familles et groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si limitées qu'ils sont exclus du niveau de vie minimal reconnu comme acceptable dans l'Etat membre où ils vivent.*»

C'est grâce à la pression de la présidence irlandaise qu'ont pu être vaincus les obstacles survenus dans l'intervalle entre la fin du premier programme (1980) et le début du deuxième (1985). En préparation à celui-ci, le Conseil adopte, lors de sa session du 19 décembre 1984, une deuxième définition selon laquelle sont considérées comme pauvres les personnes qui *vivent avec moins de 50 pour cent du revenu médian national*.

La première définition met l'accent sur l'absence de ressources mais va plus loin et reconnaît que la pauvreté peut toucher des groupes de personnes et des familles. Cependant, en introduisant l'idée d'un *niveau de vie minimal reconnu comme acceptable*, difficile à déterminer, elle pose des problèmes de quantification et de comparabilité. Elle introduit aussi la notion d'exclusion, citée dans un document de la Commission daté de 1988 et entérinée par le Conseil des ministres en septembre 1989. Le deuxième Programme (1985-1989) (Hartman, 1990) a financé: 1) 91 projets qui s'adressaient à des populations cibles spécifiques et 29 autres exécutés en Espagne et au Portugal après l'adhésion de ces pays à la Communauté, en 1986; 2) le Centre pour la coordination, l'évaluation et la visibilité basé à l'ISG (*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*) de Cologne; 3) des recherches comparatives sur les différentes définitions et mesures de la pauvreté (juridiques, liées aux revenus, subjectives) (Deleeck, van der Bosch et de Lathouwer, 1992). Ce deuxième programme, qui incorporait des concepts

tels que ceux de marginalisation, de précarité, de pauvreté relative et absolue et de privation, a montré qu'aucun pays de l'Union n'était épargné par la pauvreté (Service social dans le monde, 1992).

La seconde définition, qui s'inscrit dans la tradition britannique, introduit le concept de pauvreté relative. Elle présente l'avantage d'être mesurable, quantifiable et comparable sur le plan géographique et elle renvoie à la question de la répartition des revenus. Mais elle est plus utile pour déterminer l'inégalité des revenus que les situations réelles de pauvreté. De plus, elle ne permet pas de repérer l'extrême pauvreté et elle s'applique difficilement aux sociétés agricoles et aux régions dans lesquelles l'économie informelle et souterraine ainsi que l'échange non monétaire sont très développés car elle ne tient pas compte des aspects sociaux, culturels et politiques qui ont une incidence sur la pauvreté.

Le troisième programme, au titre un peu ésotérique de Programme communautaire pour l'intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés, mais plus connu sous celui de Pauvreté 3, qui a été mis en œuvre de 1989 à 1994, comprenait 41 actions pilotes et 12 initiatives novatrices. Les premières, dotées de moyens importants, étaient conçues sur une base territoriale et régies par les principes de la multidimensionnalité, de la participation et du partenariat tandis que les secondes visaient à nouveau des populations cibles spécifiques. La Commission, très impliquée dans le programme, gardait un lien étroit avec l'unité centrale et les 12 unités de recherche-développement qui administraient les projets locaux. Pauvreté 3 a aussi financé la recherche et créé l'Observatoire européen sur les politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale (1991-1994). La notion d'exclusion s'est imposée avec plus de force à mesure que le programme avançait (Estivill, 1998b).

Dans son premier rapport, publié en 1991, l'Observatoire rattachait l'exclusion à l'impossibilité d'accéder aux droits sociaux (Observatoire européen, 1991) et au contenu des politiques sectorielles (logement, santé, emploi, éducation, etc.). Son deuxième rapport était consacré aux services sociaux, et dans le troisième et dernier, il admettait que la notion d'exclusion sociale prêtait encore à débat, malgré une percée au Portugal, au Luxembourg et en Irlande (Observatoire européen, 1994), et qu'elle était mieux acceptée dans la partie francophone de la Belgique que dans les Flandres.

Dès le mois d'avril 1990, s'est tenu dans la ville de langue catalane d'Alguer, un séminaire au titre éloquent de «Pauvreté, marginalisation et exclusion sociale dans l'Europe des années 1990», au cours duquel deux lignes d'opposition se sont dégagées. D'un côté, la conception des experts des principaux pays d'Europe, différente de celle des pays du sud et de la périphérie, et de l'autre, la conception pragmatique et quantitative du monde anglo-saxon et celle, plus théorique et stratégique du monde latin. Le débat est resté ouvert mais il a mis à jour certaines questions clés: En quoi la pauvreté se différencie-t-elle de l'exclusion? Ces notions sont-elles équivalentes, contradictoires ou complémentaires? La pauvreté matérielle caractériserait-elle plutôt les pays peu développés et l'exclusion les pays plus avancés?

Cependant la notion d'exclusion a continué à progresser dans le cadre du programme et en dehors. *Dans le cadre du programme*, des efforts ont été faits pour l'appliquer aux projets. Ainsi, certains projets, créés dans une optique plus traditionnelle, ont mis en place des activités orientées vers l'assistance. La pauvreté était considérée là essentiellement comme une question de moyens financiers et donc comme le commencement ou l'aboutissement de l'exclusion. D'autres projets se sont intéressés aux groupes sociaux en voie d'appauvrissement plutôt qu'à la pauvreté chronique et à ses causes. D'autres enfin ont mis en lumière les effets déstructurants de l'exclusion sociale, politique et économique dans une perspective globale. Cette conception s'imposa peu à peu, notamment à la faveur de rencontres et de séminaires tels que ceux organisés à Londres en 1994 (PSI, 1994) et à Bruxelles (Commission européenne, 1995), tant et si bien qu'à la fin de la période, elle fut même incorporée dans le titre du nouveau programme proposé. Mais la proposition a été rejetée en raison de l'opposition et des réserves de quelques gouvernements.

En dehors du programme, mais au sein des institutions européennes, l'exclusion a été mentionnée et incorporée dans le Traité de Maastricht et son protocole, dans le nouveau libellé du troisième objectif du Fonds social européen, dans les diverses recommandations du Parlement européen, dans les programmes d'action sociale de la Commission (1995-1997, 1998-1999) et dans les Livres vert et blanc sur la politique sociale européenne.

Par exemple, la communication de la Commission du 23 décembre 1992 avait pour titre «Vers une Europe des solidarités: intensifier la lutte contre l'exclusion, promouvoir l'intégration».

Autre exemple marquant, le Livre vert sur la politique sociale européenne – Options pour l'Union (1993) souligne que la pauvreté et la marginalisation ne sont pas des phénomènes nouveaux mais qu'il convient désormais d'insister sur: «la nature structurelle du processus qui sépare une partie de la population des opportunités économiques et sociales» et qu'«il ne s'agit pas simplement de la distance entre le haut et le bas de l'échelle sociale mais de celle qui existe entre ceux qui ont une place dans la société et ceux qui en sont exclus». Il ajoute que l'exclusion ne se limite pas à l'insuffisance de revenus. Elle va même plus loin que la participation au monde du travail, elle est présente dans des domaines comme le logement, l'éducation, la santé, l'accès aux services, et ne concerne pas seulement les individus qui ont eu de graves problèmes, mais aussi les groupes (...) victimes de discrimination, de ségrégation ou de l'affaiblissement des formes traditionnelles des relations sociales (Commission européenne, 1994).

Conformément à l'idée de *mainstreaming*, à savoir l'intégration dans l'ensemble des politiques de l'Union, la notion d'exclusion a été prise en compte dans les recommandations et orientations concernant: 1) les *droits sociaux* énoncés

dans la Charte sociale européenne de 1961, dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 et dans la Charte européenne des droits fondamentaux, proclamée lors du récent Sommet de Nice; 2) les *revenus minimaux* et la *protection sociale*, en vertu des recommandations de 1992 et des multiples études et résolutions de la Commission sur l'harmonisation des politiques correspondantes; 3) les politiques de *développement local* (capital social local) et *urbain* (Urban I, Urban II); 4) la promotion de la *recherche* avec les cinquième et sixième programmes-cadres (qualité de la vie et gestion des ressources du vivant); 5) les *mesures de lutte contre la discrimination* (nouveaux programmes de lutte contre la discrimination et pour l'égalité des chances).

Pour terminer ce tour d'horizon, il convient de rappeler que cette notion a également été incluse dans de nombreuses initiatives communautaires telles que Horizon, Now et Integra, dans le Traité d'Amsterdam et dans la Stratégie européenne pour l'emploi. Elle est également présente dans la dernière initiative en date, intitulée Equal, sur l'exclusion du marché du travail, et a été mentionnée lors des Sommets de Lisbonne (à propos de la société de l'information) et de Nice, à propos des plans d'action nationaux qui doivent être présentés dans le cadre du programme d'action communautaire destiné à encourager la coopération entre les États membres dans la lutte contre l'exclusion sociale (JOCE, 23 mars 2001). La méthode ouverte de coordination actuellement pratiquée, qui élargit le champ de la collaboration entre les différentes institutions de l'Union, est de nature à favoriser la lutte contre l'exclusion, non seulement dans les États membres, mais aussi dans les pays qui viennent d'adhérer à l'Union, et qui ont présenté leurs mémorandums sur l'inclusion.

Naturellement, les institutions communautaires, comme le Comité économique et social (CES, 1998) ou le Comité des régions, s'intéressent également à l'exclusion. La Confédération européenne des syndicats s'est fréquemment insurgée contre l'exclusion dans le monde du travail et plaide, d'une manière plus générale, pour une société sans exclusion (CES 1994). De même, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a réalisé plusieurs études sur la pauvreté et l'exclusion. Parmi celles-ci, les travaux montrant le rôle du développement local (Chanan, 1992) et du partenariat (Geddes, 1996), méritent d'être signalés.

Faisant écho à cette adhésion croissante, certes, non sans hésitations et revirements, des instances de l'Union européenne à la notion d'exclusion, les nombreux réseaux nationaux (UNIOPSS, 2001) et européens du monde associatif ont de plus en plus souvent recours à cette notion, faisant pression pour qu'elle soit abondamment discutée et toujours prise en compte, sans abandonner pour autant celle de pauvreté.

Toujours sur le continent européen, il convient de souligner l'intérêt grandissant du *Conseil de l'Europe* pour la question de l'exclusion sociale. Cet organisme paneuropéen créé en 1949 et composé de 45 États, a pour mission principale de défendre les droits politiques, civils, culturels et sociaux en s'appuyant sur la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne.

Depuis sa naissance, en 1990, le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), coalition d'associations et de groupes originaires des 15 Etats membres, articule sa réflexion et ses activités autour de la notion d'exclusion sociale. Dans l'une de ses dernières publications, intitulée *Relever le défi de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'Union européenne* (EAPN, 2000), elle procède à un état des lieux dans 9 pays et formule un ensemble de propositions pour une stratégie européenne de lutte contre l'exclusion sociale. Cette idée a été reprise dans les récentes déclarations de la plate-forme regroupant les principaux réseaux européens qui expriment la voix du monde associatif dans le domaine de la solidarité sociale (*privato sociale*).

Autre exemple, le Réseau européen d'action sociale (ESAN) a organisé en 1993 une réunion sur l'exclusion, qui a mis l'accent sur les droits des citoyens (ESAN, 1993). Les fédérations et organisations de l'économie sociale (par exemple, la Confédération européenne des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises participatives – CECOP, le Comité national des entreprises d'insertion – CNEI, le Pôle européen des fondations de l'économie sociale et le Réseau européen de l'économie alternative et solidaire – REAS) se sont également intéressées à cet aspect. L'Association internationale des investisseurs dans l'économie sociale (INAISE), qui regroupe des organismes financiers européens et internationaux, favorise le financement de projets sociaux et éthiques; elle a organisé différentes réunions et publié plusieurs ouvrages sur le thème de l'exclusion. A noter en particulier le séminaire d'Amsterdam (INAISE, 1994) et une publication sur l'exclusion bancaire et le rôle des institutions financières dans la cohésion sociale (INAISE 2000).

Malgré quelques manifestations sporadiques depuis 1986, c'est le colloque de 1991, intitulé «Vers une plus grande justice sociale en Europe: le défi de la marginalisation et de la pauvreté», qui a véritablement été le point de départ de l'action du Conseil dans ce domaine. L'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe l'ont encouragé à s'orienter résolument dans cette direction, la première par sa Recommandation 1355 (1998), intitulée «Lutte contre l'exclusion sociale et renforcement de la cohésion sociale en Europe», et le deuxième par sa Déclaration de Charleroi (1992).

Un an après ce colloque, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé de lancer le projet «Dignité humaine et exclusion sociale» (projet HDSE), placé sous la responsabilité du Comité directeur sur la politique sociale (CDPS). Deux séminaires d'experts ont alors été réunis à Strasbourg en décembre 1994 et en juillet 1999, puis les études de faisabilité réalisées par l'Agence irlandaise de lutte contre la pauvreté ont encore enrichi la préparation du projet (Frazer, 1994).

En 1995, un premier rapport a été rédigé (Duffy, 1995), des questionnaires ont été envoyés aux Etats membres, qui devaient en outre soumettre un rapport national, et des entretiens ont eu lieu avec des organisations non gouvernemen-

tales, le tout aboutissant en avril 1998, à un rapport final sur la cohésion sociale et la qualité de vie (Duffy, 1998). Ce rapport, qui comporte 7 chapitres consacrés à la définition des concepts et à l'analyse de l'exclusion dans les domaines de la santé, du travail, de la protection sociale, de l'éducation et du logement, a été présenté à la Conférence d'Helsinki en mai 1998 et adopté par le Conseil des ministres le 30 septembre de la même année. Centré sur les droits de l'homme et les droits sociaux, il pose la question du lien entre la violation de ces droits et l'exclusion, tout en attirant l'attention sur les pays de l'Europe de l'Est et sur la nécessité de continuer à travailler dans tous les pays européens et avec les organisations internationales.

Ces travaux ont été poursuivis par le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), chargé de mettre en œuvre la stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe. Ils ont abouti à la Conférence sur le développement social, tenue en janvier 2000 à Dublin, qui a préparé la contribution du Conseil de l'Europe à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, organisée en juin de la même année à Genève pour donner suite au Sommet de Copenhague (1995).

Enfin, il est important de rappeler que l'action menée par le Conseil de l'Europe dans d'autres domaines influe également sur sa stratégie de cohésion sociale. Par exemple, le suivi des deux chartes sociales lui donne accès à de nombreuses informations sur l'application de cette stratégie dans tous les pays de l'Europe et lui offre la possibilité de formuler des recommandations en vue de sa promotion. De même, les différents comités (égalité entre les femmes et les hommes, migrations, personnes handicapées, santé, coopération culturelle, etc.) peuvent signaler le non-respect de droits civils, politiques et sociaux et ainsi contribuer à y remédier.

Il est impossible de passer en revue les activités de toutes les organisations internationales dans le domaine de la pauvreté et l'exclusion sociale. Celles de l'*Organisation des Nations Unies* rempliraient à elles seules une thèse de doctorat. Néanmoins, l'intérêt que cette organisation porte depuis toujours aux questions du développement, de la pauvreté et de la défense des droits de l'homme, mérite d'être souligné. Les rapports annuels de son Programme pour le développement (PNUD) sur la situation sociale dans le monde ont souvent porté sur une région donnée et un de ses problèmes concrets – la pauvreté en Amérique latine, par exemple (Organisation des Nations Unies, 1990) – et se sont donc penchés sur la grande pauvreté, retenant l'attention des gouvernements, des institutions internationales, de la société civile mondiale naissante et de l'opinion publique. Il est indéniable que l'élaboration, depuis 1990, d'indicateurs de développement humain et social, représente un effort méritoire et que, bien que de nature forcément générique, ceux-ci constituent désormais un point de passage obligé pour tous ceux qui s'intéressent à ces questions.

Mais les deux événements qui ont le mieux illustré la préoccupation des Nations Unies pour les conditions sociales du développement sont probablement

le premier Sommet mondial pour le développement social, tenu en 1995 à Copenhague, et la session extraordinaire de l'Assemblée générale, tenue en juin 2000 à Genève pour faire le point sur les engagements pris à Copenhague. Les principaux thèmes traités étaient: l'interdépendance entre développement économique et développement social, les conséquences de la mondialisation et la nécessité d'une régulation mondiale, les questions du travail, de la santé et de l'éducation, l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion et en particulier, la discrimination envers les femmes, les groupes sociaux les plus faibles et les communautés indigènes.

Lors de la deuxième de ces conférences, les propositions qui ont trouvé le plus d'écho concernent le développement durable, le capital social, l'environnement, l'action à l'échelon local, le partenariat public-privé, et surtout le rôle prépondérant de la société civile et de la participation citoyenne et communautaire, les stratégies intégrées de lutte contre la pauvreté, la gouvernance et la nécessaire redéfinition de la coopération internationale. La notion d'exclusion et son contraire, l'inclusion, ont été utilisées aussi bien par des représentants des pays développés que de pays en transition mais, logiquement, les interprétations qui en étaient données étaient assez différentes. Pour les premiers, cette notion évoquait plutôt l'exclusion institutionnelle et sociale tandis que pour les seconds, elle était davantage liée aux conditions matérielles (grande pauvreté) et à l'absence de garanties sur le plan politique.

La *Banque mondiale* a, elle aussi, pris conscience de l'utilité de cette notion. Lors de son assemblée annuelle de septembre 1997, à Hong Kong, son président a intitulé son allocution «En finir avec l'exclusion». Il a déclaré que l'exclusion constituait une tragédie d'envergure mondiale et ajouté: «Notre objectif doit être de réduire ces disparités entre pays et au sein des pays; d'intégrer de plus en plus de gens à la vie économique, de promouvoir un accès équitable aux bienfaits du développement, indépendamment de la nationalité, de la race ou du sexe.» La Banque mondiale a lancé une série d'études et de projets qui vont dans ce sens, considérant, comme elle l'affirme dans son rapport annuel de 1998, que *l'expression d'exclusion sociale trouve son origine dans le débat européen sur la pauvreté mais est de plus en plus utilisée pour analyser la marginalisation dans le monde en développement.*

Les agences spécialisées de l'Organisation des Nations Unies participent également à la lutte contre l'exclusion et utilisent de plus en plus cette notion. Il n'est pas possible de les mentionner toutes mais on citera à titre d'exemple l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et son Programme de gestion des transformations sociales (MOST). Ce programme favorise la recherche comparative en sciences sociales et concentre ses activités sur l'étude de la gestion du changement dans les sociétés multiculturelles et multiethniques et dans les villes ainsi que dans le cadre de la stratégie d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion. Quelques jours avant le Sommet de Copenhague, et dans la perspective de celui-ci, le Programme MOST a organisé à Roskilde (Danemark), en collaboration avec l'Institut international d'études sociales du BIT, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Direction générale XII de la

Commission européenne, un colloque intitulé: «De l'exclusion sociale à la cohésion sociale» (Bessis, 1995). Les participants ont mis en exergue l'accroissement des inégalités Nord-Sud et la nécessité de passer de l'exclusion à la justice sociale, de l'Etat providence à l'Etat protecteur, sur la base d'un nouveau partenariat. Ils ont amplement débattu des concepts de pauvreté et d'exclusion, prenant acte de leurs dimensions économiques, sociales et politiques auxquelles ils ont ajouté une dimension temporelle, considérant que les générations futures seront exclues du développement durable si les mesures nécessaires ne sont pas prises.

Le Programme MOST a créé un centre d'échange d'informations (*clearing house*) qui enregistre dans une base de données les activités de lutte contre l'exclusion qui sont «exemplaires» (*best practice*), c'est-à-dire celles qui sont novatrices, ont un réel impact, des effets durables, et sont reproductibles (*repliable*). Trois exemples peuvent être donnés: le magazine *The Big Issue*, publié par des sans-domicile au Royaume-Uni, la Banque *Mahila Sewa Sahakani* créée par 4000 femmes en Inde et la bibliothèque vivante du Brésil qui contribue à lutter contre l'échec scolaire. Ces initiatives s'inscrivent dans la démarche de l'UNESCO en matière d'éducation, de formation et d'information.

Enfin, dernière organisation, mais non la moindre, qu'il convient de mentionner dans ce tour d'horizon partiel des institutions européennes et internationales qui intègrent la notion d'exclusion dans leur philosophie et leurs activités: l'*Organisation internationale du Travail*. Depuis sa fondation en 1919, grâce à sa structure tripartite et avec ses conventions et recommandations, l'OIT a constitué un riche corpus de normes internationales du travail. Les Conventions n° 29 et n° 105 de 1930 et 1957 sur l'abolition du travail forcé, n° 87 de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, n° 98 de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective, n° 100 de 1951 sur l'égalité de rémunération, n° 111 de 1958 sur la discrimination dans l'emploi et la profession et n° 107 et n° 169 de 1957 et 1989 sur les droits des peuples indigènes et tribaux, entre autres, sont des instruments normatifs qui, une fois ratifiés, ont force obligatoire pour les Etats, et offrent de ce fait une certaine protection contre les nombreuses formes que prend l'exclusion dans le monde du travail.

Les quatre objectifs stratégiques de l'OIT, à savoir: 1) promouvoir et mettre en œuvre les normes et les principes et droits au travail; 2) accroître les possibilités pour les femmes et les hommes d'obtenir un emploi et un revenu décents; 3) étendre à tous la couverture de la protection sociale et accroître son efficacité; 4) renforcer le tripartisme et le dialogue social, ne peuvent qu'inciter l'Organisation à intensifier sa lutte contre l'exclusion dans le monde du travail. Cela va dans le sens de la Déclaration de Philadelphie de 1944, par laquelle la Conférence internationale du Travail a affirmé que le travail n'est pas une marchandise, que la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable à un progrès

soutenu, que la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous et que tous les êtres humains, quelle que soit leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales. L'OIT développe et applique ces principes, stratégies et priorités par le biais de ses conférences annuelles, de son Centre international de formation de Turin et de ses autres activités de formation, des débats et travaux de recherche de l'Institut international d'études sociales, de ses publications et de son service d'information ainsi que de programmes spécifiques comme le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC), et en s'appuyant sur ses équipes consultatives multidisciplinaires réparties dans le monde entier.

Il est intéressant de relever que la philosophie actuelle de l'OIT repose sur l'idée d'*accès à un travail et à des revenus décents*, dont le Directeur général (Somavia, 1999) souhaite imprégner les orientations et activités de l'Organisation. Cette idée trouve son origine dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par l'OIT en juin 1998, selon laquelle la mondialisation et la croissance économique qu'elle peut engendrer doivent s'accompagner d'un progrès social fondé sur des valeurs communes garantissant la participation de tous, sans exclusion, à ce progrès. La Déclaration contribue à la construction d'un socle social minimal au niveau mondial en habilitant l'Organisation à vérifier à intervalles réguliers les progrès accomplis dans les Etats Membres l'ayant ratifiée. Ainsi, pour l'OIT, l'exclusion se caractériserait en premier lieu par l'absence de travail décent et l'impossibilité de participer au développement économique et social.

A noter également qu'en 2001, la Conférence internationale du Travail a recommandé que l'extension de la sécurité sociale à tous ceux qui en sont actuellement exclus devienne la priorité absolue de toute action future en matière de protection sociale. A la suite de cette conférence, l'OIT a lancé une campagne mondiale pour promouvoir l'extension de la couverture sociale dans le monde entier.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'apparition de la notion d'exclusion dans les travaux de l'OIT est bien antérieure à ceux des années quatre-vingt-dix. Par exemple, cette notion a été progressivement introduite dans les rapports annuels sur l'emploi dans le monde, lorsque les questions du secteur informel et de la vulnérabilité croissante de certaines catégories socioprofessionnelles étaient abordées. De même, la longue série d'annuaires des statistiques du travail permet de mesurer l'évolution de plusieurs indicateurs pertinents. Enfin, il convient de mentionner également dans ce contexte les articles publiés dans la *Revue internationale du Travail*.

Mais effectivement, les efforts se sont intensifiés au cours des années quatre-vingt-dix, dans la perspective du Sommet de Copenhague où le Directeur général de l'époque a affirmé: «Il faut sans aucun doute permettre que tout un chacun(e) participe par un travail rémunéré au développement et au bien-être de la société, c'est la meilleure façon de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (Hansenne, 1995). En 1993, l'Institut international d'études sociales

(IIES) a tenu une première réunion sur la pauvreté, à l'occasion de laquelle il a considéré que l'exclusion pourrait faire l'objet de futures recherches. Cette réunion, organisée dans le cadre d'un projet de recherche sur les modèles et les causes de l'exclusion sociale et la formulation de politiques de promotion et d'intégration, était appuyée par le PNUD; elle a permis de présenter une première série de résultats lors du Sommet de Copenhague. La même année, l'Institut a publié dans le numéro 17 de sa série bibliographique (Gaudier, 1993), un bilan qui soulignait le caractère novateur de la notion d'exclusion sociale. En 1994 et en 1995, une série d'ateliers ont été organisés (La Valette, Cambridge, Bangkok, Pattaya, Lima, Roskilde, Santiago du Chili), aboutissant au Forum de New York en mai 1996 (Gore et Figueiredo, 1997). Entre-temps, le Sommet de Copenhague (Rodgers, 1995) avait donné un nouvel élan à la recherche. Le projet de recherche susmentionné devait clarifier la relation entre pauvreté et exclusion, déterminer l'applicabilité de la notion d'exclusion à des pays autres que ceux de l'Union européenne – ce qui a entraîné la réalisation d'études concrètes en Inde, au Pérou, en Russie, en Tanzanie, en Thaïlande et au Yémen – et enfin, envisager l'intégration de cette notion dans l'action gouvernementale. Une autre réunion, sur les conséquences politiques de l'exclusion sociale, s'est tenue en 1997 à Genève (Figueiredo et de Haan, 1998). La publication à laquelle a donné lieu cette réunion cite d'autres études sur l'exclusion, réalisées en Amérique latine, en Afrique, en Asie et dans plusieurs rapports sur certains pays (Chili, Cameroun, Philippines, Brésil, Malaisie, Viet Nam, Mexique) et présente une synthèse des principales conclusions du projet.

Celles-ci peuvent se résumer ainsi: malgré ses ambiguïtés, la notion d'exclusion complète la notion de pauvreté; elle rend mieux compte de la précarité des revenus dans le monde développé et de l'inégalité des chances dans les pays en voie de développement, elle met en évidence le rôle des acteurs sociaux et des institutions dans les processus d'inclusion, et elle s'applique aussi bien à l'échelle micro, c'est-à-dire aux relations interpersonnelles, familiales et communautaires, en révélant l'importance des contextes locaux, qu'à l'échelle macro, en offrant une interprétation nouvelle de la mondialisation et de la vulnérabilité croissante de certains groupes sociaux et territoires. Enfin, cette notion présente un intérêt pour l'OIT parce qu'elle offre un nouvel instrument de mesure de la justice sociale, valorise l'emploi, favorise l'extension de la couverture sociale et les stratégies de partenariat entre les acteurs sociaux et la société civile.

Autre illustration de la participation de l'OIT à la lutte contre l'exclusion: son Programme Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté (STEP), appuyé en particulier par le Portugal, la Belgique et la France. La stratégie et les méthodes de travail mises en œuvre dans le cadre de ce programme, témoignent elles aussi d'un changement d'orientation de la coopération internationale dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Chapitre 2

Les manifestations de l'exclusion

Les mots et les concepts sont des conventions qui, pour être utiles, ne doivent pas donner lieu à des équivoques et à des malentendus entre ceux qui les utilisent. Dans ce sens, on retiendra du chapitre précédent que les notions de pauvreté et d'exclusion ne sont ni équivalentes ni synonymes, qu'elles sont nées et se sont développées dans des contextes différents, qu'elles ont pris des sens distincts et parfois contradictoires mais qu'elles se sont aussi enrichies mutuellement. Leur complémentarité est indéniable si l'on accepte qu'en ce début de siècle, toutes deux acquièrent un contenu structurel, pluridimensionnel et dynamique.

Mais comme l'exclusion sociale est une notion plus récente, il a semblé opportun de consacrer ce deuxième chapitre à l'examen de ses principales manifestations et à la manière de la diagnostiquer, en présentant les travaux existants et les difficultés rencontrées pour l'analyser, la mesurer et la rendre opérationnelle, dans l'objectif de concevoir et mettre en œuvre une stratégie qui vise, précisément, à mieux la connaître et à l'éliminer.

2.1 Comment identifier l'exclusion?

2.1.1 La relativité de l'exclusion et ses paradigmes

Diagnostiquer l'exclusion comporte trois risques qui ont en commun leur caractère relatif.

Le premier découle de l'affirmation, par ailleurs véridique, que tout individu est – toujours et partout – exclu de quelque chose ou par quelqu'un et qu'il n'y a pas d'exclusion sans inclusion. Cette universalité de l'exclusion pourrait conduire à sa relativisation systématique, à sa dilution, ce qui en rendrait son identification impossible. Cependant, comme pour la notion de pauvreté à l'intérieur de laquelle on distingue généralement pauvreté relative et pauvreté absolue, il existe une *gradation* dans l'exclusion. Une personne incarcérée ou exilée pour des motifs politiques se trouve quasiment au dernier degré d'un processus d'exclusion politique. Tel serait également le cas d'un groupe social expulsé, à cause de sa couleur, de sa religion ou de son origine, d'un pays dans lequel il aurait tenté de s'installer. Des siècles durant, et aujourd'hui encore, certains peuples se sont vu interdire le droit d'occuper et de posséder un territoire qui leur soit propre ou de participer aux

principales activités économiques. Le nomadisme forcé est généralement un signe manifeste d'exclusion totale. Mais le plus souvent, les restrictions sont partielles. Dans bien des pays d'Europe occidentale, jusqu'à un stade avancé du XX^e siècle, les femmes n'avaient pas le droit de voter ou de se présenter aux élections, ou encore ne pouvaient tenir leur propre commerce sans l'autorisation de leur mari. Sur le plan économique, pauvreté et exclusion absolues ne peuvent que coïncider. Dans les situations d'extrême précarité que connaissent des millions d'habitants des pays du Sud, l'existence se résume à la survie. La situation dans laquelle se trouvent ceux qui n'ont pas de quoi se nourrir, se loger et se soigner est la réalité tangible où les deux notions se rejoignent, encore que, même à ce stade, il soit possible de considérer que la mort par inanition renvoie à la pauvreté absolue et le suicide au plus haut degré de l'autoexclusion. En tout état de cause, c'est plutôt dans la transition vers des stades intermédiaires que la pauvreté et la dimension économique de l'exclusion tendent à se diversifier.

Le deuxième risque tient précisément à la diversité des facettes que peut prendre l'exclusion. Comme il n'existe pas une forme unique d'exclusion, celle-ci prenant forcément des visages différents selon les contextes politiques, juridiques, économiques, sociaux et culturels, on pourrait penser que son hétérogénéité infinie empêche d'en dégager les caractéristiques communes. En poussant ce raisonnement à l'extrême, on arriverait à examiner des unités si petites que l'on aurait presque besoin de loupes ou de microscopes. Sans discréditer l'analyse à l'échelle micro, bien au contraire, il est possible, bien que difficile, de dégager des dénominateurs communs dans les processus globaux d'exclusion et plus encore dans le lien entre ceux-ci et ceux qui affectent les individus, les groupes, les sociétés et les entités territoriales plus petites, comme nous le verrons dans les pages qui suivent.

Un troisième risque, encore potentiel hors de l'Union européenne, mais bien réel à l'intérieur de celle-ci, est de limiter l'exclusion à ses aspects institutionnels. On procède ainsi à un exercice rhétorique (Evans, 1998) consistant à créer un consensus sur une définition commune à l'échelle de l'Union, qui sera appliquée de manière différente dans chaque pays en fonction de ses spécificités économiques et sociales, ce qui empêche les comparaisons entre régions et pays. On aboutirait ainsi à une identification fondée sur le caractère national de l'exclusion: chaque pays aurait «son exclusion».

En partie, et en partie seulement, cette idée peut se voir comme un prolongement, légèrement dévoyé, de la théorie de Silver (1994) sur les trois paradigmes qui sont implicites dans les différentes conceptions de l'exclusion. Sa théorie, formulée dans le cadre de la recherche réalisée par l'Institut international d'études sociales de l'OIT (IIES, 1998) a été reprise par la suite (*Bulletin de l'IDS*, 1998). Elle a le mérite de s'appuyer sur des doctrines idéologiques et politiques bien définies telles que le républicanisme, le libéralisme et la social-démocratie et d'expliquer ainsi la conception de l'exclusion dans certains pays en fonction de trois modèles.

Le premier modèle, celui de la solidarité, explique l'exclusion comme la rupture des liens sociaux, comme l'effilochement des relations entre la société dans son ensemble et chaque citoyen. Dans cette optique, la solidarité se fonde sur un pacte social et une communauté morale et politique à partir desquels se constituent des valeurs, des droits et des obligations. L'Etat républicain qui s'identifie avec la nation, est le garant de la cohésion sociale et crée des institutions et des politiques susceptibles de garantir son bon fonctionnement. En cas d'échec, il est le premier responsable et doit intervenir pour rétablir l'équilibre. Ce modèle se rapproche des théories de Rousseau et d'une bonne partie des encyclopédistes, mais aussi des concepts de solidarité organique et mécanique élaborés par Durkheim, ainsi que de l'apport de certains penseurs et politologues français.

Dans le deuxième modèle, dit de la spécialisation, l'exclusion naît des différences entre les individus quant à leurs capacités, à leurs aptitudes et à leurs intérêts dans les échanges qui ont lieu au sein de la société et sur le marché. Elle résulte des choix individuels, des dysfonctionnements du marché, de toutes les formes de discrimination, du non-respect des droits et des relations contractuelles entre acteurs sociaux et institutions. Dans tous les cas de figure, l'intervention de l'Etat devrait consister à créer des conditions permettant à chaque individu d'assumer ses responsabilités et à éviter ainsi toute discrimination. L'exclusion est partielle en ce sens qu'elle touche plus particulièrement certaines catégories d'individus et caractérise des situations, des secteurs et des activités spécifiques. On reconnaît ici l'influence de Locke, des utilitaristes et du libéralisme anglo-américain.

Le troisième paradigme, que Silver qualifie de monopolistique, provient d'une conception hiérarchique de la société, selon laquelle les diverses classes et groupes sociaux rivalisent pour la maîtrise des ressources. Dans la course au pouvoir, des barrières sont dressées et l'accès aux ressources est limité tandis que les biens et les services se répartissent entre membres des groupes dominants. Cette société inégalitaire dans laquelle les règles du jeu sont définies par ceux qui se trouvent au sommet de la hiérarchie donne naissance à l'exclusion et à ses manifestations. L'Etat, cristallisation politique des rapports de force, peut compenser ces situations par le biais de la protection sociale, de la création de services et de la formulation de droits non seulement individuels mais aussi collectifs. Bien que la référence à Marx soit lointaine, les penseurs européens de la social-démocratie, comme Max Weber ou Marshall, peuvent être rattachés à ce courant.

Ces trois modèles paradigmatiques ne résument pas tout; il y a eu, il y a et il y aura des conceptions et des mesures superposées. Mais ils ont le mérite de fournir trois pistes qui aident à comprendre certaines caractéristiques implicites et causes profondes des manifestations de l'exclusion.

2.1.2 *Le processus d'exclusion*

Dans le chapitre précédent, l'exclusion a été définie comme étant un processus cumulatif et pluridimensionnel qui éloigne et inferiorise, par ruptures successives, les personnes, groupes, communautés et territoires des centres de pouvoir, des ressources et des valeurs dominantes.

Les manifestations de l'exclusion s'inscrivent donc dans un *processus*, un itinéraire qui a un début et une fin et qui passe par différentes phases. Par conséquent, il faut non seulement prêter attention à la dynamique et à la linéarité mais aussi remonter aux causes et aux racines du phénomène. C'est dire l'importance fondamentale de l'histoire propre à chaque individu, famille, groupe ou territoire pour expliquer leur exclusion.

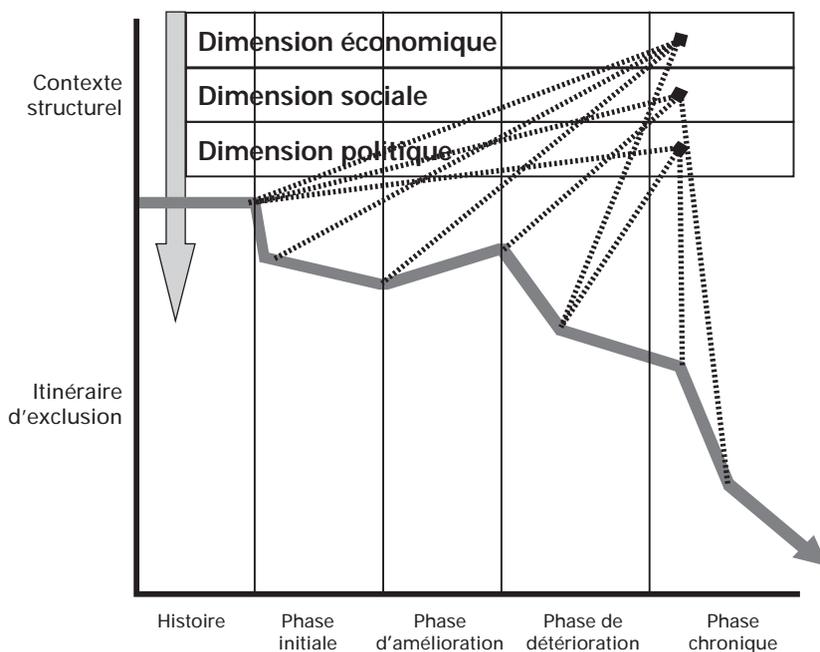
Certains projets, soit par manque de temps, soit parce que procéder différemment semble une perte de temps, prennent pour point de départ un diagnostic photographique de la situation, en fonction duquel ils déterminent leur stratégie. Ils courent alors le risque de rester à la surface des choses et d'adopter des mesures à portée limitée, sans s'attaquer aux causes.

Sans tomber dans un historicisme pointilleux, et dans la mesure où l'exclusion est structurelle, l'analyse rétrospective offre la possibilité de mettre en évidence la manière dont le contexte social, économique et politique (échelle macro) influe sur les origines de l'exclusion, en accentue les différentes dimensions et en conditionne l'évolution. Il est même permis de supposer que cette influence détermine un grand nombre des points de rupture de l'itinéraire de l'exclusion (figure 1) et de ses différentes phases. Chacune d'elles est plus ou moins influencée, de façon spécifique et parfois distincte, par ces différentes dimensions.

La figure 1 montre en outre que l'exclusion n'est pas un processus linéaire, qu'elle peut suivre une courbe accidentée, composée dans le cas présent d'une phase de démarrage (phase initiale), d'une période d'amélioration qui peut être plus ou moins longue selon les mesures extérieures et les efforts des personnes exclues elles-mêmes, et enfin, d'une phase de détérioration qui peut devenir chronique.

Dans le cadre d'une étude (GES, 1995) sur la pauvreté en Galice (nord de l'Espagne), deux séries d'enquêtes quantitatives ont permis de sélectionner des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté. Des entretiens en profondeur ont été conduits auprès d'une centaine de ces ménages pour analyser, d'après les histoires individuelles et familiales, les itinéraires de l'exclusion. Les chercheurs ont établi une typologie et repéré les points de rupture. Les facteurs récurrents à l'origine de ces points de rupture étaient liés à la détérioration des relations familiales, à la dégradation de l'état de santé et à la perte du travail.

Figure 1



Pour toute intervention, savoir à quelle phase du processus d'exclusion se trouve le groupe concerné est une information essentielle. Passer outre peut faire dérapé le projet et entraîner des effets pervers considérables.

Par exemple, l'introduction du revenu minimum dans quelques pays latins a provoqué une régression chez certaines communautés gitanes qui étaient entrées dans une phase d'autonomisation et avaient monté des petits commerces ambulants. Beaucoup sont alors retournés à la situation antérieure, redevenant tributaires des prestations sociales et de l'économie souterraine.

La phase au cours de laquelle l'exclusion devient chronique reste très importante car elle permet d'en détecter plus facilement les signes d'institutionnalisation et de cristallisation. Et c'est aussi à ce stade que l'exclusion devient le plus tenace. Les barrières sont si hautes ou les distances si grandes, à la fois sur le plan symbolique et dans la réalité, entre ceux qui sont à l'intérieur et ceux qui sont à l'extérieur que les premiers ne *voient* plus les seconds et que ceux-ci perdent toute possibilité et tout espoir de réinsertion.

Au Moyen Age, en Europe, les institutions à vocation sociale (telles que les hôpitaux et les hospices) se trouvaient généralement dans les centres-villes, ce qui mettait en évidence leur intégration urbaine, sociale et même symbolique. Aujourd'hui, la majorité des établissements d'internement (hôpitaux psychiatriques, prisons) sont situés le plus loin possible et les services de traitement du SIDA ou les centres d'accueil des immigrants ont très souvent beaucoup de mal à s'installer dans des quartiers *normaux* ou *suburbains* à cause de l'opposition du voisinage.

Une expression populaire comme «un malheur n'arrive jamais seul» est révélatrice des caractères *cumulatif* et *pluridimensionnel* de l'exclusion. Mais celle-ci peut aussi résulter d'un facteur unique ou dominant.

Certains auteurs européens considèrent que l'exclusion s'explique essentiellement par le chômage de longue durée alors que pour les auteurs africains et latino-américains, le facteur déterminant est plutôt la propriété foncière. Mais ces explications ont une valeur relative car dans le sud des pays qui se trouvent à la périphérie de l'Europe, où le chômage est quasiment ancestral, celui-ci n'est pas considéré comme humiliant et l'économie souterraine et les liens de solidarité primaire constituent une aide et une forme d'intégration à la société, même si c'est à une société de seconde zone. D'un autre côté, posséder des terres improductives sans avoir d'eau et sans avoir les moyens de les mettre en valeur, ne garantit pas non plus l'inclusion sociale.

Il est de plus en plus clair que l'exclusion ne s'explique que par un enchaînement de facteurs de nature relativement distincte, qui se répercutent de manière plus ou moins continue et répétitive sur le niveau de vie des individus, groupes et territoires. L'exclusion a une base matérielle liée au manque de moyens de subsistance, et ne résulte pas seulement de la différenciation sociale. Mais c'est le fruit d'un engrenage de privations, d'un cumul de handicaps: les origines familiales, la médiocrité ou la défaillance de l'instruction scolaire et ensuite de la formation professionnelle, le chômage, le travail précaire ou saisonnier, une mauvaise alimentation, des revenus insuffisants, l'insalubrité ou la vétusté du logement, une santé fragile, des maladies chroniques ou à répétition, l'absence de prestations sociales et l'impossibilité d'accéder aux services publics sont généralement les principaux facteurs de paupérisation. Ils correspondent à un ensemble de conditions (*joint requirements*) (Lipton, 1998) qui, si elles ne sont pas remplies, affaiblissent les efforts effectués pour sortir durablement de l'engrenage.

Cependant, comme la notion d'exclusion met en cause les relations individuelles et sociales (Room, 1995) ainsi que le rôle des acteurs concernés, d'autres éléments doivent être pris en considération.

Une enquête menée en Islande auprès de 825 adultes de deux communautés de Reykjavik a mis en évidence les liens entre les phases de crise économique, la stratification sociale, la détérioration de l'emploi et des conditions de travail, l'affaiblissement du lien social, l'augmentation des maladies et la désintégration de la famille (Vilhjalmsson, 1995).

Cela signifie que la définition et le calcul des seuils de pauvreté et d'exclusion en fonction des revenus et de la consommation doivent être complétés par une analyse qualitative du tissu social au sein duquel s'articulent les relations des individus, des familles, des groupes et des territoires entre eux et avec l'extérieur.

Ainsi, tel groupe ou telle communauté peut présenter une forte cohésion interne et même donner à penser que les mécanismes d'exclusion interne y sont très peu développés, tout en étant très isolés et rejetés par le monde extérieur. Dans ce cas, le conflit à la base de l'exclusion est d'origine externe.

D'un autre côté, le tissu social et les réseaux sociaux primaires ne sont pas orientés dans une seule et même direction; ils peuvent être à leur tour sélectifs et jusqu'à un certain point arbitraires et exclusifs dans la définition de leurs règles de conduite.

Par exemple, selon la morale traditionnelle, les mères célibataires sont expulsées de la cellule familiale. Et un chef de famille qui, malgré ses efforts, doit admettre la perte définitive de son travail, cesse d'être le principal soutien de famille et finit par perdre son statut et ses fonctions patriarcales pour ne plus jouer qu'un rôle marginal, surtout si son épouse continue à travailler et s'il ne s'acquitte plus que des tâches domestiques.

Autre exemple: le rapport entre propriété foncière et famille. Dans certains pays, le système de transmission du patrimoine, basé sur la répartition de l'héritage à parts égales entre les enfants, aboutit à la création de minidomaines fonciers (*minifundia*) dont les propriétaires sont pauvres et exclus de la croissance économique. Dans d'autres pays où l'héritier est l'aîné de la famille, les cadets sont exclus et doivent partir ou assumer un rôle subalterne. Mais la propriété n'est pas morcelée et peut être ensuite agrandie par le jeu des stratégies matrimoniales ou par des acquisitions ultérieures, grâce à quoi les exploitations agricoles peuvent devenir rentables.

2.1.3. Exclusion réelle et symbolique par les institutions

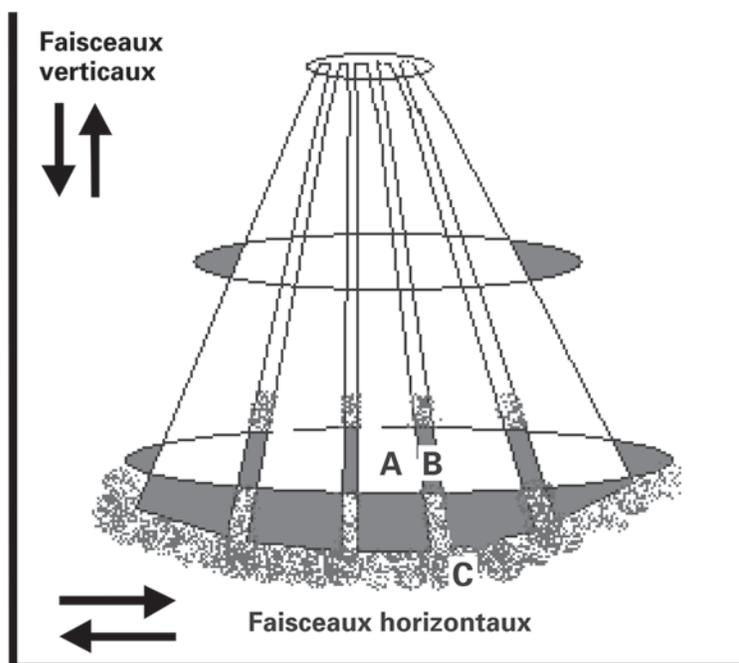
On retrouve l'ambivalence de ces mécanismes dans le rôle que jouent les acteurs et les institutions dans la production des manifestations de l'exclusion et de l'inclusion. Les institutions ecclésiastiques, les institutions financières, les entreprises, l'armée et les associations, qui modèlent la vie sociale d'après leurs intérêts et leurs valeurs, peuvent être elles-mêmes l'expression de l'inclusion/exclusion ou sa cause directe ou indirecte. Toute institution a des règles internes, implicites ou explicites, pour sélectionner ses membres. Ainsi, l'étude des règles qui régissent l'admission, l'appartenance et l'expulsion est utile pour comprendre les manifestations de l'exclusion et prendre la température et le pouls du degré d'exclusion dans une société donnée. On peut émettre l'hypothèse que plus nombreuses et plus fermées sont les institutions sélectives, plus le niveau d'exclusion est élevé. Les indicateurs sont très variés; ils vont des cotisations et des tests à l'inscription à la constitution de services de sécurité et de protection physique de l'espace, en passant par des exigences d'ordre moral, politique et linguistique, des conditions liées au statut, à la possession de certains biens et garanties, et de longs processus d'initiation et de mise à l'épreuve des candidats. A ce propos, l'ingénieuse remarque de Groucho Marx disant: «Je répugne à faire partie d'un club qui accepte des gens comme moi pour membres», montre bien les paradoxes (Wolfe, 1994) des manifestations de l'exclusion institutionnelle.

Les institutions ne sont pas isolées. Elles interagissent, se concurrencent et luttent les unes contre les autres. Elles se complètent, se superposent, s'opposent, et ce faisant, augmentent ou diminuent l'exclusion. La stratification et la segmentation socio-économiques, avec leurs divisions horizontales respectives, peuvent aussi compenser ou accentuer la verticalité de l'exclusion institutionnelle. Les points de rencontre entre les axes verticaux et horizontaux (figure 2) et les personnes et groupes qui les symbolisent, sont aussi significatifs pour l'inclusion que le sont pour l'exclusion les espaces vides et les *no man's lands* (zones grises sur la figure).

Dans le cercle supérieur de la figure – le plus petit – la différenciation due à la segmentation est moindre, les institutions tendent à converger et à se compléter, les espaces et les liens communs sont plus nombreux et l'identification des uns aux autres est facilitée. Dans ce cercle-là, on a plus de chances de faire partie du comité de parrainage d'une œuvre religieuse ou du conseil d'administration d'une multinationale, de diriger un club sportif, d'habiter dans les beaux quartiers de la ville, d'avoir des modes de consommation et des loisirs similaires et par conséquent, un degré élevé d'intégration verticale et horizontale. En revanche, dans la partie inférieure de la pyramide, les situations tendent à se séparer et à se désagréger.

Le *type A* pourrait être un ouvrier qualifié né dans le quartier où il réside et où il a acheté une maison à crédit, qui travaille dans une grande usine, est inscrit à un syndicat, fait ses achats à la coopérative, assiste aux matchs de football, sport qu'il a pratiqué étant jeune, a un fils à l'université et une fille qui travaille

Figure 2



déjà. Il est exclu de certains biens et pratiques mais il est bien intégré dans son milieu et son territoire.

Son voisin, le *type B*, est un travailleur peu qualifié originaire d'une autre région, qui travaille par intermittence dans un petit atelier, vit dans les logements sociaux du quartier, achète au supermarché et regarde la télévision. Un de ses fils suit une formation professionnelle et l'autre appartient à une bande du quartier. Cette personne est moins intégrée et est plus exposée à un risque d'exclusion à la fois verticale et horizontale que la précédente.

Non loin de là, une famille gitane (*type C*) s'est installée sur un terrain vague. Ses membres vivent de ventes via l'économie souterraine. Leurs centres d'intérêt sont la danse et la fête. Ils se débrouillent dans la langue du pays, mais ce n'est pas la leur. Les enfants aident la famille mais ne vont pas à l'école. Les personnes âgées sont consultées et respectées. Cette famille a des contacts occasionnels avec les non-gitans mais fréquents avec d'autres familles de la même ethnie. Son intégration verticale est minime mais elle n'est pas exclue de sa propre culture.

Il serait possible d'allonger la liste des exemples démontrant l'hétérogénéité et la gradation considérables des modes d'exclusion/inclusion mais il est peut-être

plus utile de les examiner au regard de l'action des pouvoirs publics. Si cette action émane du pouvoir central, elle est elle-même verticale, orientée du haut vers le bas (*top-down*), encore que la politique de décentralisation adoptée par de nombreux pays la rende plus proche des préoccupations locales et des besoins et exigences exprimés par la population. Toutefois, les interventions sont en général sectorielles, cloisonnées et ancrées dans la routine bureaucratique. Elles sont très souvent dépendantes ou complices des intérêts des institutions et des groupes organisés, éliminant parfois des communautés et des ethnies (Laos, conflits ethniques en Afrique, communautés indigènes en Amérique latine), lésant à des degrés divers d'autres groupes et territoires ou entravant de manière sélective l'accès aux biens et services publics. Dans le premier cas, les manifestations de l'exclusion sautent aux yeux mais dans les deux autres, elles apparaissent à la lumière de l'analyse comparative.

Les politiques du travail, de l'éducation, de la santé et du logement en premier lieu, mais aussi les politiques de l'urbanisme, de l'environnement, de la culture et, surtout, la politique économique et fiscale et les investissements structurels (échelle macro), peuvent être analysés à travers la grille de lecture de l'exclusion. Le budget et les dépenses de l'Etat révèlent les priorités, la quantité et la qualité des équipements collectifs destinés à un espace donné et, partant, l'engagement du gouvernement. Dans bien des cas cependant, surtout en Europe, il faut lire les passages en petits caractères des règlements et mesures pour s'apercevoir qu'ils recèlent des discriminations plus subtiles mais non moins réelles. L'impact de telles dispositions est très important, mais doit être analysé en tenant compte de leur genèse et du fait que leurs conséquences, néfastes ou bénéfiques, s'inscrivent nécessairement dans le temps.

L'absence totale ou partielle de droits est un signe évident d'exclusion, tout comme les difficultés et les procédures qui en entravent l'application. De nombreux auteurs de pays en voie de développement insistent sur ces deux aspects (Bédoui, 1995; de Haan et Nayak, 1995; Faria, 1994).

En Amérique latine, il existe une forte culture «légaliste», que partagent également les pays d'Europe latine, dans laquelle il est admis que «les lois sont faites pour être enfreintes» ou que l'adoption d'une loi suffit pour régler un problème. Par exemple, beaucoup de pays ont proclamé le droit universel à la santé alors qu'en réalité le système de santé, quand il existe, est de si mauvaise qualité que les citoyens sont obligés de contracter une assurance privée. Il en est de même pour l'éducation où la loi oblige les parents à scolariser leurs enfants et à contrôler leur assiduité alors qu'il n'y a pas d'écoles dans les zones rurales ou que celles des villes n'ont pas suffisamment de place pour accueillir tous les enfants.

Mais cela ne doit pas faire oublier que l'existence de l'exclusion dans les dispositifs juridiques caractérise aussi les pays développés qui inscrivent les droits dans leur législation mais dont certains, bien souvent, ne les appliquent pas. Combien de constitutions nationales proclament le droit au travail, à la santé, au logement

et à une existence digne alors que la réalité les dément quotidiennement! D'un autre côté, il est intéressant de noter que la communauté internationale, grâce à l'influence croissante des textes internationaux, est désormais en mesure d'établir des normes qui peuvent servir de guides pour repérer l'exclusion sur le terrain, aussi bien au Sud qu'au Nord. En tout état de cause, bien que les droits forment un cadre de référence à l'inclusion/exclusion, la qualité de la vie démocratique dépend non seulement des parcours individuels et collectifs qu'ils définissent mais aussi de la participation des citoyens à leur acceptation et à leur extension. Ici s'ouvre un vaste domaine où les manifestations de l'inclusion et de l'exclusion englobent des aspects qui ont trait au pouvoir politique, social, culturel et économique, à commencer par le cadre restreint de la famille, du quartier ou du village pour atteindre, dans sa plus grande dimension, celui des relations internationales. En ce sens, la mondialisation (Deacon, Hulse et Stubbs, 1997; Hespana, 2000a) représente à la fois un danger, parce qu'elle éloigne et estompe dans une certaine mesure les centres de pouvoir tout en influant sur les conditions de vie dans de nombreux endroits du monde, et un défi, parce qu'elle exige une prise de conscience, une capacité d'organisation et des moyens inédits pour constituer une force capable de se faire entendre et de négocier à l'échelle mondiale.

La circulation de l'information, les canaux par lesquels transite la participation, le lieu et le moment où celle-ci se manifeste, la manière et la puissance de l'organisation des citoyens, l'influence qu'ils peuvent exercer sur les décisions qui les concernent, sont autant d'indicateurs qui permettent de connaître et de mesurer les manifestations de l'exclusion et le degré de partage du pouvoir.

Cependant, ne pas aborder les aspects symboliques et culturels de l'exclusion serait s'arrêter à mi-chemin. Dans l'ensemble, ces aspects ont été moins traités (Bouget et Nogues, 1994), peut-être parce qu'ils sont parfois moins visibles mais aussi parce que ce sont ceux qui éloignent le plus la définition de l'exclusion de la notion plus matérielle de pauvreté.

Comme l'affirme Déchamps (1998) la dimension économique de l'exclusion suppose le désengagement progressif du monde de la production et de la consommation, sa dimension sociale implique la perte de la sociabilité primaire et secondaire et sa dimension symbolique est définie par des normes de comportements et des valeurs communes ainsi que par des représentations qui sont autant de catégories de classement social (déchéance, incompetence, médiocrité, identité négative).

On ne peut pas douter des aspects symbolique et culturel de l'exclusion, ni même du fait qu'ils tendent à en renforcer la dimension matérielle. Reste à savoir comment se distendent les liens symboliques, comment se brise le sentiment d'appartenance, comment s'évanouissent les repères identitaires, comment les «étiquettes», les stéréotypes, les préjugés, la stigmatisation et même le racisme se forment et en viennent à être acceptés. Il s'agit moins ici de la construction sociale de l'inégalité que de la différenciation négative projetée sur les autres, et de l'impact social et économique que celle-ci peut avoir sur l'ensemble du système.

Tel semble être le cas des Akhdam de la République du Yémen, véritables «serfs», qui, à l'instar d'autres Africains, sont maintenus dans des ghettos éloignés où ils exécutent des tâches dégradantes comme le nettoyage et le ramassage des ordures, et dont l'exclusion culturelle est renforcée par l'incertitude qui entoure leurs origines généalogiques (Hashem, 1995).

On peut avancer que les manifestations symboliques de l'exclusion sont elles aussi dynamiques et, dans une certaine mesure, réciproques (Nasse, 1992). L'institution dominante commence par attribuer des étiquettes et des qualificatifs négatifs qui permettent de définir et de classer ceux qui ne sont pas conformes à ses normes, ce qui peut entraîner soit un conflit, soit une complicité entre les parties en présence. Dans un deuxième temps, la représentation sociale de la partie qui a pris le dessus peut utiliser ses propres catégories pour justifier les différences de traitement qu'elle applique aux autres. Ceux-ci devront alors accepter la place qui leur a été attribuée dans la hiérarchie sociale ou tenter de s'y adapter, mais ils peuvent encore conserver leurs propres formes d'identification. En revanche, dans un troisième temps, la répression et la stigmatisation sont si fortes que cela n'est plus possible, et ils basculent alors dans une phase d'atomisation et de précarité socioculturelles.

Bien sûr, la réalité est plus complexe, les différentes phases décrites ci-dessus pouvant se superposer ou résulter d'autres mécanismes. Mais ce découpage a peut-être le mérite de faire comprendre que, pour évaluer les manifestations de l'exclusion, il faut dialoguer avec les exclus eux-mêmes. En effet, plus on cherche à définir l'exclusion, plus on risque d'oublier que celle-ci existe parce qu'il y a des personnes, des familles, des groupes et des territoires qui en souffrent.

«Exclusion de quoi?» se demandent beaucoup d'auteurs. Sauf dans les quelques cas d'individus qui s'excluent volontairement et dans celui de l'exclusion souhaitable de certains groupes, soustraits à une «normalité» qui leur serait préjudiciable (par exemple, l'exclusion des enfants du monde du travail), l'exclusion sociale est un processus subi par les individus. C'est pourquoi, il existe des manifestations individuelles de l'exclusion. Mais, comme pour la pauvreté dont on a compris qu'elle n'était pas causée par des facteurs pathologiques ou génétiques, ni par l'indolence ou la paresse (Alcock, 1993), il faut rechercher dans le phénomène de l'exclusion le lien entre les positions et fonctions des individus et leur rôle dans l'économie, la société et la politique.

Tout d'abord, les individus sont des *producteurs* et des *consommateurs*. C'est pourquoi beaucoup d'auteurs ont mis l'accent sur l'exclusion liée à la segmentation du marché du travail et à la précarisation de l'emploi. De ce fait, l'intégration devait correspondre à l'insertion professionnelle, et telle a bien été la principale préoccupation en Europe occidentale dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Dans les sociétés moins industrialisées cependant, le lien avec la propriété foncière (régime foncier, utilisation de la terre) revêt une grande importance, tout comme, dans le monde entier, l'accès au crédit et aux technologies de l'information.

En ce qui concerne la consommation, l'exclusion doit s'entendre en termes de biens et services privés et publics. L'exclusion la plus radicale est celle qui se manifeste par la privation de biens de première nécessité, indispensables pour la survie et la reproduction. Mais souvent, l'absence d'équipements et de services (hôpitaux, écoles), leur éloignement ou les deux à la fois, font partie de la chaîne d'éléments qui produisent l'exclusion. Les prestations de la sécurité sociale ont un impact considérable sur le revenu global des individus et des familles et permettent ainsi à un grand nombre de personnes d'échapper à la misère (Deleeck, van den Bosch et de Lathouwer, 1992). En ce sens, la typologie, le montant, la portée et la qualité de ces prestations ainsi que les conditions à remplir pour y avoir droit sont des manifestations tangibles de l'inclusion/exclusion.

Comme on l'a déjà expliqué, certaines causes profondes de l'exclusion résident dans la solidité/fragilité des liens qui rattachent l'individu à la *sociabilité primaire* et *secondaire*. Cependant, dans sa dimension politique, l'exclusion se manifeste à travers la possibilité qu'ont ou non les individus de jouer leur rôle de *citoyens* et de *citoyennes* (Bruto da Costa, 1998). Enfin, la question du rapport entre l'identité culturelle, au sens le plus large du terme, et les valeurs et normes dominantes, doit également être prise en compte.

Les êtres humains se différencient et souvent se regroupent en fonction de leurs origines, de leur sexe, de leur âge, de leurs racines ethniques, linguistiques, politiques ou religieuses, et aussi de leur mode de vie et de leurs activités professionnelles, sportives, culturelles, etc. Dans cette perspective, l'exclusion, qu'elle soit interne ou qu'elle soit le fait d'un groupe sur un autre, provient non pas de la différenciation, mais d'une séparation qui crée des catégories inférieures, et de l'inégalité négative.

Les critères qui régissent ce type de classification peuvent être plus ou moins artificiels, plus ou moins changeants, plus ou moins confus. Il convient donc de se méfier de ceux qui se fondent sur une dichotomie simpliste («les uns et les autres»), qui sont rigides («les personnes âgées sont toujours exclues») et unidimensionnels. Néanmoins, ils aident souvent à comprendre les manifestations de l'exclusion et à concevoir des politiques et des mesures plus ou moins appropriées pour la supprimer.

Le passage du deuxième au troisième Programme européen de lutte contre la pauvreté a été en partie motivé par la prise de conscience des limites d'une classification par populations cibles (chômeurs de longue durée, familles monoparentales, deuxième génération d'immigrants, etc.) et par le basculement vers des stratégies intégrées et territoriales.

Le *territoire* est précisément la dernière des manifestations de l'exclusion. Cet aspect a déjà été mentionné mais mérite d'être approfondi. Habituellement, le territoire est subdivisé en espaces locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

Cependant, la valeur explicative de cette subdivision peut être immense pour certains lieux et nulle pour d'autres. Par exemple, l'insularité peut être soit la cause soit l'effet de l'exclusion ou de l'inclusion.

L'île Rodrigues fait officiellement partie de l'île Maurice, dont la population est principalement hindoue (52%) et qui a connu une forte expansion économique grâce au tourisme, à la production sucrière et au fait d'être une zone franche d'exportation. Or l'île Rodrigues, dont la population est majoritairement créole et catholique, et qui vit de l'élevage et de la pêche, a été exclue de cette expansion. Ses habitants rejetteraient le terme d'exclus mais accepteraient facilement celui de pauvres. Pourtant, ceux d'entre eux qui ont émigré à Maurice non seulement sont restés pauvres, mais encore sont entrés dans un processus d'exclusion dû à la séparation d'avec leurs réseaux sociaux, particulièrement forts chez eux, et à leur stigmatisation comme squatters, délinquants, etc.

On pourrait également mentionner le cas des îles espagnoles des Baléares et, dans un autre sens, celui des Canaries. Ces îles sont intégrées dans le circuit du tourisme nord-européen, ce qui a entraîné une augmentation graduelle des revenus, mais aussi créé des différences internes considérables (entre les îles, entre la côte et le centre) et accentué les mécanismes de dépendance externe (voyagistes, main-d'œuvre, certains produits) et un certain degré de polarisation vis-à-vis de la population étrangère qui s'y est installée.

Les régions transfrontalières de Tras os Montes au Portugal et de la zone montagneuse d'Orense en Galice offrent, elles, un exemple de dépassement des frontières puisqu'elles ont en commun le patrimoine culturel, l'isolement, le vieillissement de la population, le manque d'équipements et leur retard économique par rapport aux zones urbaines et côtières de leurs pays respectifs.

Parfois, l'exclusion territoriale est plus diffuse ou plus concentrée que les subdivisions institutionnelles (politiques, administratives, judiciaires) ou ne correspond pas aux zones de planification économique et territoriale.

Tel est par exemple le cas des villes européennes où l'on assiste à un double phénomène: les centres historiques se dégradent tandis que les banlieues se développent. La carte de l'exclusion correspond rarement aux divisions administratives, ce qui oblige à redélimiter les zones d'intervention. C'est pourquoi en France, d'autres subdivisions territoriales, comme les agglomérations et les espaces intercommunaux par exemple, ont été définies dans le cadre de la deuxième génération des contrats de ville.

Nous ne nous appesantirons pas ici sur le phénomène de l'urbanisation massive de la majorité des pays d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie, qui a détérioré, souvent dans des proportions à peine croyables, la qualité de la vie dans les villes. Celles-ci sont soumises à un double processus: les terrains vagues, les espaces et les immeubles insalubres du centre sont envahis tandis que, et de façon encore plus marquée, se créent des zones périphériques de plus en plus éloignées vers lesquelles les nouveaux arrivants sont poussés par la spéculation immobilière. Là, ils procèdent à ce que les urbanistes appellent «la domestication du sol», défrichant, déblayant, ouvrant des voies et construisant des infrastructures rudimentaires. Les conditions environnementales sont déplorables (déchets industriels, fumée, bruit, immondices, absence d'eau potable et d'équipements collectifs). La rue est en train de devenir le refuge de certaines catégories d'adultes (sans liens familiaux ni communautaires) et d'un nombre considérable d'enfants de plus en plus jeunes, qui cumulent tous les problèmes (toxicomanie, poursuites judiciaires, alcoolisme, grossesses précoces) de ceux qui doivent se débrouiller seuls dans la vie (Cornely, 2000).

Ces phénomènes se produisent également en Asie et en Afrique. En Afrique, et plus particulièrement au Cap-Vert, la ruralisation de la périphérie urbaine, les longues périodes de sécheresse et l'exode rural qui en résulte, les abandons d'enfants par leur père, le grand nombre de mères célibataires et la persistance d'un fort taux de natalité, auxquels s'ajoute l'absence d'institutions de protection de l'enfance, ont fait augmenter le nombre de *crianças na rua* (enfants qui passent leur temps dans la rue) et de *crianças de rua* (enfants qui y vivent en permanence). Ces derniers subsistent tant bien que mal en transportant des petits paquets dans les aéroports, les marchés et les ports, en lavant des voitures et en cultivant quelques légumes. Depuis peu, sous l'influence de jeunes qui rentrent des Etats-Unis, ils ont tendance à se regrouper en bandes pirates (*piratinhas*), ce qui crée un climat d'insécurité et les exclut davantage.

Mais malgré la mobilité croissante, l'exclusion continue à naître et à se manifester à l'échelon local, qui représente par conséquent une dimension incontournable pour la connaître et la combattre.

Quoi qu'on en pense, la mondialisation a indéniablement des effets sur la division internationale du travail et sur la circulation des capitaux, des biens et des personnes. Non seulement elle détermine désormais la marge de manœuvre des Etats mais encore elle influe sur les conditions de vie dans bien des endroits de la planète, brouillant les notions classiques de périphérie et de centre, si chères aux auteurs latino-américains (Faria, 1994) comme européens (Hespanha, 2000a; Deacon, Hulse et Stubbs, 1997).

Comme le reconnaît un de ces auteurs, la mondialisation a eu des effets préjudiciables sur une grande partie du nord-est du Brésil (Faria, 1997). Elle a également eu des conséquences néfastes pour les agriculteurs des zones rurales du Portugal (Hespanha, 1997).

Avec la mondialisation, les sociétés africaines sont en train de passer directement à une phase de structuration postétatique sans avoir été durablement soumises à des règles, normes et droits définis dans une culture nationale/étatique (Gore, 1995).

Même les hiérarchies interétatiques changent très rapidement. Des pays qui se trouvaient en position inférieure gravissent maintenant les marches de l'inclusion et peuvent de ce fait affirmer leur présence sur les plans économique et politique. Le phénomène inverse existe aussi. De tels changements se produisent également à l'intérieur des pays, où des régions, des zones et des localités sont de plus en plus isolées, écartées des réseaux de communication, de transports, des centres d'accumulation de capital et de commerce, où un recul démographique est enregistré, où les équipements et services publics sont rares et obsolètes, où les oligarchies locales font barrage à l'innovation sociale et culturelle et où la stagnation économique s'installe peu à peu, favorisant la passivité et l'apathie et amenuisant les perspectives d'action collective. Ces lieux et l'ensemble de leurs habitants s'appauvrissent et prennent le chemin de l'exclusion, ce qui risque de fragiliser la population tout entière même si tous les individus et tous les groupes ne sont pas dans cette situation.

Pour comprendre les manifestations territoriales de l'exclusion, il ne faut pas s'intéresser uniquement aux grandes variables spatiales, mais aussi à la micro-géographie du pouvoir (Sánchez, 1981), et cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les projets locaux. Par conséquent, l'approche conventionnelle à partir de variables générales montrant la structuration et la distribution, réelles ou symboliques, de l'espace, ne sont pas suffisantes. Il faut approfondir l'analyse pour connaître le comportement et les pratiques des acteurs et des institutions sur un territoire donné, particulièrement dans le domaine social. De cette façon, il est possible de voir comment le monde des exclus se résigne, s'adapte ou réagit en recréant un espace qu'il se réapproprie parfois à l'aide d'autres signes, d'autres réseaux et avec sa propre temporalité.

Il est bien connu qu'en Espagne, les gens du voyage (*carrilanos*) et les vagabonds de toutes sortes organisaient (et le font encore parfois) leurs déplacements de ville en ville en fonction de leurs besoins (manger, dormir, se vêtir) et de la présence d'institutions qui leur offraient de l'aide. Ils laissaient derrière eux des indices qu'eux seuls pouvaient reconnaître et qui les renseignaient sur la présence d'amis (maisons où dormir et manger par exemple) ou d'ennemis (police, gendarmerie) et sur les événements locaux (fêtes, marchés). Ils en sont même arrivés à créer leur propre vocabulaire (Díaz Caneja, 1985).

Cela ouvre un champ d'investigation sur les microrelations spatiales engendrées par l'exclusion et les réponses qui y sont apportées. De tels travaux permet-

tent d'évaluer les risques (Jonkers, 1998) et d'en dresser la carte (CERFE, 1999) ainsi que de percer l'opacité qui caractérise généralement ces relations.

L'homo urbanus ou le chef de projet parachuté dans le monde rural, surtout dans les villages de haute montagne, n'obtient de la population que des réponses évasives et de fausses adresses, et va de surprise en surprise quant aux horaires, habitudes et comportements alors qu'il tente de vaincre la méfiance ancestrale de ces «villageois», «indigènes» ou encore «autochtones» qui résistent encore dans ces zones «non civilisées».

Depuis plus de dix ans, l'équipe de sociologues dirigée par Guidicini et Pieretti (1998) étudie les institutions de bienfaisance publiques et privées de plusieurs villes italiennes, et à Bologne en particulier, les réseaux urbains et la sociabilité recréés par ceux qui sont en situation de grande détresse (Bergamaschi, 1995).

Ces études constituent l'aboutissement d'un cycle de recherches sur les manifestations de l'exclusion puisque, même si la perspective est différente, elles se rapprochent du travail de pionnier accompli dans les années soixante par Lewis et Hoggarth à propos de la pauvreté.

2.2 Pistes pour l'analyse et la mesure de l'exclusion

Dans l'intervalle plus ou moins creux entre le premier et le deuxième programme européen, et après l'adoption par le Conseil de sa définition plus monétaire et quantitative de la pauvreté, une réunion s'est tenue en 1982 à Venise (Sarpellon, 1984), au cours de laquelle Hiernaux et Bodson ont posé une question de fond: faut-il comptabiliser et gérer la pauvreté ou plutôt la comprendre et la transformer? (Hiernaux et Bodson, 1984.)

2.2.1 Mesurer et comprendre l'exclusion. Son opacité

Appliquée à l'exclusion, cette question peut servir d'introduction à la présente partie dans laquelle on tentera d'indiquer des pistes pour l'analyse et la mesure de l'exclusion, en montrant certaines des difficultés et les limites qu'elles présentent. En pratique, comptabiliser, mesurer et quantifier l'exclusion induirait une approche gestionnaire et, dans une certaine mesure, la reproduction de l'exclusion. Tandis que la comprendre et l'expliquer conduirait à l'élaboration de différentes stratégies permettant de la transformer et de l'éradiquer. En tout état de

cause, le but est de la connaître le mieux possible. Or pour cela, il faut commencer par reconnaître que la nature polysémique de l'exclusion trahit une complexité qui en rend son appréhension extrêmement difficile. La grande différence entre la pauvreté et l'exclusion tient au fait que la première a été l'objet de recherches approfondies, d'une multitude de publications, débats méthodologiques, analyses statistiques empiriques, monographies qualitatives, qui ont débuté à l'époque médiévale. Au XIX^e siècle, ces travaux se sont enrichis de l'apport des sciences sociales et ils ont été repris au siècle suivant, à partir des années soixante-dix. En revanche, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le terme et la conceptualisation de l'exclusion n'ont commencé à prendre corps que dans les années quatre-vingt, en Europe occidentale.

Autrement dit, il existe pour la pauvreté un savoir accumulé et un consensus relativement large quant à sa définition et à son diagnostic, ce qui n'est pas le cas de l'exclusion, concept en gestation qui se fraye peu à peu un chemin à la lumière d'approches et de points de vue différents. D'où une première considération qui concerne la nécessité d'utiliser ce concept avec prudence en sachant qu'il faut continuer à l'améliorer tant sur le plan théorique que dans une perspective opérationnelle.

La deuxième considération est que, compte tenu de l'usage diffus et de l'imprécision du terme d'exclusion, il est prudent de commencer par en défricher le champ sémantique afin d'en cerner le sens et de déterminer les phénomènes auxquels il peut s'appliquer et ceux auxquels il ne peut pas. En effet, ce terme n'est pas neutre; il est chargé de connotations politiques et de paradigmes implicites qu'il convient d'explicitier et de soumettre à une analyse critique, en ayant conscience que chaque courant de pensée, chaque tradition culturelle, cherche logiquement à apporter l'eau à son moulin.

De même, toute démarche scientifique cherche à définir un champ qui lui soit propre en s'appropriant l'exclusion. Il est indéniable que l'économie a donné du corps à la notion de pauvreté en la rattachant à celle de rareté, en proposant de l'analyser sous l'angle de la consommation et des revenus et de la mesurer selon des critères quantitatifs et monétaires. En revanche, les théories fondées sur les idées de manque et d'indigence, davantage marquées par l'approche sociologique, ont insisté sur la non-possession de biens et services et montré que la pauvreté était indissociable de l'inégalité et de phénomènes qualitatifs. Ne serait-ce pas éminemment paradoxal et bien mal servir la notion d'exclusion et son analyse que d'en laisser le monopole à une seule discipline, en excluant toutes les autres? Au contraire, tous les scientifiques et tous les professionnels, quel que soit leur cursus, sont invités à participer à l'aventure et au débat interdisciplinaire associant toutes les sciences sociales et humaines. Ce doit être un débat déductif et analytique auquel chaque branche peut et doit contribuer, tout en sachant qu'il faudra l'enrichir d'un gigantesque travail, qui fait encore défaut, d'exploration du terrain par des études et des actions concrètes, pour comprendre les tenants et les aboutissants de l'exclusion.

La dernière considération concerne l'opacité de l'exclusion. En effet, à l'hétérogénéité, la diversification et la désagrégation de cette notion s'ajoutent, d'une part la prolifération des discours, à laquelle les médias ne sont pas étrangers, et qui masque le phénomène, et d'autre part la difficulté de percer son opacité intrinsèque. Il n'est pas facile de discerner les processus économiques, sociaux, politiques et culturels qui circonscrivent l'exclusion et la manière dont ils s'articulent, ni de les mettre en relation avec les personnes, les groupes et les communautés qui en souffrent. En outre, ces processus ne sont ni stables ni homogènes, tout comme leur évolution dans le temps et leur localisation. Qui plus est, à moins que les formes et les modes d'exclusion ne soient assumés par la société dominante, les institutions et les acteurs qui les produisent s'efforcent de rester dans l'ombre. Comme, a priori, personne ne reconnaît volontiers son rôle d'excluant, des moyens sont mis en œuvre pour détourner l'attention, brouiller les pistes et empêcher toute action qui pourrait être révélatrice.

Parfois, ceux qui travaillent sur des projets concrets ont la sensation, comme dans les romans de série noire, que c'est l'assassin qui engage le détective pour savoir s'il risque d'être découvert, le lançant sur de fausses pistes qui empêchent son enquête d'aboutir.

Dans les enquêtes sur l'exclusion, les populations cibles peuvent se montrer indifférentes, méfiantes, voire antagonistes si elles sont traitées comme des objets, ne connaissent pas le but de l'enquête ni l'utilisation qui sera faite des résultats, et ne voient pas en quoi ceux-ci pourraient bien modifier, dans un sens ou dans un autre, leur situation. Parfois, par réflexe d'autodéfense, elles vont jusqu'à adopter un discours qui fait écho à l'idéologie dominante. D'autre part, il ne faut pas oublier que pour ceux qui se trouvent dans une situation d'exclusion extrême, l'opacité est parfois une condition de survie, et que la désintégration sociale est généralement peu propice au regroupement des personnes. En pareille situation, il est très difficile de s'unir, de s'organiser et de faire entendre sa voix, d'où l'idée, de plus en plus répandue, d'*empowerment*. Il arrive même que ces populations disparaissent des statistiques officielles et des enquêtes de type classique, dans le cadre desquelles sont rarement interrogés les prisonniers, les habitants de régions isolées, les personnes âgées dépendantes ou placées dans des institutions spécialisées, les vagabonds, les personnes atteintes d'une maladie chronique et les jeunes «dans la galère».

Certains projets, menés dans des *favelas* au Brésil, ont utilisé des expositions de photos pour visualiser, tous les quatre mois, les changements qui s'opéraient. La succession de photos permettait de voir les progrès accomplis, ce qui était intéressant à la fois pour la population et pour les bailleurs de fonds.

Il y a certes des exceptions, parmi lesquelles on citera Bourdieu pour la France (1993), Casado pour l'Espagne (1990b) et pour le Royaume-Uni, Mayhew et Orwell, qui ont publié respectivement *Travailleurs et pauvres à Londres* et *Le quai de Wigan* il y a bien longtemps déjà, et plus récemment Harrisson (1983), Seabrook (1985) et Campbell (1984) ainsi que Louro (1999) pour le Portugal et d'autres qui ont décrit les itinéraires de l'exclusion et des situations individuelles et collectives de vulnérabilité et de déchéance. Sous une forme ou une autre, ils font parler les pauvres et les exclus, ce qui est un moyen de briser le silence qui les entoure.

2.2.2 Quelques pistes méthodologiques

Dans la logique de la définition adoptée, il convient d'attirer l'attention sur la nécessité de réaliser des études longitudinales permettant de prendre en compte la dimension temporelle et le poids des cycles économiques et des changements démographiques, sociaux et politiques à long terme, englobant non seulement la production de l'exclusion mais aussi sa reproduction de génération en génération. Les recherches de ce type qui ont été menées dans les pays du Nord ont montré le caractère mouvant de la pauvreté. Cela a conduit à se demander combien de personnes tombent dans la pauvreté relative, combien y restent, combien en sortent, si ce sont toujours les mêmes et quelles sont les causes de ces va-et-vient. Dans l'Union européenne, bien qu'elles n'aient pas exactement le même but, les nombreuses enquêtes nationales sur les budgets des ménages et les études annuelles sur la population active donnent des indications qui pourraient également éclairer certains aspects de l'exclusion. Le lancement du panel des ménages de la Communauté européenne (ECHP), les différents observatoires européens (sur la protection sociale, les sans-abri, les personnes âgées, etc.) et plus particulièrement l'Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion, de 1990 à 1994, les divers rapports annuels sur la situation sociale et le monde du travail (emploi, Europe sociale) permettent de progresser dans cette direction. De plus, le Luxembourg Income Study (LIS) a permis de commencer à intégrer des séries de données (longitudinales) concernant plusieurs pays de l'Union européenne, mais aussi les Etats-Unis, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque (Okrasa, Smeeding et Torrey, 1992) et d'établir des comparaisons transnationales (Förster, 1994). Néanmoins, ces études, qui en général reflètent uniquement des situations individuelles et/ou familiales, sont nécessaires mais insuffisantes (Vranken, 1995) pour construire un modèle dynamique qui expliquerait les changements structurels et institutionnels. D'autre part, les travaux de ce type sont complexes et très coûteux, ce qui constitue un obstacle difficile à surmonter pour les pays du Sud dont la production statistique est encore peu développée.

La comparaison de bases de données à l'échelle internationale n'a rien de simple. Les informations peuvent être de nature, de qualité et de niveau différents. Beaucoup sont extrapolées de recherches sur la population en général, auxquelles les pauvres et les exclus échappent. Il arrive aussi que les statistiques présentent des

défauts et des lacunes parce qu'elles ne répondent pas aux critères de pertinence (*relevance*), d'opportunité (*timeliness*), de précision (*accuracy*), de comparabilité (*comparability*) et d'accessibilité (*access*) (Breuer, Estivill et Vranken, 1999).

Bon nombre de pays ont commencé à produire des rapports périodiques sur la pauvreté, dans lesquels ils tiennent de plus en plus compte de l'exclusion. Ainsi, en utilisant des données de base (recensements, cadastre, etc.) puisées dans les banques de données de l'administration privée et publique (services sociaux, registres de chômeurs), dans les résultats d'enquêtes générales et spécifiques, de sondages, d'études plus qualitatives, plus localisées (régionales, locales) et visant telle ou telle communauté, ils introduisent des analyses temporelles qui permettent incontestablement de mieux connaître la réalité et facilitent l'élaboration des politiques.

En Irlande, les études de l'Agence pour la lutte contre la pauvreté et de l'Institut de recherche économique et sociale (Callan et coll. 1996) ont influé sur la stratégie nationale. Tel a également été le cas en Belgique du rapport national publié en 1994 (Carton et Neirinckx, 1994) et des rapports périodiques publiés depuis 1992 en Flandres par le groupe de recherche sur la pauvreté, l'exclusion sociale et les minorités (CASUM/OASES) (Vranken et coll., 1991-2000). En France, un Observatoire a été créé en 1999, et a publié plusieurs rapports (Observatoire national, 2000). De plus tous les Etats membres de l'Union européenne ont présenté (juin 2001) un plan national d'action pour l'inclusion sociale qui comprend un diagnostic de l'exclusion dans chaque pays.

Une des méthodes les plus fréquemment utilisées pour connaître et mesurer l'exclusion consiste à faire appel à des indicateurs. Depuis les années soixante-dix, où leur utilisation est devenue systématique, ils ont fait couler beaucoup d'encre (Berger-Schmitt et Jankowitsch, 1999). Toutes les organisations internationales publient des rapports qui s'appuient sur des indicateurs sociaux, dont le plus connu est sans aucun doute le *Rapport sur le développement humain*, publié depuis 1990 par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Le Sommet de Lisbonne a décidé de donner un nouvel élan à l'Agenda social de l'Union européenne, et le Sommet de Nice a approuvé l'idée de présenter des rapports sur les plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale qui, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, doivent s'appuyer sur des indicateurs sociaux communs. Au Sommet de Stockholm, en mars 2001, la Commission a proposé un ensemble de sept indicateurs (distribution des revenus dans les déciles supérieurs et inférieurs, pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté avant et après transferts sociaux, persistance de la pauvreté (sur trois ans), pourcentage des ménages sans emploi, disparités régionales mesurées par le coefficient des taux de chômage régionaux, proportion de personnes de 18 à 24 ans qui n'ont aucune formation et ont seulement un niveau d'études secondaires, et taux de chômage).

Notre propos n'est pas ici d'entrer dans la controverse sur l'intérêt, la signification, l'importance et l'utilisation des indicateurs sociaux ni dans un débat technique sur leur élaboration, représentativité, comparabilité, validation et transparence (Atkinson, Cantillon et Nolan, 2001). Nous dirons simplement qu'ils servent habituellement à décrire certains aspects de la réalité sociale ainsi qu'à mesurer et évaluer les résultats de l'action des pouvoirs publics. En tout état de cause, il est important de savoir qui définit ces indicateurs et dans quel but.

En ce qui concerne la dimension économique, on a utilisé en premier lieu des indicateurs qui situent le seuil de pauvreté par rapport au *revenu*, en fonction de critères officiels (par exemple le revenu minimum), du panier de la ménagère, d'une définition de la pauvreté relative basée sur des échelles d'équivalence ou encore par des démarches subjectives (van den Bosch, 1999). D'autres indicateurs mesurent *l'ensemble des ressources économiques* puisqu'un revenu modeste n'est pas nécessairement synonyme de pauvreté et encore moins d'exclusion.

Le rapport social suédois tient compte des dettes et de la trésorerie des ménages et des individus ainsi que de leur capacité à faire face aux dépenses liées à la nourriture, au logement, à la garde d'enfants et à la santé.

Les actifs non réalisables, le troc dans les économies rurales et l'économie souterraine, entre autres, affaiblissent la pertinence de la mesure de la pauvreté en fonction des seuls revenus.

Un troisième type d'indicateurs rassemble ceux qui sont relatifs aux *conditions de vie*. Ils se fondent sur la notion de privation de certains biens et services et font appel à des critères non monétaires pour mesurer d'autres aspects de l'exclusion. Cette optique a gagné du terrain avec la prise de conscience de la multidimensionnalité du phénomène de l'exclusion. Cependant, elle est incompatible avec les exigences des instances politiques et des médias qui préfèrent disposer d'un indice synthétique plutôt que d'une batterie d'indicateurs mesurant chacun un aspect de l'exclusion. Le problème réside dans la corrélation entre ces différentes dimensions de l'exclusion, leur comparabilité et leur poids relatif.

Ainsi, l'accès au chauffage peut être une variable fondamentale pour les pays froids, alors qu'elle est superflue pour les pays tropicaux. Ou encore: l'accès à l'eau courante et potable est une donnée peu significative pour l'Europe mais incontournable dans le cas de certains pays africains.

Pour ce qui est du premier point, concernant l'établissement d'une liste d'indicateurs des conditions de vie, des progrès considérables ont été accomplis mais cette liste est encore loin d'être la même pour tous les pays.

Ainsi, le tableau 1 montre que, malgré une certaine dispersion, il existe une convergence entre les domaines utilisés dans les rapports annuels de l'Autriche, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède et du Royaume-Uni et les exigences de l'Union européenne.

Quant à la comparaison des indicateurs, un poids différent peut être attribué à chacun, ce qui permet de prendre en compte leur pertinence en termes de privation et d'obtenir ainsi un certain degré de cohérence qui se renforcera au fil du temps.

Un autre problème méthodologique survient lorsque l'on veut utiliser des domaines et des indicateurs qui, tout en étant quantifiables, ne peuvent être exprimés en termes monétaires, et établir une distinction entre ceux qui se rapportent plutôt aux situations de pauvreté et ceux qui se rattachent plus directement à l'exclusion. Beaucoup se recoupent, tandis que d'autres ne sont pas comparables. On peut parfois sélectionner des indicateurs des deux catégories et voir ceux qu'on retrouve le plus souvent ou déterminer un seuil de différenciation. Par exemple, une famille qui aurait, sur une échelle de un à dix, des valeurs élevées pour six indicateurs de pauvreté et pour quatre indicateurs d'exclusion, se trouverait dans une situation plus grave sur le plan de la pauvreté que sur celui de l'exclusion. De plus, en intégrant une dimension temporelle, on aurait une idée du caractère cumulatif des divers critères.

Tableau 1. Domaines retenus dans quelques rapports nationaux sur la pauvreté et l'exclusion (hormis les revenus)

Domaines	1)	2)	3)	4)	5)	6)
Emploi	+	+	+		+	+
Education	+		+		+	+
Logement	+	+	+	+	+	+
Santé	+	+	+	+	+	+
Biens de consommation durables				+		
Délinquance				+		+
Accès aux services			+			+
Justice			+			
Loisirs				+		
Intégration socioculturelle		+	+			

1) Domaines retenus au Sommet de Lisbonne de l'Union européenne.

2) Situation sociale des ménages (Autriche).

3) Annuaire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Belgique).

4) Rapport sur la pauvreté (Pays-Bas).

5) Rapport social (Suède).

6) Des chances pour tous dans un monde en évolution (Royaume-Uni).

Des progrès ont certes été réalisés dans la construction d'indicateurs non monétaires mais beaucoup reste à faire dans ce domaine. Certains pays commencent néanmoins à employer ce type d'indicateurs.

En Autriche, on utilise des indicateurs d'intégration socioculturelle tels que l'adhésion à une association, le fait de rencontrer au moins une fois par semaine des parents ou des amis et les conversations régulières avec les voisins. En France, l'Observatoire national (Loisy, 2000) propose des indicateurs tels que la dépendance envers les prestations sociales, la négation des droits à la santé et au logement et l'accumulation de handicaps qui conduisent à la désinsertion durable et à l'isolement, l'accent étant mis sur la durée de ces situations.

A l'échelle de l'Union européenne, des propositions ont été faites, et d'autres sont à venir, en vue de l'utilisation de ces indicateurs non monétaires (CESIS, 1996; Whelan, 1993; Engels, Estivill et Vranken, 2001). La dernière en date (Atkinson, Cantillon et Nolan, 2001) préconise l'élaboration de trois types/niveaux d'indicateurs, dont le troisième serait utilisé pour les comparaisons internationales.

A noter qu'une combinaison d'indicateurs, sans nécessairement aller jusqu'à la construction d'un indicateur synthétique, serait l'un des meilleurs moyens indirects d'appréhender les différentes dimensions (économique, sociale et politique) de l'exclusion.

Une carte de l'exclusion sociale de São Paulo a été élaborée en 1996 et une deuxième a été publiée en 2000 (Sposati, 2000), montrant les changements survenus au cours des années quatre-vingt-dix à travers l'évolution des variables et des indicateurs utilisés. Cette deuxième tentative de topographie sociale comprend un nouvel indice global à plusieurs variables qui permet de tracer la courbe de l'incidence territoriale de l'ensemble des indicateurs.

Pour compléter cet exposé synthétique sur les indicateurs, il convient de mentionner leur utilisation pour identifier l'exclusion dans sa dimension territoriale et l'exclusion de groupes de population déterminés.

Dans le premier cas et dans l'esprit de la définition adoptée, on s'efforcera d'aller au-delà de l'analyse classique du sous-développement en fonction de la démographie, de l'économie, de l'éducation et de la santé, pour se placer dans une perspective de la séparation et de l'infériorisation du territoire par rapport aux centres de pouvoir, aux ressources et aux valeurs.

Par exemple, connaître le taux d'analphabétisme et la proportion de personnes ayant un niveau d'instruction primaire est moins important que de connaître les causes du premier et leur corrélation avec d'autres variables, ce qu'apprennent ceux qui vont à l'école et si cela leur est utile pour trouver du travail, etc.

Lorsque les indicateurs mettent en évidence une concentration de formes d'exclusion, il est plus aisé d'analyser le territoire en question de manière à comprendre les raisons de sa séparation ou de son éloignement des réseaux centraux de biens, services, capitaux ou savoirs. En tout état de cause, il faut s'efforcer de comparer des indicateurs qui reflètent la hiérarchie des territoires. Mais les choses se compliquent lorsque l'exclusion n'est que vaguement territorialisée. Où placer les frontières dans les vastes villes des pays du Sud, dans les banlieues des villes des pays du Nord ou dans les zones où l'exclusion se diffuse? Parfois les ruptures sont évidentes, les frontières suivant une voie de communication, un accident géomorphologique, un changement de zone climatique ou de ressources naturelles. Mais lorsque ce n'est pas le cas, des indicateurs tels que le l'appartenance des terres et leur utilisation peuvent être utiles car ils révèlent le degré d'appropriation/désappropriation du territoire en question par la population. Le rapport au marché et aux services, la proximité ou l'éloignement de ceux-ci, le temps consacré au transport, mais surtout les signes d'identification que les personnes utilisent ainsi que la manière dont se créent et se développent les relations personnelles et collectives sont autant de pistes qui peuvent aider à cerner la représentation sociale, culturelle et linguistique de l'espace. Après quoi, il est possible de se concentrer sur l'écologie de l'exclusion externe et interne du territoire.

Détecter l'exclusion de tel ou tel groupe cible au moyen d'indicateurs n'est pas une tâche difficile. En effet, il existe une foule d'indicateurs qui ont été expérimentés et qui sont faciles à appliquer, pour les handicapés (Agence pour la lutte contre la pauvreté, 1994), pour mesurer les inégalités entre les sexes, pour les différents groupes d'âge (enfants, jeunes, vieux), pour les femmes à différents moments de la vie, pour la discrimination dans le travail, etc.

Dans le cadre de la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté des enfants, le Livre blanc du Royaume-Uni, *Des opportunités pour tous dans un monde en évolution*, contient une liste de 12 indicateurs pour l'éducation, les revenus des ménages, la situation de la famille au regard de l'emploi, la santé infantile, les conditions de logement et les relations familiales.

Dans la publication qu'il a préparée pour la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, le BIT a utilisé un ensemble d'indicateurs pour démontrer la féminisation croissante de la pauvreté, la moindre intégration des femmes dans le marché du travail formel, la gamme restreinte de professions qu'elles exercent, le fait qu'elles occupent surtout des emplois mal rémunérés et atypiques et la persistance des disparités salariales à travail égal avec les rémunérations des hommes. En outre, le BIT attire l'attention sur la question de l'absence de visibilité du travail des femmes, due à la faible valorisation de leur rôle et à l'absence d'indicateurs statistiques pour quantifier le travail qu'elles effectuent à la maison (garde et suivi des enfants, tenue du ménage) (BIT, 2000).

Pour terminer ce chapitre, il convient de rappeler que les indicateurs mesurent des dimensions et des aspects déterminés, presque toujours de façon indirecte, ce qui, comme pour toutes les méthodes et instruments décrits ici, présente des avantages et des inconvénients. A partir de là, on peut avancer que pour décrire, mesurer, connaître et expliquer l'exclusion, il n'existe pas une seule et unique méthode. Toutes les techniques employées et toutes les sources d'information – données et statistiques, registres administratifs et livres de gestion, enquêtes générales et spécifiques, qualitatives et quantitatives, documents topographiques, panels, observation participante, indicateurs, monographies locales, histoires de vie – présentent des limites et des potentialités. Cela doit inviter à faire preuve de prudence et de rigueur. La démarche la plus raisonnable consiste à combiner toutes ces méthodes et surtout à les adapter sur le terrain aux stratégies et objectifs poursuivis.

Chapitre 3

Stratégies de lutte contre l'exclusion

Après avoir examiné dans le premier chapitre la signification et l'utilisation du concept d'exclusion, son émergence et sa portée, et analysé dans le deuxième les principales manifestations de l'exclusion et la façon de la diagnostiquer, le moment est venu de présenter les stratégies qui peuvent la combattre et certains principes d'action utiles pour tenter de l'éradiquer.

Il ne s'agit pas d'analyser ces stratégies de manière exhaustive, mais plus modestement de voir le rôle des acteurs et de présenter quelques typologies qui permettent de discerner les différentes options possibles. Tel est le contenu des trois premières parties de ce chapitre. La quatrième présente des principes qui ont fait leurs preuves et ont été progressivement adoptés par les organisations internationales, les institutions nationales, la majorité des acteurs socio-économiques et du monde associatif, et qui sont appliqués et mis à l'épreuve à travers des milliers d'interventions et de projets partout dans le monde.

3.1 Positions et attitudes des multiples acteurs

A ce stade, il convient peut-être de se demander pourquoi l'on combat l'exclusion et quelles sont les positions et les attitudes des différents acteurs qui mènent ce combat. Compte tenu des définitions et des manifestations de l'exclusion, deux premières réponses peuvent être examinées: au niveau individuel et au niveau collectif.

3.1.1 Une nouvelle culture du volontariat

Pour les individus, exclusion et inclusion correspondent à une double nécessité vitale: d'une part, s'affirmer comme différents des autres et d'autre part, ne pas pouvoir vivre sans eux. Il s'ensuit que l'histoire de l'humanité peut être lue à la lumière de cette dialectique qui n'offre pas de synthèse: vivre dans un paradis sans exclus ou faire disparaître les exclus. En théorie, ces deux situations extrêmes sont inconcevables; dans la pratique, elles sont irréalisables; et dans une certaine mesure, elles sont indésirables. Pourtant, on constate qu'il y a eu systématiquement des entreprises menées pour tenter de les atteindre.

Mais pour le moment, notre propos est de déterminer les motivations de ceux qui se situent entre les deux extrêmes, essayant de développer une attitude plus inclusive vers une société moins excluante. Cela permettra peut être de s'orienter plus facilement dans le labyrinthe des stratégies utilisées.

Si toutes les cultures et civilisations ont eu, et ont encore, tendance à s'affirmer et même à nier les autres, il s'est toujours trouvé des voix pour s'élever contre les excès ou simplement contre les dérives préjudiciables à la vie et à la dignité de l'être humain et contre la souffrance et les vexations qu'elles provoquent. Ainsi, à la base des motivations de la lutte contre l'exclusion, il y aurait le sentiment d'une obligation collective à respecter les autres et leur vie, que pourrait illustrer la phrase: «Ne fais pas aux autres ce que tu n'aimerais pas que l'on te fasse» ou par la maxime kantienne: «Agis toujours de manière telle que ton comportement puisse être érigé en règle universelle.» Ce respect et ces obligations réciproques peuvent avoir des origines philosophiques, religieuses, politiques, sociales et culturelles et s'exprimer sous des formes qui vont de la fraternité à la solidarité, de la compassion à l'amour, de la responsabilité à l'altruisme.

La charité, la bienfaisance et la philanthropie ont été et sont encore les grands moteurs des réactions individuelles face aux situations de pauvreté et d'exclusion. De fait, leurs origines se perdent dans la nuit des temps et ont traversé les mers et les continents. Et l'on peut affirmer sans prendre trop de risques, que l'on assiste depuis une trentaine d'années à une résurgence et à une dynamisation des multiples formes de volontariat individuel. Les volontaires, toujours plus conscients que la pauvreté et l'exclusion sont aussi des problèmes mondiaux, ne limitent pas leur action au contexte local, donnant leur temps, leurs compétences et leur argent pour secourir ceux qui se trouvent dans une situation de précarité, naturelle ou provoquée, et qui sont victimes de la ségrégation à l'échelle mondiale. Depuis quelque temps, les réseaux, organisations, plates-formes et fédérations à vocation internationale se multiplient. Les citer tous serait quasiment impossible et hors de propos.

Parallèlement à son internationalisation croissante (Robbins, 1990; Gaskin et Davis, 1990; Fondazione Italiana per il Volontariato, 1997), de nombreuses études soulignent l'évolution considérable des motivations individuelles et collectives pour le volontariat.

Au risque d'être un peu simpliste, on peut dire qu'autrefois, le volontariat trouvait sa raison d'être dans la foi religieuse ou l'allégeance de classe. Dans les deux cas, sa force résidait en la croyance dans un salut, spirituel pour les uns et temporel pour les autres, mais toujours à venir. C'était un impératif catégorique. Aider était un devoir et ce devoir s'appliquait aux «infirmes» et aux «innocents». Il fallait compenser les effets matériels ou idéologiques les plus négatifs, et de ce fait relativement marginaux, du système. Charité individuelle, bienfaisance, rédemption, indulgence ou encore dévouement, générosité, engagement ou moralisation des mœurs étaient les termes et expressions les plus fréquemment utilisés pour expliquer ou justifier des actions vécues comme exemplaires, bien que souvent accomplies sans grandes qualifications. Les organisations étaient en général

fermées sur elles-mêmes et reproduisaient en leur sein les modèles dominants en termes de verticalité, de hiérarchie, d'adhésion et d'opacité économique. Souvent, les principes de gestion d'entreprise, de programmation, de suivi et d'évaluation leur étaient étrangers. La politique et l'économie étaient considérées comme des mondes à part, peu dignes d'intérêt voire méprisables. Les relations avec le secteur public étaient sporadiques, empreintes de méfiance mutuelle et parfois d'esprit de concurrence, quand ce n'était pas d'antagonisme.

Bien entendu, cette description ne s'appliquait pas à tous les individus, à toutes les organisations ni à tous les pays. Et certains aspects sont encore présents mais d'autres caractéristiques sont apparues, qui sont en train de modeler une nouvelle culture du volontariat en Europe occidentale et ailleurs (Sing-Pio, 2000).

Les motivations actuelles, moins cristallisées et idéologiquement plus pragmatiques, revisitent les anciennes polarisations entre le laïc et le religieux, le spirituel et le temporel, le conservatisme et le progressisme. Elles sont plus ponctuelles et plus spécifiques, même en ce qui concerne l'adhésion et la fidélité des membres à leurs organisations. Les notions les plus souvent invoquées sont désormais celles de solidarité, de paix, de tolérance, de droit à la différence, mais aussi de plaisir et d'amitié. L'attitude vis-à-vis des personnes exclues prend un autre sens. Il ne s'agit plus de les sauver mais de découvrir avec elles les causes de leur exclusion, de les aider à devenir autonomes, de les amener à s'insérer plus qu'à s'intégrer dans la société. On revendique l'accès aux droits et on dénonce la discrimination tandis que se créent des organisations prestataires de services dont le but est de produire des résultats concrets. Dans ces organisations, les efforts portent sur la formation et la qualification, et la tendance est à la professionnalisation. Le nouveau style oscille entre, d'un côté, la recherche de l'efficacité suivant des critères d'entreprise, et de l'autre, l'exigence de participation et de concertation horizontale. La relation avec le monde de l'entreprise se modifie et la dimension politique n'est pas rejetée, même si les partis politiques inspirent de la méfiance et si la conscience de la citoyenneté sociale se renforce. Rapprochement également et recherche d'une certaine complémentarité avec le secteur public, de sorte que la préservation du patrimoine public et collectif (environnement, patrimoine culturel, protection civile, paix, etc.) n'est plus l'apanage de quelques-uns. Les associations, autrefois isolées et morcelées, tendent à se regrouper au sein de fédérations, forums, réseaux, plates-formes qui trouvent leur force au niveau local mais qui se projettent toujours plus à l'échelle internationale (Estivill, 2000b).

3.1.2 Motivations collectives

Cette réflexion sur l'évolution du volontariat individuel vaut également pour les motivations *collectives*. Sans minimiser l'importance de l'action individuelle, car une aide en situation d'urgence, un remède, un conseil personnel, une main tendue peuvent être d'un précieux secours, il ne faut pas oublier que la personne qui offre ainsi son assistance se trouve dans une position économique, sociale et

culturelle qu'elle pense supérieure, que cette assistance est rarement totalement gratuite et qu'elle traite plutôt les effets que les causes. C'est pourquoi le volontariat individuel s'organise et tente de trouver des solutions au niveau collectif, bien qu'il existe encore des organisations vouées à l'aide personnalisée.

Quelles sont donc les motivations générales et les plus partagées?

Il est évident qu'au départ, la motivation initiale commune pour la lutte contre l'exclusion vient des «premiers concernés», que se soit pour survivre et améliorer leur situation matérielle et celle de leur famille ou mettre un terme à la souffrance, l'opprobre et la ségrégation qu'ils subissent (Hoggarth, 1957). L'expérience des difficultés, des cercles vicieux souvent sans issue, de l'impuissance face aux énormes obstacles à surmonter, peut conduire à la résignation, à la soumission et même au fatalisme dans une culture qui tend alors à se refermer sur elle-même (Lewis, 1964). Cependant personne ne veut vivre dans l'exclusion... sauf dans les cas exceptionnels où elle est choisie pour des raisons d'ascèse religieuse ou de distanciation culturelle ou encore lorsqu'elle résulte d'une volonté collective ou individuelle de changer de style de vie.

Mais ces exceptions confirment la règle. Il est donc utile de rappeler que les êtres humains se regroupent soit par le biais des réseaux sociaux primaires, soit entre personnes qui partagent la même condition, les mêmes intérêts et la même culture, soit en raison de leur sentiment d'appartenance à un territoire donné, pour survivre, pour être plus forts, pour exprimer et défendre une identité qui peut être légèrement ou très différente de celle des autres. Nous avons donc ici la deuxième motivation qui conduit à affronter l'exclusion. Le désir d'autoaffirmation et de différenciation peut être poussé à l'extrême, allant jusqu'à la constitution de groupements corporatistes qui finissent par modeler la société dans son ensemble (Giner et Pérez Yruela, 1979).

Le même phénomène se produit au niveau du territoire, qui peut être vecteur d'appauvrissement et d'exclusion ou bien de réussite et d'émancipation. Tous les auteurs et plus particulièrement les Anglo-Saxons (Chanan, 1992) insistent sur l'énorme importance des *initiatives communautaires* et du *développement local* en tant que moteurs de l'implication collective. Cela explique que, dans le monde entier, ceux qui luttent contre l'exclusion adoptent de plus en plus une approche territoriale, conçue comme une orientation stratégique.

D'autres motivations génériques ont trait aux *valeurs* et à la *matérialisation des droits*. Les sociétés démocratiques, qui se fondent sur la justice sociale, un certain degré d'égalitarisme et le respect du pluralisme, peuvent difficilement accepter des inégalités criantes, une ségrégation systématique et la négation de la différence. Les constitutions et les règles coutumières consacrent une série de droits qui garantissent le respect de ces valeurs et un niveau raisonnable de liberté dans la vie civile. Il ne s'agit pas de placer sur un piédestal un système qui est rempli de contradictions et qui génère lui-même précarité et exclusion par le biais de ses institutions et de ses politiques, mais de faire observer que les pays régis selon ce système ont un *patrimoine juridique et moral* qui permet à l'opinion publique et,

de plus en plus, aux médias de jouer un rôle important en faveur de la protection des déshérités et du respect de la dignité des êtres humains. Il convient d'ajouter à ce propos que l'opinion publique et la connaissance des droits s'internationalisent, et que les débats des récents sommets mondiaux convergent dans ce sens, tout comme la demande d'un contre-pouvoir politique et d'une justice qui dépassent les frontières nationales.

Tout cela garantit, du moins dans une certaine mesure, le respect du cadre juridique et l'accès des citoyens au droit. Dans ces conditions, les gouvernements sont obligés d'intervenir, surtout si l'appauvrissement dépasse un certain seuil et si une importante partie de la population est exclue, pour ne pas voir leur *légitimité* s'amenuiser encore. D'un autre côté, il y a une préoccupation croissante quant au *coût* énorme de l'exclusion et de la pauvreté (Comité économique et social, 1988) et donc sur les économies que permettraient de réaliser des politiques et des mesures adéquates, l'action dans le domaine social pouvant être considérée dans cette perspective comme un investissement qui contribue aussi au progrès économique. Pour la société civile, les «omissions» des pouvoirs publics deviennent également des motifs de dénonciation et d'intervention.

Ce serait pêcher par angélisme que de ne pas reconnaître que la peur et la méfiance sont aussi des facteurs de rupture, de même que l'aspiration des institutions et des gouvernants à donner une image positive d'eux-mêmes, que l'exclusion et la pauvreté compromettent. Ces facteurs, à la manière d'un miroir dans lequel personne ne veut se regarder parce qu'il reflète ses propres inquiétudes et souffrances, agissent comme des stimuli collectifs, surtout chez ceux que ces situations menacent le plus.

Enfin, on ne peut nier le fait qu'un certain nombre d'actions sont motivées par des *raisons politiques*. Certaines parce qu'elles profitent de l'existence de l'exclusion pour accuser d'incapacité les organisations qui détiennent le pouvoir politique, d'autres pour manipuler les groupes qui en sont victimes dans l'espoir de grossir leurs rangs, d'autres encore parce qu'elles trouvent leur raison d'être dans la critique d'un système qui génère l'exclusion et dans la construction d'alternatives à l'organisation économique, sociale et politique en place. Et les dernières parce que des situations d'exclusion insupportables qui se pérennisent obligent les dirigeants et les principaux acteurs de la scène politique à intervenir.

3.2 Le rôle des acteurs

Après avoir passé en revue leurs motivations, il convient maintenant d'approfondir la question en examinant le rôle de chacun des acteurs.

Le rôle des *institutions internationales* n'est pas nouveau mais il s'amplifie. La responsabilité de ces institutions s'accroît et leur intervention est de plus en plus sollicitée, que ce soit dans le domaine humanitaire, dans les situations d'urgence provoquées par les catastrophes naturelles – dont souffrent davantage les pays en développement en raison de la faiblesse de leurs infrastructures – ou pour affronter les conséquences tragiques de conflits militaires qui dévastent des régions entières et font des millions de personnes déplacées à la recherche d'un asile ou d'un refuge. Elles sont également appelées pour remédier aux effets de la surexploitation et de la destruction des ressources naturelles de la planète – sécheresses, déforestation, changements climatiques qui fragilisent les populations et les rendent dépendantes – et des atteintes aux droits les plus élémentaires de tout être humain, que ce soit par la traite des femmes et des enfants, la mutilation et la prostitution des femmes, ou les centaines de milliers d'infirmes, torturés et réfugiés que produisent les guerres.

En réalité, la tâche confiée aux institutions internationales est tellement énorme et les moyens à leur disposition tellement modestes en comparaison, que beaucoup doutent de l'efficacité de leur action. Notre propos n'est pas ici d'évaluer cette efficacité mais il nous semble tout de même opportun de rappeler, comme nous l'avons montré plus haut, que chacune de ces institutions, selon sa philosophie et les moyens dont elle dispose, développe son action en adoptant des normes internationales, formulant des recommandations et des propositions, attirant l'attention sur les situations les plus préoccupantes et en mettant en œuvre des programmes ciblés et des projets concrets.

Il est évident, par exemple, qu'au sein de l'Union européenne, les résolutions, les trois programmes de lutte contre la pauvreté, les initiatives communautaires et l'obligation faite aux Etats membres de présenter en juin 2001 un plan pour l'inclusion, ont offert l'occasion d'accroître la marge de manœuvre des actions locales.

La résolution adoptée par le Parlement européen en 1989 et l'accord du Sommet de 1992, invitant les Etats membres à mettre en place un revenu minimum garanti, ont abouti à l'adoption des mesures correspondantes, d'abord en France en 1989, puis, à la suite du Pays basque (1989-1990), dans toutes les communautés autonomes de l'Etat espagnol, et plus tard au Portugal (1996) et enfin en Italie (1998).

Troisième exemple à l'échelle européenne, l'Union pose le respect des droits de l'homme et des minorités comme condition à l'adhésion des pays d'Europe orientale.

3.2.1 Conscience citoyenne et société civile

Nous l'avons déjà dit, les citoyens sont de plus en plus conscients que l'exclusion, partout dans le monde, les concerne tous et que tous peuvent quelque chose, dans la mesure de leurs moyens. Ainsi, les campagnes menées contre les multinationales qui ne respectent pas les droits au travail, l'éventuelle application de la taxe dite «taxe Tobin», la poursuite de certains crimes à l'échelle internationale, l'idée d'un contre-pouvoir politique et économique sont des exemples de réaction, certes modestes par rapport aux objectifs poursuivis mais significatifs. Les rencontres de Seattle, Porto Alegre, Gênes et Bombay quoi qu'on pense de leurs capacités d'information et d'organisation, sont des scintillements d'étoiles dans un firmament qui reste encombré de gros nuages. Elles prouvent en tout cas que les associations, dans leur grande diversité, commencent à se faire entendre à l'échelle mondiale.

Ainsi, la voix d'une *société civile* émergente et toujours plus présente se fait entendre de plus en plus clairement parmi celles des protagonistes internationaux, nationaux et locaux de l'action contre la pauvreté et l'exclusion. Voix dont la tonalité et la portée varient considérablement, en écho à la composition et aux actions de cette société civile. La fluidité de ce concept soulève beaucoup de questions, particulièrement lorsque celui-ci est appliqué à des réalités aussi différentes et aussi distantes que celles des pays du Nord et des pays du Sud. Il n'en demeure pas moins que, dans les deux cas, la société civile ouvre une nouvelle voie entre l'Etat et le marché.

Cette opposition classique entre l'Etat et le marché présentait l'Etat comme le défenseur de l'intérêt public, le garant et l'organisateur de la protection sociale, le responsable de la juste répartition des revenus, l'architecte et l'administrateur des politiques sociales. Le marché, lui, était considéré comme le moteur de l'activité productive, le défenseur de la concurrence, le champion de l'efficacité et le meilleur moyen d'accéder aux revenus et au travail. Si cette dichotomie n'a jamais reflété totalement la réalité, il est certain qu'aujourd'hui, elle ne la reflète pas. Seuls quelques nostalgiques de l'hégémonie de l'Etat ou de la toute-puissance du marché pensent encore que l'un détient le monopole de l'égalité et l'autre celui de la liberté (Estivill, 1995). L'essor quantitatif et qualitatif du tiers secteur a fait exploser cette distinction. Les organisations qui le composent défendent toujours plus l'intérêt collectif, mettent en place des mécanismes de solidarité et interviennent sur le marché en proposant elles-mêmes des biens et des services. Cela peut être interprété comme résultant de l'incapacité du marché à répondre à la demande non solvable, ou de la crise de l'Etat providence qui tendrait à déléguer ses fonctions à un nouveau secteur dénommé «privé social» (Donati, 1978), moins coûteux et plus flexible.

On pourrait certainement argumenter que plus l'Etat providence et le marché sont forts, plus le monde associatif est faible. Néanmoins, les exemples qui suivent montrent que la question est plus complexe.

Le Portugal (Rodrigues, 1999) et l'Irlande (Curry, 1993) sont deux pays dans lesquels l'intervention de l'Etat et le nombre d'associations à but non lucratif ont augmenté simultanément. Et il ne fait aucun doute que dans l'Angleterre thatchérienne et aux Etats-Unis à l'époque de Reagan, les initiatives privées à but lucratif se sont développées tout autant que le monde associatif. Dans leur étude comparative internationale, Anheier et Salomon (1998) ont démontré que les sept pays dont le budget consacré aux dépenses sociales est le plus important, parmi lesquels la Hollande, la Belgique et Israël, sont aussi ceux dans lequel le tiers secteur est très développé. En revanche, la Grèce est l'un des Etats de l'Union européenne qui a l'un des indices de protection sociale les plus bas et un tiers secteur peu dynamique (Papargeorgiou, 1999 et Panagiotopolou, 2000), bien qu'il ait eu tendance à se développer dernièrement. Dans les pays de l'Europe orientale où traditionnellement, les associations étaient liées au domaine du sport (Oprisan, 2000), celles-ci sont devenues plus actives avec la relative augmentation des dépenses sociales de l'Etat.

Par conséquent, outre un certain recul de l'Etat et les limites du marché, le phénomène a certainement d'autres explications qui tiennent probablement à des courants idéologiques et culturels de grande envergure, à l'émergence d'une culture du volontariat et à la motivation profonde des citoyens, qui aspirent à une plus grande autonomie et à un engagement plus fort dans la lutte contre l'exclusion.

3.2.2 Tiers secteur et économie sociale

De nombreux auteurs (Defourny, Favreau et Laville, 1998; Döring et Kegler, 1996) ont attiré l'attention sur le fait que l'influence accrue du tiers secteur n'allait pas sans ambiguïtés ni contradictions. D'un côté, ils signalent des aspects tels que sa dépendance financière et institutionnelle croissante vis-à-vis de l'administration publique, sa proximité à l'égard du pouvoir et le risque de manipulation politique, la difficulté d'articuler les intérêts particuliers et l'intérêt général ainsi que la vérification de sa représentativité. De l'autre, ils mentionnent la précarité des conditions de travail, l'usurpation de la voix des pauvres par une professionnalisation croissante, l'apparition de critères de gestion – plus de hiérarchie et moins de participation – la concurrence que se livrent de plus en plus les associations, le risque de voir la recherche du profit supplanter la logique du don et de la réciprocité.

En dépit de ces contradictions potentielles et réelles, les activités et les fonctions du tiers secteur s'étendent et se diversifient. On peut distinguer plusieurs niveaux d'intervention.

Le premier est lié à l'isolement et à la marginalisation qu'engendre l'exclusion. Faire partie d'une association n'est-il pas le premier pas vers la sortie de l'isolement? N'est-ce pas la voie choisie par des milliers et des milliers de jeunes, de moins jeunes et de personnes âgées pour sortir de leur isolement? Souvent, un tel engagement signifie trouver une identité, une fonction sociale plus ou moins reconnue, adhérer à des règles collectives, acquérir des compétences préprofes-

sionnelles. Dans bien des cas, les associations à vocation sociale sont de véritables écoles de citoyenneté, de démocratie et même des sources d'innovation.

Sur la pente descendante de l'exclusion, sur celle, ascendante, de l'inclusion ou sur le chemin horizontal qui va de la marge au centre, des activités aux fonctions multiples sont envisageables: prévention, motivation, formation, information, accompagnement, médiation et négociation, dialogue et partenariat. C'est en partie parce qu'il remplit ces fonctions, souvent de manière informelle au départ et ensuite sous forme de services organisés, que le tiers secteur connaît un tel essor.

Tel est le cas dans toute l'Union européenne et surtout dans le secteur de la formation, où s'est constitué un important marché grâce aux aides du Fonds social européen.

Troisièmement, le tiers secteur prête sa voix et ses moyens de pression à ceux qui, précisément parce qu'ils sont plus vulnérables et exclus des mécanismes de représentation, n'ont ni l'un ni l'autre. Pourtant, ceux qui prétendent être les porte-parole des exclus ne les intègrent pas ou ne les représentent pas toujours. C'est là un débat complexe qui devrait commencer par poser la question des conditions matérielles qui permettent ou entravent la participation des exclus. En tout état de cause, il est clair que des catégories déterminées de personnes (handicapés, anciens prisonniers, gitans, chômeurs, jeunes) se regroupent en fonction de leurs propres caractéristiques et problèmes ou selon des critères territoriaux (quartier, village, district), presque toujours sur une base locale. Grâce à quoi elles développent une conscience collective, formulent des revendications et leurs demandes, mettent en place des processus de dialogue avec d'autres interlocuteurs, créent leurs propres activités, dénoncent certaines situations, etc.

Pendant l'Année européenne contre le racisme, en 1997, 1862 projets ont été proposés et 176 sélectionnés, dont 53 pour cent émanaient d'associations, 12 pour cent du secteur public et le reste d'acteurs socio-économiques, d'universités et autres (Commission européenne, 1998a).

Au sein de ce tiers secteur qui tente de combattre l'exclusion, l'*économie sociale* et plus particulièrement les *entreprises sociales* ont pris une importance considérable en Europe occidentale mais aussi ailleurs. Depuis les années soixante-dix, avec une coïncidence chronologique surprenante (Berney et Darmon, 1999), sont nées dans la majorité des pays européens, à partir d'expériences d'insertion de handicapés (et d'autres groupes), des initiatives conçues selon une logique d'entreprise, visant des résultats économiques positifs mais sans but lucratif et ayant pour principale vocation, outre des motivations écologiques, culturelles et idéologiques, de favoriser l'insertion des exclus dans la société et l'emploi.

Ces initiatives portent des noms différents dans chaque pays. En France, sous la dénomination commune d'«insertion par l'économique», on distingue généralement les entreprises d'insertion, les régies de quartier, les associations intermédiaires et les centres d'adaptation à la vie active. En Belgique, elles s'appellent entreprises de formation par le travail, entreprises d'apprentissage professionnel, actions intégrées de développement; en outre, la législation offre depuis peu la possibilité de créer des sociétés commerciales à finalité sociale. En Allemagne, ce sont les sociétés d'insertion et de qualification (BQC) et, dans les länder de l'Est, les sociétés d'aide au travail, à l'emploi et au développement structurel (ABS). Au Royaume-Uni, et surtout en Ecosse, elles s'inscrivent dans le mouvement des entreprises communautaires (*community businesses*). Dans la péninsule ibérique, diverses formules ont été adoptées: entreprises d'insertion, associations pour l'insertion, ateliers spéciaux pour l'emploi, et au Portugal, elles sont groupées sous l'appellation de marché social de l'emploi. En Suède et en Italie (De Leonardis, 1998; Mauri et Rotelli, 1994; CGM, 1997; CECOP, 1995), les coopératives sociales ont une importance considérable, et dans le deuxième pays, depuis la loi de 1991, on distingue généralement celles de type A et celles de type B.

C'est une distinction importante parce qu'elle établit une différence entre les entreprises sociales dans lesquelles les personnes s'intègrent de façon permanente et celles qui font office de relais en vue de l'entrée dans le marché du travail au sens large (Allemagne, Autriche, Flandres, France).

Il n'est pas possible de passer en revue les différentes phases de l'évolution de ces entreprises sociales, mais il convient de souligner qu'elles ont en commun à l'échelle européenne: 1) leur naissance antérieure à la législation correspondante (1989-1992); 2) leur évolution du militantisme à la professionnalisation; 3) leur constitution successive en consortiums, fédérations et réseaux sectoriels, locaux, nationaux et même européens; 4) leur diversification sectorielle au sein de branches d'activité traditionnelles (bâtiment, ameublement, industrie textile, transports) et une tendance à s'orienter vers les services de proximité et de nouveaux gisements d'emplois; 5) leurs difficultés croissantes en ce qui concerne le financement extérieur et l'encadrement interne; 6) la combinaison de leurs objectifs de lutte contre l'exclusion et le chômage (certains privilégiant la première et d'autres le second) avec une aptitude à la gestion d'entreprise et la capacité de vendre leurs produits et services sur les marchés public et privé.

Une étude comparative (Bernier, Estivill et Valadou, 1997) portant sur six pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France et Italie) a montré que sur la décennie 1985-1995, les entreprises de ce type avaient créé 300 000 postes de travail pour des personnes en situation précaire et handicapées physiquement, mentalement et socialement. En outre, elle a mis en évidence la capacité d'innovation de ces entreprises eu égard à l'identification de nouveaux besoins, aux mécanismes de participation, aux formes d'insertion permanente ou intermédiaire et à l'adoption d'une démarche transversale (travail, santé, formation, logement).

Les auteurs d'une autre étude (GES-Fondation Macif, 1999) ont suivi 33 projets de création d'emplois dans l'économie sociale, administrés par des jeunes en France et en Italie. Ils ont calculé qu'en deux ans, ces projets avaient créé une moyenne de six emplois à durée indéterminée, résultat favorisé par le dispositif «emplois jeunes» institué en France en 1997. D'un point de vue qualitatif, les projets se répartissaient entre: 1) ceux qui vendaient des services sur le marché et devaient en vivre tout en conservant leur utilité sociale; 2) ceux qui combinaient de telles prestations avec des revenus externes et avec le travail d'insertion de leurs salariés, pour lequel ils recevaient des aides publiques; 3) ceux qui consistaient en une animation sociale, environnementale ou culturelle à l'échelon local et qui pouvaient difficilement vendre leurs services.

Ces initiatives d'un type nouveau, qui sont également en train de se développer dans de nombreux pays du Sud (Defourny et Develtere, 2000), constituent un point de rencontre entre le monde professionnel et celui des exclus, une sorte de *welfare mix*. En effet, elles ont une fonction d'utilité publique et collective et elles interviennent sur le marché, où la frontière avec l'entreprise et avec ses organisations patronales et syndicales est toujours plus flexible (Mazzoli, 1995). Néanmoins, leur entrée sur le marché, conjuguée à l'impératif d'efficacité du secteur public, les rend plus sélectives, ce qui tend à exclure les groupes les moins qualifiés et les moins productifs.

3.2.3 Syndicats, entreprises et institutions financières

Il est indéniable que les *entreprises* produisent des richesses et favorisent l'insertion sur le marché du travail, mais elles créent aussi de la pauvreté et de l'exclusion. Combien de décisions d'entreprises sont à l'origine de l'appauvrissement d'un territoire (délocalisations, accaparement de ressources dans une région et investissement dans une autre, etc.) et de la collectivité (mauvaises conditions de travail, travail à domicile, très bas salaires)? Beaucoup reste à faire dans le monde pour que chacun accède à un travail décent. Néanmoins, la notion de responsabilité sociale de l'entreprise progresse et cela mérite d'être signalé.

En premier lieu, parce qu'il faut vendre la production et qu'une population sans pouvoir d'achat et exclue des circuits économiques ne stimule pas la demande. Deuxièmement, parce que des travailleurs insatisfaits produisent moins et moins bien. Troisièmement, parce que la technicité et la complexité croissantes des procédés de production incitent à se préoccuper de la formation et de la qualification de la force de travail, comme c'est le cas de ces entreprises allemandes qui participent à la formation en alternance. Quatrièmement, en raison de la pression des organisations syndicales, politiques et sociales concernées. Les entreprises, et particulièrement celles qui ont une forte implantation locale, ont elles aussi intérêt à contribuer à la promotion de la région dans son ensemble. L'image positive et la légitimité sociale qu'elles acquièrent ainsi ne peuvent que leur être bénéfiques. Les collectivités publiques locales, qui sont parfois les premiers employeurs et d'autres

fois les premiers acheteurs, et qui sont presque toujours des acteurs économiques directs ou indirects (impôts locaux, planification urbaine, infrastructures), peuvent favoriser ou limiter l'implication des entreprises. Or celles-ci n'ont pas intérêt à s'installer dans un désert, sauf s'il renferme du pétrole ou d'autres ressources souterraines, mais plutôt dans des régions riches en capital social (population qualifiée, confiance économique, sens du risque et de l'innovation, capacité collective), dotées d'équipements collectifs et d'infrastructures publiques qui fonctionnent bien (transports et réseaux informatiques, écoles et hôpitaux). Cinquièmement, parce que la précarité et l'exclusion, lorsqu'elles engendrent défaitisme, délinquance et insécurité, découragent l'esprit d'entreprise. Dernier point et non le moindre, il convient de mentionner l'engagement éthique, la notion d'entreprise citoyenne et les stratégies de certaines compagnies qui considèrent la participation active des travailleurs et la prise en compte de leurs intérêts comme faisant partie intégrante de leurs obligations à l'égard de la collectivité et du territoire sur lequel elles sont implantées.

Il n'est pas possible de décrire la multitude d'expériences réalisées ou en cours mais les suivantes peuvent être citées à titre d'exemples:

A l'occasion d'une enquête conduite en Espagne, sur les motivations des entrepreneurs à insérer des personnes handicapées dans le monde du travail, 22% des chefs d'entreprise interrogés ont répondu que l'entreprise n'avait aucune responsabilité sociale, 57% qu'elle avait une vocation essentiellement économique et une fonction sociale restreinte (en son sein: 22% et vis-vis de l'extérieur: 24%) et 22% ont déclaré assumer des responsabilités dans le domaine social (Fernández, Arias et Gallego, 1999).

L'un des réseaux qui tentent d'associer les chefs d'entreprise à la lutte contre l'exclusion est le réseau CSR Europe (*Corporate Social Responsibility Europe*), créé en 1996 sur la base du Manifeste des entreprises contre l'exclusion. Ce manifeste définit cinq domaines d'action: 1) promouvoir l'insertion sur le marché du travail; 2) améliorer la formation professionnelle; 3) éviter l'exclusion à l'intérieur de l'entreprise et minimiser le nombre des licenciements; 4) promouvoir la création d'emplois et d'entreprises; 5) contribuer à l'insertion sociale dans les régions défavorisées et parmi les groupes marginalisés. CSR Europe se compose actuellement de 65 entreprises membres, des multinationales pour la plupart, et de 18 partenaires nationaux les reliant à plus d'un millier d'entreprises européennes. Il a créé en 1998 le centre pour la responsabilité sociale des entreprises et a participé directement à la politique sociale européenne.

Plutôt que de se séparer de son personnel âgé, une entreprise anglaise a dispensé une formation spéciale à cette catégorie de travailleurs. L'évaluation réalisée un an après a montré que le taux d'absentéisme avait baissé, le taux de rotation interne avait diminué de 50% et les clients étaient plus satisfaits.

Un centre a été créé à Copenhague en 1997 pour stimuler le partenariat entre le secteur public et l'entreprise afin de lutter contre l'exclusion sociale. Ce centre a organisé avec le Gouvernement danois une campagne sur la responsabilité éthique et sociale des entreprises, à la suite de laquelle 200 entreprises ont engagé des personnes handicapées, des travailleurs âgés et des personnes exclues.

A la suite de la Déclaration commune sur la prévention de la discrimination raciale et de la xénophobie et la promotion de l'égalité de traitement sur le lieu de travail, signée en 1995 par les deux principales confédérations européennes des organisations d'employeurs et des syndicats (UNICE et CES), un Compendium de bonnes pratiques a été élaboré en collaboration avec la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. De ces bonnes pratiques, il se dégage que les motivations des entreprises sont liées soit à un intérêt commercial et immédiat à se rendre attractives pour une clientèle pluriethnique et dans des régions de grande diversité culturelle, soit à des préoccupations d'ordre stratégique découlant de leur politique interne de gestion du personnel, soit à des raisons d'ordre moral et éthique qui ont trait aux conséquences sociales de leurs décisions (Wrench, 1996).

Un des goulets d'étranglement de la lutte contre l'exclusion est l'aspect *financier*. Il est évident qu'une grande partie des fonds proviennent du secteur public. D'autres viennent de la vente de biens et services, des cotisations des membres et de dons provenant de particuliers et d'institutions. Chaque pays a sa propre tradition dans ce domaine. Selon l'étude comparative internationale citée plus haut (Anheier et Salomon, 1998), les fonds et aides des organisations à but non lucratif proviennent des sources suivantes: dans les pays de l'Europe orientale comme la Slovaquie, la Roumanie et la Hongrie, ils sont essentiellement d'origine «philanthropique», probablement en raison de l'héritage de l'ancien système, dans lequel les principaux services sociaux étaient financés par les entreprises, et du faible volume de financement provenant d'autres sources. A l'inverse, dans des pays où la notion de subsides de l'Etat est largement répandue, comme en Allemagne, en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas, les fonds publics représentent plus de 60 pour cent des sources de financement. Ailleurs, c'est l'autofinancement interne (cotisations des membres par exemple) et externe (ventes de biens et services, etc.) qui prévaut; tel est le cas au Mexique (85 pour cent), au Pérou (68 pour cent), en Australie (62 pour cent) et au Japon (62 pour cent).

Bien qu'en règle générale les *institutions financières*, et les *banques privées* en particulier, soient les moins sensibles à la question de la cohésion sociale et soient elles-mêmes créatrices d'exclusion (Kempson et Whyley, 1999), elles ont commencé à s'y intéresser dans les années quatre-vingt-dix, comprenant que la valeur sociale ajoutée créait de nouvelles conditions de croissance. En premier

lieu parce que les interventions financières s'adaptent aux caractéristiques des clients et à leurs comportements.

Par exemple, au vu de la discrimination dont étaient victimes les immigrés dans certaines banques, un projet de Lunaria (Italie), réalisé en collaboration avec le GES (Espagne), CENDO (Belgique), VANTA (Finlande) et l'Université de Liverpool (Royaume-Uni), a convaincu certains établissements d'ouvrir, à titre d'essai, des comptes courants, des lignes de crédit spéciales et des systèmes de financement adaptés à certains besoins des immigrés (rapatriement de salaires, prêts, logement et polices d'assurance) (Naletto, 2001).

En deuxième lieu, parce que le rôle des banques est d'assurer la relation entre l'épargne et l'investissement. Celles-ci peuvent montrer un profil social à leurs employés et à leurs clients en leur offrant la possibilité d'allouer un petit pourcentage de leurs économies au financement de projets sociaux et écologiques. Ce faisant, elles peuvent aussi attirer de nouveaux fonds.

Le cas des *fonds verts* des Pays-Bas est intéressant. Lancée en 1990 par la Banque Triodos, la formule a donné lieu à une modification de la loi fiscale (1995) qui permet aux banques de prêter de l'argent à des taux d'intérêt très faibles pour des projets écologiques et sociaux. En quelques années, un milliard d'euros a ainsi été réuni pour financer l'agriculture biologique et les énergies renouvelables. Toutes les grandes banques des Pays-Bas ont désormais leur fonds vert (Jansen, 2000).

Les multiples expériences liées au microcrédit sont particulièrement intéressantes. En effet, 13 millions de personnes seraient concernées dans les seuls pays du Sud (INAISE, 2000). C'est une formule qui se fonde sur la proximité, la transparence et la confiance et qui est en général proposée non par des banques commerciales mais par des ONG ou des acteurs de l'économie sociale.

Pour ne mentionner que le cas de la France, en 1994, une enquête réalisée par la Fédération «Les Cigales», elle-même institution d'investissement pour une gestion alternative et locale de l'épargne, a dénombré 382 structures de financement de proximité dans ce pays (Bothorel, 1994).

Bien que l'on puisse faire remonter les premières expériences européennes dans ce domaine au XV^e siècle et mentionner, dans le cadre de l'économie sociale, le crédit mutualiste *Raiffeisen*, les caisses populaires *Desjardins* au Canada et les coopératives d'épargne et de crédit qui ont vu le jour en Afrique dans les années soixante et soixante-dix, on admet (Fondation pour le Progrès de l'Homme, 1996)

que la pratique s'installe sous sa forme actuelle avec la création de la Grameen Bank, en 1983 au Bangladesh. En effet, ce modèle qui consiste à accorder de petits crédits aux agriculteurs, et particulièrement aux femmes, sans exiger qu'ils aient au préalable une épargne (Yunus, 1997), a été reproduit plus de trente fois en Asie (Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Malaisie, Népal, Philippines, Sri Lanka, Viet Nam), en Amérique latine (Bolivie avec *Bancosol*, Brésil avec *Por do Sol*, Chili, Colombie, Costa Rica, Pérou, Salvador) et même aux Etats-Unis (Chicago, Arkansas).

Au Cameroun, on estime que 35 pour cent du total de l'épargne de l'ensemble du pays est confié à des associations («tontines») dont les membres mettent en commun leurs économies afin d'avoir à disposition, ponctuellement et à tour de rôle, une somme supérieure à leur apport initial.

Une autre formule est celle des «banquiers ambulants» du Bénin (où ils sont au nombre de 440) et du Togo (160), auxquels on confie les économies que l'on veut faire pendant un mois, à la fin duquel l'argent est rendu, moins l'équivalent d'un jour qui est prélevé par la banque. La Mutuelle de solidarité des banquiers ambulants du Togo peut négocier des emprunts auprès des banques classiques.

Dans le sud de l'Inde, l'Association des coolies de Bagapalli, créée en 1985 par le biais du *Coolies Credit Fund* (CCF), prête sans intérêts de petites sommes aux paysans et aux travailleurs agricoles sans terres, ce qui permet à ceux-ci de ne plus dépendre des prêts en liquide accordés par les propriétaires à des taux d'intérêts très élevés. La responsabilité du CCF est partagée de façon solidaire et ce sont les bénéficiaires qui gèrent les fonds dans les villages. Les prêts sans intérêts servent à financer le démarrage d'activités individuelles et collectives.

L'interaction entre la couverture financière de besoins individuels et la promotion de projets collectifs mérite que l'on s'y arrête.

Aux Etats-Unis, la loi de 1977 sur le réinvestissement communautaire (*Community Reinvestment Act*) incitant les banques et les caisses d'épargne à répondre aux besoins de financement des communautés locales en situation de précarité et des individus et groupes à faibles revenus, a été modifiée en 1993 (*Community Development Financial Institutions Act*) pour autoriser les accords de partenariat entre des établissements bancaires et des associations. Elle a remarquablement bien réussi à articuler l'épargne locale, l'accès au crédit pour le logement, les institutions financières, l'économie sociale et le développement d'activités communautaires (Calomiris, Kahn et Longhofer, 1994; Barr et coll., 2000).

Mais dans ce cas, comme dans celui du microcrédit, bien que l'on ne manque pas d'exemples dans le Nord (*European Network of Economic Self Help and Local Development*), les expériences les plus stimulantes viennent du Sud.

Get Ahead est une organisation sud-africaine créée en 1984, à l'époque la plus dure de l'apartheid, qui en plus de ses services commerciaux (microcrédit, aide aux entreprises, prêts au logement) encourage l'emploi et renforce les capacités financières des communautés locales. FOLADE, fonds latino-américain pour le développement dont le siège se trouve au Costa Rica et appuyé par 22 ONG de 14 pays, fait fonction d'intermédiaire pour l'obtention de fonds en faveur d'entreprises collectives. Telle est également l'une des activités de CIPDEL, au Pérou, qui depuis les années quatre-vingt, obtient des crédits bancaires à l'intention des membres des associations de producteurs. Et dans le cas du Fonds d'investissement local du Mali, ce sont les comités intervillages qui décident de l'affectation partielle du produit de la culture du coton, à des travaux et des ouvrages collectifs (réservoirs d'eau, puits).

Outre les programmes décrits ci-dessus et les réseaux d'échange non monétaire de services, comme les systèmes d'échanges locaux (SEL) (INAISE, 1994), cette description de la participation croissante des institutions financières à la lutte contre l'exclusion, serait incomplète s'il elle n'incluait pas deux autres modèles: l'un est lié aux mécanismes classiques de financement de l'économie sociale et l'autre aux banques solidaires.

En ce qui concerne le premier, il existe une importante tradition de banques mutuelles et de coopératives qui impliquaient souvent les autorités et les institutions locales. Beaucoup de pays ont encore des caisses d'épargne mutuelles, des coopératives de crédit rural, des banques de crédit populaires et des caisses de crédit mutuel. Ces dernières comptent 85 millions d'adhérents dans 85 pays du monde (Jones, 1999) et sont actuellement très dynamiques dans les pays d'Europe orientale, en Irlande et au Royaume-Uni (Ferguson et McKillop, 1997), bien que dans ce dernier pays, la législation soit restrictive.

Enfin, pour ce qui est de l'action et des objectifs des banques solidaires ou éthiques, c'est J. Robertson de la *New Economics Foundation* (Fondation pour la nouvelle économie) qui est le mieux placé pour les décrire. Selon lui, «l'investissement destiné à créer du bien-être social et de la richesse écologique jouera un rôle fondamental dans le nouvel ordre économique du XXI^e siècle (...). De nouvelles institutions devront être créées pour permettre aux personnes (...) de placer leurs économies dans ce type d'investissement» (Robertson, 1989). De fait, les épargnants tiennent de plus en plus à savoir où leur argent sera investi et comment il sera utilisé.

L'adoption d'une éthique interne définissant la responsabilité sociale comme l'obligation de réinvestir dans la communauté, le traitement équitable des citoyens et la participation des clients à la «bonne» utilisation de leurs économies, sont quelques-unes des caractéristiques de ce type de banques.

En Italie, il convient de signaler le mouvement des mutualités d'autogestion (MAG), ou coopératives de crédit, qui s'est formé dans les années soixante-dix. Ce mouvement a fusionné avec des consortiums coopératifs qui offrent divers services (formation et qualification, représentation politique, dialogue avec les autorités, financement). La loi de 1991 sur les coopératives sociales a donné une forte impulsion à ce type de coopératives dont le nombre dépasse aujourd'hui 5000 dans toute l'Italie. Elles œuvrent à l'insertion de personnes désavantagées (*svangiate*) et proposent des biens et services sur les marchés public et privé. La banque éthique est née en 1998 de la collaboration entre plus de 30 organisations du tiers-secteur. Elle a pour vocation de développer l'économie sociale en finançant des projets qui visent la réduction de l'exclusion, la protection de l'environnement, la coopération avec les pays les plus pauvres et la promotion d'activités sportives et culturelles. A l'heure actuelle, elle dispose d'un capital de 750000 euros et compte 13000 actionnaires et 1800 organisations à but non lucratif.

Les initiatives de ce type se multiplient dans tous les pays de l'Union européenne et certaines établissent des liens avec des actions similaires menées sur d'autres continents. Tel est par exemple le cas de *Shared Interest* au Royaume-Uni, du Réseau de financement alternatif (RFA) en Belgique ou encore de la Société d'investissement et de développement international (SIDI) en France, qui œuvre en Indonésie, au Pérou et en Afrique du Sud. Parallèlement, un nombre croissant de fondations et de réseaux internationaux s'engagent dans la même voie.

L'Association internationale des investisseurs dans l'économie sociale (INAISE) est un réseau international créé en 1989, dont le siège se trouve à Bruxelles. Elle se compose de 50 institutions financières qui investissent dans des projets sociaux d'une vingtaine de pays. Elle a créé la société européenne d'investissement dans l'économie sociale, SOFICATRA.

Après avoir passé en revue le rôle de la société civile, et en particulier de l'économie sociale, du monde de l'entreprise et des institutions financières, nous consacrerons les pages qui suivent aux *syndicats*.

Initialement, les syndicats se sont créés pour améliorer les conditions de vie et de travail des salariés tout en essayant de construire, avec les autres organisations du mouvement ouvrier, une alternative au capitalisme sauvage du XIX^e siècle. Leur raison d'être est donc d'abord liée au lieu de travail mais elle s'étend au marché du travail dans son ensemble et progressivement à l'amélioration du niveau de vie de la population. Parallèlement, ils ont été présents, tantôt de manière offensive tantôt de manière défensive, dans les luttes sociopolitiques pour la reconnaissance des libertés et des droits civils, sociaux et politiques et ont été les instigateurs du mouvement pour l'amélioration des systèmes de protection sociale. Dans de nombreux pays européens, à la faveur de la négociation

collective, de pressions sur le marché du travail ou encore des multiples formes de concertation avec l'Etat et les employeurs, ils sont devenus des partenaires de poids dans le dialogue social et pour la légitimité démocratique.

Cependant la profonde transformation du monde de la production, de la société et du travail, qui s'est produite au cours de ces trente dernières années, a eu des conséquences souvent négatives pour la position des travailleurs et des organisations syndicales (Waddington et Hoffman, 2000). Dans les pays développés, celles-ci ont perdu de leur pouvoir offensif, leur action se limitant bien souvent à la défense des intérêts de la fraction toujours plus restreinte des travailleurs qui jouissent d'un emploi stable, de salaires élevés, d'une bonne protection sociale et des moyens de se faire entendre sur la scène politique et sociale. Cela est surtout manifeste dans les pays périphériques de l'Europe, hormis l'Italie, et plus encore dans les pays où la présence syndicale se limite au secteur public, aux transports et aux secteurs productifs de l'économie formelle. Les syndicats risquent par conséquent de devenir les défenseurs corporatistes de cette partie de la population active et de laisser de côté les exclus.

Beaucoup d'organisations syndicales ont réagi contre ces limitations et ces risques en s'ouvrant à des causes plus globales et en participant directement ou indirectement à la lutte contre l'exclusion. Généralement, ce sont leurs branches locales qui sont à cet égard les plus impliquées (Henriques et Nicaise, 1995). Elles entreprennent, seules ou en collaboration avec d'autres acteurs, des projets spécifiques pour améliorer les conditions de vie des chômeurs, faciliter l'insertion dans le monde du travail et former les moins qualifiés. Concrètement, à l'échelle micro, les militants syndicaux assument aussi les rôles de volontaires et de membres du mouvement associatif et coopératif, prenant souvent la tête des revendications de la collectivité.

A La Rochelle, en France, la CFDT est l'une des organisations fondatrices et animatrices de l'association «Avertir», qui depuis la fin des années quatre-vingt, se consacre à la formation et au reclassement professionnel des pêcheurs qui ont perdu leur emploi.

Le Congrès irlandais des syndicats (ICTU) a créé avec d'autres acteurs sociaux, dans le contexte du Programme pour le progrès économique et social (PESP), 12 centres locaux de formation pour les chômeurs de longue durée. Ces centres ont accueilli 11 000 personnes en 1992 et 15 000 en 1993, parmi lesquelles 1500 ont trouvé un travail à temps complet et 193 à temps partiel. En 1994, au vu de ce succès, le Gouvernement irlandais a désigné 33 zones dans lesquelles continuer l'expérience, qui s'est poursuivie jusqu'en 2000.

Dans d'autres cas, les organisations syndicales se sont mises au service, non plus des seuls travailleurs, mais aussi d'autres catégories déterminées de population telles que les retraités, les femmes, les jeunes et les immigrés à qui elles offrent

un appui dans la revendication de leurs droits ou une aide concrète (assistance juridique, groupes d'entraide, suivi familial et psychologique). Parfois, et notamment au sein des centrales syndicales italiennes, des fédérations regroupant ces catégories de population se sont constituées (fédérations de retraités, par exemple).

En 1993, la Confédération européenne des syndicats a interrogé 22 de ses organisations syndicales affiliées sur les politiques sociales des pays de l'Union européenne, l'impact de celles-ci sur l'insertion/exclusion et l'action de chaque syndicat dans ce domaine. Cette enquête a révélé la diversité de l'action entreprise dans le nord et le sud de l'Europe par les syndicats de 9 pays.

Le monde syndical s'engage également, au profit de la population dans son ensemble, dans des combats «transversaux» qui visent en particulier la défense des droits sociaux, la sauvegarde du système de protection sociale ou la mise en place de certaines prestations sociales.

Tel est le cas de la Confédération allemande des syndicats (DGB) qui a contribué à la création de la nouvelle allocation de dépendance pour les personnes âgées et les handicapés, financée par l'ensemble des travailleurs.

En Espagne, après la création du revenu minimum dans le Pays basque, cette mesure a été incorporée dans les propositions de la plate-forme syndicale unitaire négociée en 1990 avec l'ensemble des communautés autonomes, ce qui a contribué à la mise en œuvre d'une politique de revenu minimum dans tout le pays.

A l'échelle de l'Union européenne, le dialogue social commencé en 1985 a abouti à l'accord de 1995 sur le droit au congé parental (congé de paternité et de maternité), signé par les confédérations européennes d'organisations d'employeurs et de syndicats, puis adopté sous forme de directive par le Conseil des ministres en juin 1996 et enfin incorporé dans les législations nationales. En 1997, un accord sur le travail à temps partiel a été conclu en vue d'éliminer la discrimination et d'améliorer la qualité de ce type de contrats.

Les mesures obtenues par les syndicats à la faveur de la négociation collective (réduction et aménagement du temps de travail, codes de bonnes pratiques pour éviter le licenciement des travailleurs âgés, réorganisation du travail pour créer des emplois, amélioration de la qualité des services publics et de l'accès à ceux-ci) ont des effets préventifs et indirects sur les catégories à risque. La concertation sociale a également permis d'obtenir des améliorations, comme la semaine des

35 heures en France, qui se répercutent plus ou moins directement sur la relation emploi/exclusion (Fajertag et Pochet, 2001).

Depuis sa fondation, en 1973, la Confédération européenne des syndicats s'efforce de donner de la consistance à la politique sociale européenne par le biais des politiques actives de l'emploi, des programmes d'éducation et de formation, des normes sociales, de l'égalité des chances et de la promotion de pratiques de démocratie sociale (CES, 1995). Les 9-10 juin 1994, son comité exécutif a adopté la résolution «Pour une Europe sans exclus» et elle a par la suite continué à faire pression dans ce sens en se plaçant aussi bien sur le terrain de la législation que sur ceux de la négociation et du dialogue social (Lapeyre, 1994).

3.2.4 *Potentialités et limites de l'intervention publique*

Il n'est pas possible de présenter dans le détail et encore moins d'analyser le rôle que jouent les *pouvoirs publics* dans la lutte contre l'exclusion. L'immense variété des situations et des politiques et mesures adoptées par les administrations publiques nationales, régionales et locales empêchent de le faire. Cette partie sera donc consacrée à la présentation d'une série de considérations préliminaires, d'une typologie pour l'Europe, d'informations sur les cas particuliers de la Bolivie, de la Côte d'Ivoire, de l'Irlande, du Portugal et de la Slovénie, et de quelques exemples concernant d'autres pays et régions plus petites.

Les Etats créent de la richesse et des conditions favorables à l'intégration sociale mais ils produisent également de la pauvreté et de l'exclusion. Cela tient au type de politique économique, au modèle de citoyenneté, aux options idéologiques et culturelles de leurs organisations politiques et de la culture politique en place, aux formes de concertation avec les autres acteurs, aux politiques sociales, à celles de l'emploi, du logement, de l'éducation, de la santé, de la ville et de la culture. Cela dépend aussi du degré d'implication de l'Etat dans les mesures prises à l'intention des populations cibles et de la mise en place par celui-ci de dispositifs spécialement conçus pour lutter contre l'exclusion (*target policies*). Les pouvoirs publics ont au moins l'obligation d'être les garants des droits des citoyens, encore que bien souvent, la distance soit grande entre les dispositions constitutionnelles et autres qui énoncent ces droits et leur application dans la pratique. Parfois en effet, l'égalité des chances tient plus du rêve que de la réalité.

L'action de l'Etat n'est ni neutre ni toujours orientée dans le même sens, et elle varie au fil du temps. Elle peut: 1) générer de l'exclusion, par exemple, lorsque la politique de la ville crée des ghettos et des poches de pauvreté ou impose des critères différenciés pour l'accès à l'éducation; 2) privilégier certains groupes et zones au détriment des autres sur le plan des services et équipements collectifs et dans le cadre des régimes de sécurité sociale et des régimes professionnels en particulier, qui ne couvrent pas toute la population ni tous les risques ou qui donnent à certaines catégories des avantages comparatifs qui en lèsent d'autres; 3) avoir des effets pervers inattendus, même lorsque l'intervention est censée favoriser

l'insertion sociale. A cela s'ajoute l'énorme difficulté de coordonner les politiques publiques, qui n'est pas nouvelle et qui peut même se traduire par des logiques contradictoires entre les différents départements et les différentes sphères de responsabilités gouvernementales et territoriales. Cela se produit également dans le temps, lorsque se succèdent des dirigeants d'obédiences politiques différentes. Le bien commun, objectif ultime de l'action publique, n'est généralement pas le plus commun des biens...

En même temps, il faut bien admettre que depuis une vingtaine d'années, au moins en Europe occidentale et par extension sur d'autres continents, l'exclusion retient de plus en plus l'attention des pouvoirs publics et que rares sont désormais les gouvernements qui en nient l'existence. Sa visibilité, pour ne pas dire sa luminosité, ne les laisse pas indifférents. Ils se sentent concernés et cherchent avec plus ou moins d'ardeur des moyens d'y remédier et, dans certains cas, de l'éradiquer et même de la prévenir.

De fait, à la suite des accords du Sommet de Nice (2001), tous les gouvernements de l'Union européenne ont élaboré des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale, jetant ainsi les bases d'une coordination à l'échelle européenne.

De ce fait, l'époque où chaque pays décidait ou non de se doter d'un plan spécifique, est maintenant révolue. Et comme les approches, valeurs, stratégies, compétences et mesures sont relativement différentes, voire discordantes, il est possible d'établir une certaine typologie.

Selon un premier courant de pensée, il fallait accorder la priorité à la croissance économique et celle-ci ferait disparaître l'exclusion. L'idée était que la croissance provoquerait une augmentation des revenus, relèverait les niveaux de vie et créerait des débouchés et surtout des emplois. C'est ainsi qu'ont été mises en œuvre des politiques d'expansion économique et des mesures de stimulation de l'emploi. Cette idée n'a pas été abandonnée, loin s'en faut, mais ses limites sont toujours plus manifestes.

Par exemple, l'Allemagne qui a connu un puissant essor économique dans les années cinquante et soixante et dont la Constitution proclame le droit à la dignité et garantit la justice sociale, ne s'est pas dotée d'une politique spécifique de lutte contre la pauvreté (Leibfried et Tennstedt, 1995), considérant qu'une politique active de l'emploi et son système très développé de protection sociale et d'assistance sociale (allocation de subsistance et autres prestations ciblées) étaient suffisants. Il a fallu attendre 1998 pour que le nouveau gouvernement reconnaisse l'existence de la pauvreté et commande deux études sur le sujet (ISG, 1999), qui ont débouché sur un plan. Rappelons que l'action dans ce domaine relève de la responsabilité de l'Etat mais que l'assistance sociale incombe aux länder et aux municipalités, et que les services sociaux sont gérés par six grandes fondations.

Cet exemple introduit le deuxième courant de pensée, selon lequel la protection sociale de l'Etat, complétée par une politique de revenu minimum et des services sociaux couvrant l'ensemble du territoire et de la population, constitue la meilleure parade préventive et palliative, contre la pauvreté et l'exclusion. Dans le modèle de l'Etat providence, universel et redistributif, comme celui des pays scandinaves (Abrahamson, 2000), l'existence de situations de pauvreté et d'exclusion est en principe paradoxale. C'est pourtant ce qui s'est produit dans les années quatre-vingt-dix.

En Finlande, la récession du début des années quatre-vingt-dix a fait augmenter le chômage de longue durée, l'endettement (120 000 couples étaient très endettés en 1996), le nombre de sans-abri (parmi lesquels une proportion croissante de femmes et de jeunes) et le nombre de personnes qui éprouvent des difficultés pour acheter ou louer une maison. En outre, en 1996, près de 12% de la population touchait le revenu minimum garanti. En conséquence, une politique spécifique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a été élaborée, la planification des services sociaux et des services de santé a dû être revue, le monde associatif et les municipalités se sont davantage mobilisés et depuis 1996, des stratégies concrètes comprenant plusieurs plans de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ont été mises en œuvre.

Un troisième type d'interventions a trait au revenu minimum. En Europe, deux générations de pays les ont mises en place (Estivill et de la Hoz, 1990). La première avant la crise des années soixante-dix, comme ultime filet de sécurité de la protection sociale. La deuxième, qui débute avec le Luxembourg en 1986, suivi par la France en 1988 et s'étend vers le sud avec l'Espagne en 1989, puis le Portugal (Capucha, 1998) et l'Italie (Alti et Maino, 2000) à la fin des années quatre-vingt-dix, comme moyen de favoriser l'insertion. En effet, les revenus minimaux sont des instruments importants et sensibles à l'évolution de la pauvreté (Guibentif et Bouget, 1997). Dans tous les pays de l'Union européenne, ils ont donné lieu à de nombreux débats (Présidence portugaise de l'Union européenne, 2000) sur: 1) leur lien avec la sécurité sociale; 2) les conditions d'attribution et la nécessité d'un contrôle des ressources (*means test*); 3) leur lien avec les politiques de l'emploi (salaires minimaux et insertion professionnelle); 4) l'insertion et les droits des bénéficiaires; 5) leur caractère centralisé ou décentralisé; 6) leur rapport avec un revenu universel de base (Van Parijs, 2000). En 1989, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de leur introduction et cette décision a été ratifiée par le Conseil des ministres en 1992. En 2002, ils avaient été adoptés dans la quasi-totalité de l'Union européenne, à l'exception de la Grèce, et au-delà (Canada, Koweït, Nouvelle-Zélande). Toutefois, leur impact et leur efficacité varient en fonction du système de protection sociale, des conditions à remplir pour y avoir droit et de leur montant (élevé aux Pays-Bas, modeste au Royaume-Uni), du dynamisme du marché du travail, de l'implication des acteurs socio-économiques

et des institutions locales ainsi que de la culture sociale (Paugam, 1999). Dans les pays protestants, la population n'a pas besoin d'être incitée à valoriser le travail tandis que dans les pays d'origine catholique, il faudrait récompenser ceux qui recherchent du travail et pénaliser ceux qui ne le font pas.

La France appartient à la génération de pays qui a introduit le revenu minimum (1988) comme outil d'aide à l'insertion (revenu minimum d'insertion – RMI). En promulguant, en juillet 1998, sa loi relative à la lutte contre les exclusions, elle devient le seul pays doté d'une loi mentionnant explicitement l'exclusion. Cela montre à quel point le terme est entré dans l'usage tout en étant révélateur de l'inquiétude qu'il suscite. Les plans gouvernementaux ont une longue histoire, qui débute dans les années quatre-vingt avec les mesures ponctuelles prises en hiver, entre 1983 et 1985, pour réagir contre la grande précarité et les situations les plus urgentes. En 1986, la circulaire n° 86.23 incluait déjà, en plus des mesures d'urgence, des «compléments locaux de ressources» accordés par l'Etat aux collectivités locales et aux associations pour financer des contrats de travail à temps partiel à l'intention des personnes sans ressources. Ce dispositif complétait les programmes locaux d'insertion (PLI) et les programmes locaux d'insertion pour les femmes (PLIF). Une fois constatées les limites de ces actions ponctuelles et après l'expérimentation du revenu minimum garanti dans certaines municipalités, et tandis que le débat se généralisait et se politisait sous l'influence du rapport Wresinsky (1987) et de la campagne présidentielle, la loi instituant le RMI a été adoptée un an plus tard à la quasi-unanimité. Dix ans se sont écoulés entre la promulgation de cette loi et celle de la loi relative à la lutte contre les exclusions, durant lesquels des évaluations rigoureuses ont été réalisées et le débat s'est amplifié. Pendant cette décennie, les gouvernements français ont pris une série de mesures complémentaires telles que la mise en œuvre de la couverture maladie gratuite pour les allocataires du RMI, la création de toute une gamme de contrats (CEC, CES, CIE) à l'intention des personnes en difficulté et de fonds d'aide pour les jeunes et pour le logement etc., qui se sont avérées insuffisantes. Les chiffres de 1998 – plus d'un million de RMIstes, près de 12% de chômeurs, 10% des couples vivant en dessous du seuil de pauvreté (580 euros), plus de 200000 personnes sans logement – sont pour beaucoup dans l'adoption de la loi de 1998 sur laquelle s'appuie le Plan triennal (1998-2001), doté de 51,4 milliards de francs et complété par d'autres mesures d'envergure sur l'emploi («Nouveau départ», TRACE, «Insertion par l'économique», «Nouveaux services, nouveaux emplois»). Ni la loi ni le plan n'ont encore fait l'objet d'évaluations en profondeur (Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2000) mais un observatoire a été créé, qui a déjà publié son premier rapport (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2000). Néanmoins, les aspects qui méritent d'être relevés sont l'existence d'un budget spécial régulier et le caractère transversal (travail, formation, logement, endettement, culture et éducation, santé, vie familiale, citoyenneté) d'une action menée dans une optique d'affirmation des droits des citoyens, de coordination verticale (Etat, collectivités locales) et horizontale (monde associatif), sur le thème «Construire ensemble une place pour tous».

La quatrième catégorie se fonde sur la distinction entre les approches générales ou ciblées, centralisées ou décentralisées, des pouvoirs publics. Certains

pays préfèrent définir leurs mesures en fonction de groupes de populations déterminés, plus particulièrement touchés par l'exclusion. De telles mesures s'adressent à une population cible et servent des objectifs précis, qui peuvent être ou non définis sur une base territoriale. Elles sont plus faciles à quantifier et donc à mesurer et à évaluer. Le risque est évidemment de laisser de côté d'autres catégories d'exclus, d'introduire des discriminations différentielles et de favoriser les intérêts corporatistes des bénéficiaires.

Telle semble être la vision de l'Unité d'exclusion sociale (*Social Exclusion Unit - SEU*) créée au Royaume-Uni en décembre 1997, qui a défini l'exclusion sociale comme étant une «expression condensée pour décrire ce qui peut arriver lorsque des personnes ou des régions pâtissent d'une accumulation de problèmes comme le chômage, un niveau de qualification médiocre, de bas revenus, des logements insalubres, une forte criminalité, une santé précaire et la rupture des liens familiaux». Cette vision doit être située dans le contexte des mesures d'activation du marché du travail et de la protection sociale (*Welfare to Work*) (GES-Euroccat, 1998). Attribuant l'aggravation des inégalités et de la pauvreté à l'action des gouvernements précédents (période Thatcher) (SEU, 1998), la nouvelle démarche s'appuie sur un ensemble de programmes fondés sur la territorialité (*New Deal for Communities, Sure Start, Single Regeneration Budget, Employment Zones, Education and Health Action Zones*) et de mesures ciblées sur le chômage, les revenus minimaux, la criminalité et la toxicomanie, les jeunes, le logement et la santé. La SEU, dont le mandat a été renouvelé en 1999, a publié plusieurs rapports sur l'exclusion en milieu scolaire (1998), les personnes sans domicile fixe (1998), la rénovation des quartiers défavorisés, les grossesses précoces (1999) et les moyens de faciliter le passage de l'école au travail (1999). L'accent a donc été mis sur l'exclusion des enfants et des jeunes et sur le réaménagement de certaines zones de l'Angleterre. A ce propos, il convient de noter que, comme le précise la SEU, ces mesures concernent uniquement l'Angleterre et non l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, qui ont adopté leurs propres politiques.

Ce niveau de décentralisation régionale existe aussi dans d'autres pays où une partie des responsabilités et attributions en matière de lutte contre l'exclusion sont confiées aux administrations régionales et même locales. De fait, dans toute l'Union européenne, se pose la question de savoir quel est le niveau territorial le

En Espagne, le gouvernement central n'a pas de compétence explicite dans la lutte contre la pauvreté et il s'est de plus toujours montré très réticent à s'engager sur ce terrain. Cela explique en partie pourquoi les gouvernements des communautés autonomes ont élaboré des plans plus ou moins complets dans ce domaine. Ces plans ont d'abord vu le jour au Pays basque et en Catalogne, et ont ensuite été adoptés en Galice, à La Rioja, dans les îles Canaries, en Castille-La Manche et en Castille-León, et finalement en Navarre (1999).

plus approprié pour prendre des décisions dans le domaine social. Bien que la sécurité sociale reste une responsabilité centralisée, la tendance à la décentralisation est manifeste dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas avec la politique de renouveau social (*Social Renewal*), en Italie (novembre 2000) et au Portugal (2001) avec les deux nouvelles lois sur les services sociaux et l'assistance sociale. C'est peut-être en Allemagne, en Belgique et en Espagne que les décisions sont le plus décentralisées.

La Belgique a une longue tradition d'intervention publique dans le contexte d'un processus de confédéralisation, et les choses se sont accélérées dans les années soixante-dix avec la création du minimex (minimum de moyens d'existence) en 1974 et des centres publics d'action sociale (CPAS) en 1976. La loi instituant le Programme d'urgence pour une société plus solidaire, qui a été votée en 1993, stipule que la lutte contre l'exclusion est une priorité du gouvernement. Entre 1993 et 1994, la préparation du Rapport général sur la pauvreté (Carton et Neirinckx, 1994), fondé sur une méthode qualitative novatrice, mobilise tous les acteurs. La pression que ceux-ci exercent a abouti à la signature, en mai 1998, d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, créant une structure permanente de coordination composée d'un service confié au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et d'une Commission d'accompagnement au sein de laquelle sont représentées des institutions publiques et privées. Aux termes de cet accord, un rapport, qui doit contenir une analyse de l'évolution de la pauvreté, des politiques et de l'exercice effectif des droits et faire des recommandations, doit être rédigé tous les deux ans. A noter que depuis 1991, un rapport annuel sur la pauvreté et l'exclusion est publié en Flandres (Vranken et coll., 1991-2000), et un autre en Wallonie (Direction interdépartementale, 2001). En effet, depuis dix ans en Flandres et plus tard en Wallonie, des fonds ont été créés pour financer des projets destinés à faciliter l'insertion des plus défavorisés, avec la participation de ceux-ci et la collaboration d'institutions publiques et privées.

Pour être complet, ce tour d'horizon des différents types d'intervention publique devrait rendre compte des milliers d'actions de plus en plus fréquemment entreprises par les municipalités, ce qui n'est malheureusement pas possible dans le cadre du présent travail.

La suite de cette partie sera consacrée à la description de cinq expériences concrètes sélectionnées dans cinq pays différents. Les deux premières sont celles de deux pays de l'Union européenne, le Portugal et l'Irlande, qui partagent certaines caractéristiques.

Au départ, ces deux pays, qui avaient un niveau de développement économique et de protection sociale relativement bas, se trouvaient dans une situation périphérique par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Pourtant, les chiffres des années quatre-vingt-dix montrent qu'ils ont accompli des progrès économiques notables, dépassant parfois d'autres pays. Mais ils n'ont pas éliminé la pauvreté

et tout porte à croire que les inégalités sociales et territoriales se sont accentuées, durant cette période, entre le nord et le sud du Portugal, entre l'est et l'ouest de l'Irlande, entre les zones urbaines, côtières et rurales, et entre les revenus élevés et les revenus modestes. Dans les deux pays, la protection sociale, basée en Irlande sur le modèle de Beveridge et au Portugal sur le système des régimes professionnels, s'est étendue et élargie. Néanmoins, les dépenses sociales publiques des deux pays restent encore en dessous de la moyenne de l'Union européenne. Ces deux pays ont également en commun la forte présence de l'Eglise catholique, notamment dans nombre d'associations et de services sociaux ainsi que dans les secteurs de l'enseignement et de la santé, et une conception subsidiaire du rôle de l'Etat, qui se reflète dans leurs constitutions respectives et dans une tradition de bienfaisance publique sans grands moyens. Depuis peu toutefois, l'intervention de l'Etat s'est considérablement développée et modernisée tandis que les pouvoirs locaux, eux, n'ont jamais joué un rôle déterminant dans le domaine social. Le monde associatif, très présent et influent, s'oriente plutôt vers le volontariat individuel en Irlande et vers des institutions structurées verticalement au Portugal. Dans les deux cas, il est dépendant du secteur public sur le plan financier, même lorsqu'il jouit d'un important pouvoir de négociation (*Pacto de Solidariedade* au Portugal et Comité de coordination en Irlande), et englobe une multitude de formules partenariales. Les structures familiales et la communauté locale n'ont rien perdu de leur influence; elles constituent le noyau central de la société et jouent un rôle très important dans des domaines tels que la recherche d'un emploi ou d'un logement, l'assistance – institutionnalisée ou non – et la prise en charge des enfants et des personnes âgées.

Dans les deux pays, il y a une longue tradition de réflexion et d'intervention sur la pauvreté et l'exclusion et il est intéressant de constater que ces deux thèmes suscitent un regain d'intérêt dans les années soixante-dix et quatre-vingt, avec la reconnaissance de l'existence de la pauvreté et de son caractère structurel, multidimensionnel et cumulatif.

Au *Portugal*, la révolution des œillets et le retour des préoccupations sociales (Medina Carreira, 1996) coïncident avec les premières conséquences de la crise de 1974. On commence alors à s'apercevoir de la nécessité de construire un Etat providence dans un pays où il était faible et coexistait avec une société elle-même très protectrice. Le salaire minimum est institué, les aides sont élargies et les services de santé et d'autres équipements sociaux sont améliorés. Cependant, depuis 1977, des politiques régressives ont entraîné une recrudescence de la pauvreté. C'est donc dans les années quatre-vingt que paraissent les premières études systématiques sur le sujet. Les auteurs d'un ouvrage devenu un classique, publié en 1985, ont défini des conditions préalables à toute politique d'éradication de la pauvreté (Bruto da Costa et coll., 1985). La première est que les techniciens, les responsables politiques et l'opinion publique apprennent à connaître la nature de la pauvreté et la seconde est que les conditions permettant aux pauvres de participer activement à la vie publique soient réunies. Ces deux recommandations seront suivies durant la décennie 1986-1997.

En 1990, deux commissaires, l'un pour le nord et l'autre pour le sud du pays, sont chargés d'administrer les projets du deuxième et troisième programmes européens de lutte contre la pauvreté, de coordonner les institutions chargées de la gestion de ces projets, de veiller à la participation des différents ministères et de la société civile et de susciter un large débat sur les causes et l'ampleur de la pauvreté. Parallèlement, se met en place le programme national, doté d'un budget de 20 millions d'écus (BIT/STEP, 2003). En 1997, deux réunions ont eu lieu, à Troia et à Porto, pour dresser un bilan et passer en revue les 131 projets (Vieira de Silva, 1997), dont plus de la moitié ont été mis en œuvre dans des zones rurales et dans le sud du pays. Quatre-vingts pour cent d'entre eux avaient débuté durant les trois années précédentes, alors que 60% des projets du nord avaient plus de cinq ans d'existence et étaient en général dotés d'un budget plus modeste. Globalement, ils visaient à améliorer la situation de familles rencontrant des problèmes financiers, d'enfants et de jeunes qui ont des difficultés d'insertion et de personnes âgées, en favorisant l'insertion sociale et la création d'emplois et d'activités économiques ainsi qu'en améliorant les conditions de logement. Environ 30% des projets avaient entre cinq et sept partenaires et environ 25% étaient soutenus par plus de 10 organisations membres de leur comité directeur. Les institutions publiques sont très engagées dans ces projets mais les syndicats et les entreprises le sont moins. Les principales difficultés rencontrées ont trait aux ressources humaines et à la conception du projet, à la complexité de l'intervention et à la constitution et au développement du partenariat.

Ce dernier point est précisément l'un de ceux qui ont été les plus approfondis et débattus. En 1996, suite à une évaluation, le Ministère de la solidarité et de la sécurité sociale a publié le règlement du Programme national de lutte contre la pauvreté, dont le premier article indique quels peuvent être les organismes promoteurs et le deuxième énonce les conditions qui régissent le partenariat. Elza Chambel, alors commissaire du programme, a écrit que le Programme portugais de lutte contre la pauvreté se fondait sur l'expérience acquise à la faveur du troisième Programme européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Pauvreté III), dont le partenariat était l'un des principes de base. Le but du programme portugais est d'éliminer les mécanismes qui produisent la pauvreté et l'exclusion à travers la coopération entre les secteurs public et privé, une action intersectorielle fondée sur une démarche intégrée ainsi que sur la participation et la responsabilisation des groupes concernés et des communautés locales, notamment en leur donnant les moyens de sortir durablement de leur situation de pauvreté et d'exclusion sociale (Chambel, 1997). La notion de partenariat n'est pas appliquée uniquement à la lutte contre la pauvreté, mais aussi au Programme spécial de relogement (1993), dans les domaines de l'éducation et de la santé, et aux programmes d'assistance à domicile pour les personnes âgées (PAII), de centres d'accueil pour les personnes du troisième âge (PILAR) et de prise en charge des enfants en difficulté (SER).

En 1992, une nouvelle Direction générale de l'action sociale a été créée au Portugal. Une bonne partie des idées de Pauvreté III sont reprises dans les nouvelles

directives qui orientent l'action sociale dans ce pays. Les documents de la Direction générale mettent l'accent sur les notions de partenariat, de participation et de démarche intégrée (Madeira das Ruas, 1992), ainsi que sur le développement communautaire et l'animation socioculturelle, qui, tout comme le développement local (Henriques, 1989), sont bien implantés au Portugal.

Tous les auteurs portugais admettent l'influence des décisions européennes sur la politique sociale de leur pays, encore que cela provoque parfois des critiques et des débats. Un exemple concluant est celui de l'introduction du revenu minimum (Revenu minimum garanti), qui a bénéficié (dans ce cas, tous les auteurs sont d'accord) des leçons tirées de l'expérience des autres pays (Pedroso, 1997). Ce transfert d'expérience s'est traduit par la loi de juillet 1996 qui instituait cette mesure pour une période d'essai d'une année. Une fois évaluée et discutée, son application a été généralisée à partir de l'été 1997, sous la forme d'une prestation de sécurité sociale non contributive, combinée avec un programme d'insertion dans la société et le monde du travail, placé sous la responsabilité de commissions locales d'accompagnement (CLA) au sein desquelles sont représentés tous les acteurs locaux, publics et privés. En décembre 1999, le nombre d'allocataires du revenu minimum garanti était de 430 000.

La même année, l'utilisation de certains fonds structurels de l'Union européenne (Fonds social européen – FSE et Fonds européen de développement régional – FEDER) en vertu du deuxième Cadre communautaire d'appui, est entrée dans une nouvelle phase. Les projets correspondants ont été regroupés dans un seul sous-programme dénommé *Integrar*, dont le but est de favoriser l'intégration économique et sociale des catégories les plus défavorisées. *Integrar* comporte cinq volets. Le premier est consacré au développement social, le deuxième à l'intégration économique et sociale des chômeurs de longue durée, le troisième aux personnes handicapées, le quatrième à la formation professionnelle des détenus et le cinquième à la construction et à l'adaptation des infrastructures et équipements sociaux. Dans chaque volet s'inscrivent des projets axés sur la nature pluridimensionnelle des problèmes de la population cible, qui accompagnent les différentes phases du processus d'insertion et privilégient la mobilisation de ressources locales, la création de partenariats et la participation des groupes concernés (Ministerio do Trabalho e da Solidariedade, 1997). La réunion des promoteurs de projets a permis de constater que 600 projets avaient été sélectionnés, dont 70 pour cent étaient administrés par des organismes privés et une bonne partie s'adressait aux handicapés. L'idée de regrouper des fonds structurels de l'Union européenne et de coordonner les projets en fonction de priorités adaptées aux besoins des Portugais reste intéressante et a été en grande partie reprise dans le nouveau programme d'action pour l'emploi, la formation et le développement (POEFDS) lancé récemment en vertu du troisième Cadre communautaire d'appui (2000-2006).

Un autre programme lancé en 1996, intitulé «Marché social de l'emploi», comprend plusieurs types d'activités – «écoles-ateliers», projets professionnels,

emploi protégé, entreprises d'insertion et initiatives locales pour l'emploi – visant à stimuler le marché du travail et à aider ceux qui en sont exclus. Les efforts des acteurs de l'économie sociale portugaise s'inscrivent dans ce programme.

Le dernier programme national est celui des «Réseaux sociaux locaux» (IDS 2001), géré par l'Institut de développement social, qui a pour but de lutter contre la pauvreté et l'exclusion et de créer des plans de développement socio-économiques à l'échelle locale.

Enfin, les activités du monde associatif complètent cet inventaire (Hespanha, 2000b). Au renouveau dans la tradition des Miséricordias s'ajoutent l'œuvre de Caritas, les actions sociales au niveau des paroisses et surtout des Instituts privés de solidarité sociale (IPSS), en faveur de l'enfance, de la jeunesse et des personnes âgées, ainsi que des initiatives et des réseaux comme le *Rede Europeia Anti Pobreza Network* (REAPN).

Pour présenter les résultats de la politique sociale portugaise (Rodrigues, 1999) et plus particulièrement des mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le Ministère du travail et de la solidarité a publié quatre ouvrages (1997, 1998, 2000, 2001) qui constituent de véritables bilans, dans lesquels les responsables politiques de toutes tendances, les acteurs publics et privés, les syndicats, les organisations d'employeurs, les organisations d'entraide et les responsables des projets les plus significatifs expriment leur point de vue. La meilleure manière de conclure cette description de l'expérience portugaise est peut-être de citer le ministre du Travail et de la Solidarité: «Le Portugal n'est plus un pays pauvre mais c'est un pays qui a trop de personnes en situation de pauvreté» (Ferro Rodrigues, 1997).

Nous l'avons vu, l'Irlande a elle aussi une longue tradition de lutte contre la pauvreté. La plus récente redécouverte de la pauvreté commence en 1971 avec une conférence tenue à Kilkenny et une étude sur l'ampleur de la pauvreté dans le pays (O'Conneide, 1972). D'autres réunions de ce type ont eu lieu en 1974 et en 1981, ce qui a contribué à sensibiliser l'opinion publique. L'Irlande a participé au premier Programme européen de lutte contre la pauvreté avec 24 projets jusqu'en 1980, et c'est la pression exercée par la présidence irlandaise qui a permis de combler le vide entre le premier et le deuxième programmes (ce dernier ayant débuté en 1985). A ce propos, H. Frazer, directeur de l'Agence pour la lutte contre la pauvreté (*Combat Poverty Agency*), fait observer que «dans le cadre du deuxième Programme européen, une série de projets émanant de petites associations de voisinage et de communautés locales ont vu le jour dans les zones rurales et urbaines les plus déshéritées» (Frazer, 1997). Créée en 1986 au sein du Ministère des affaires sociales (*Social Welfare*), avec un statut qui lui est propre, l'Agence a centralisé une bonne partie des efforts déployés ces quinze dernières années. Son action a abouti à une reconnaissance institutionnelle vers le milieu des années quatre-vingt, avec la création d'un premier fonds qui a financé environ 80 projets de développement communautaire et d'un deuxième, destiné à des groupements locaux de femmes, qui sont particulièrement actives dans ce domaine. Dans bien

des cas, l'importance ainsi accordée à la participation des populations défavorisées et à leur accès à l'autonomie (*empowerment process*), a modifié la conception traditionnelle, paternaliste, de l'assistance.

Frazer situe une seconde phase au début des années quatre-vingt-dix, époque à laquelle des projets expérimentaux mettent l'accent sur les chômeurs et sur le partenariat à mettre en place avec les institutions publiques, les entreprises locales, les syndicats, les associations locales et les associations de bénévoles (Frazer, 1997).

En 1990, le gouvernement a adopté un programme de développement communautaire qui a financé au départ 15 centres locaux de ressources. En 1992, le nombre de ces centres était passé à 22 et le budget du programme était de 1 million de livres (Nolan et Callan, 1994). Un an plus tôt, dans le cadre de la lutte contre le chômage, le gouvernement avait lancé, en collaboration avec les syndicats et les employeurs, le Programme pour le progrès économique et social (PESP) dans lequel avaient été intégrés des projets antérieurs tels que *People Against Unemployment*, Limerick (PAUL). Les efforts irlandais ne se terminent pas là puisqu'un programme national de développement local et urbain est créé pour les zones les plus marginalisées avec l'aide des Fonds structurels européens. Actuellement, plus de 35 «partenariats» gèrent les initiatives prises dans ce contexte, qui, là encore, se fondent sur une analyse multidimensionnelle et une approche intégrée pour faire participer la population au développement local (Walsh et Craig, 1999). En outre, il convient de signaler qu'une très grande partie de la stratégie irlandaise se fonde sur une garantie de revenus (*income maintenance*) (Curry, 1993), comme le prouve la création d'un revenu minimum (*Supplementary Welfare Allowance*) en 1979, des aides au logement en 1982, de la prestation familiale en 1984 et de l'allocation pour les soignants bénévoles en 1990, et que, d'une manière générale, les prestations et services de la sécurité sociale ont été augmentés et étendus.

Conformément à l'engagement pris lors du Sommet des Nations Unies pour le développement social, tenu en 1995 à Copenhague, l'Irlande s'est dotée d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS), placée sous la direction du cabinet du premier ministre (*Taoiseach*) et administrée par une commission interministérielle composée des principaux ministères. Cette stratégie a été adoptée à l'issue d'un processus de consultations qui a duré une année, à la faveur duquel environ 250 organisations ont donné leur avis à travers une «plate-forme» présentant les questions clés posées par le concept de pauvreté, les caractéristiques de celle-ci, le repérage de ses causes et ses conséquences ainsi que les objectifs, principes, priorités, mesures et mécanismes d'un plan national (Interdepartmental Policy Committee, 1995). A propos de ce processus complexe mais stimulant, deux publications méritent d'être signalées. La première tire les enseignements de Pauvreté 3 pour l'Irlande (Harvey, 1994) et la deuxième, ceux des mesures prises dans d'autres pays pour lutter contre la pauvreté (Community Workers Co-operative, 1996).

Le contenu du plan national est l'aboutissement d'abondantes recherches sur la pauvreté, qui reprennent dans une très large mesure les critères et les défini-

tions européennes (Callan et coll., 1989), d'une riche expérience de terrain et d'un vaste processus de consultation. Il se fonde sur une définition de la pauvreté selon laquelle sont considérées comme pauvres les personnes qui ont des ressources (matérielles, culturelles et sociales) si faibles qu'elles sont exclues du mode de vie et du niveau de vie considérés comme acceptables dans la société irlandaise. Cela suppose qu'une distinction soit établie entre les groupes qui se trouvent dans une telle situation et ceux qui courent le risque d'y tomber. L'objectif global est de réduire la proportion de la population en situation de pauvreté « constante » (Combat Poverty Agency, 1997), qui selon les estimations, se situait entre 9 et 15 pour cent en 1997, à moins de 5 à 10 pour cent en 2007. Et des objectifs chiffrés ont été définis pour chacun des cinq domaines dans lesquels des progrès doivent être réalisés. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, l'abandon scolaire doit être éliminé dans le premier cycle et le pourcentage d'élèves qui terminent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (*senior cycle*) doit atteindre 90 pour cent, et dans le domaine de l'emploi, le chômage doit être ramené de 12 à 6 pour cent en 2007 et le chômage de longue durée de 7 à 3,5 pour cent. Des engagements précis ont également été pris en ce qui concerne la garantie de revenus, les zones urbaines et la pauvreté rurale. Enfin, la nécessaire réorganisation institutionnelle n'a pas été oubliée: la commission interministérielle placée sous la direction du cabinet du Taoiseach et du Ministère des affaires sociales reste en place mais une équipe chargée de l'exécution a été créée et le suivi et l'évaluation ont été confiés au Forum économique et social (NESF) et à l'Agence pour la lutte contre la pauvreté. Un système de vérification (*proofing*) de l'application des décisions a été mis en place par la suite.

A noter qu'en continuité avec le processus antérieur, le partenariat et la participation (Sabel, 1996; McCarthy, 1999) sont mentionnés dans les principes et stratégies du Plan, et que celui-ci est complété par un Livre vert sur les associations locales et le volontariat et leurs relations avec l'Etat (Department of Social Welfare, 1997).

Ce plan a passé l'épreuve du changement de gouvernement et influé sur les orientations européennes mais la répartition du budget pose des difficultés. En outre, il est permis d'émettre des doutes quant au groupement d'autant de programmes et de fonds dans une structure administrative aussi centralisée et à leur articulation avec les projets locaux. Cependant, outre ces éventuelles difficultés institutionnelles, le principal défi est de rendre le développement économique compatible avec un progrès social à l'échelle nationale. En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne soit pas seulement la priorité de la politique sociale, mais aussi de la politique économique et de tous les efforts déployés par l'Etat et la société pour aller de l'avant.

Dans cette mesure, et parce que la stratégie nationale découle de l'engagement pris par le Gouvernement irlandais lors du Sommet de Copenhague, les questions des droits de l'homme et de l'inégalité ont récemment refait surface (Frazer, 1999). D'autant que l'exclusion est définie dans le contexte de cette stratégie comme un *processus de marginalisation cumulatif: mise à l'écart de la production (emploi)*,

de la consommation (*pauvreté liée aux revenus*), des réseaux de socialisation (*communauté, voisinage, famille*), des processus décisionnels et d'une qualité de vie adéquate. L'ampleur de cette définition, combinée à sa nature interministérielle, à ses objectifs quantifiés et vérifiables (*proofing*) et à ses instruments stables et participatifs, donnent à la stratégie irlandaise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion un potentiel qu'il ne faut pas sous-estimer.

Un vent de changement dans les approches de lutte contre la pauvreté et l'exclusion souffle non seulement en Europe occidentale mais aussi dans d'autres pays du continent où un certain nombre d'initiatives commencent à voir le jour dans ce domaine. La *Slovénie*, par exemple, a adopté en février 2000, un programme spécial pour harmoniser et coordonner les mesures existantes, trop fragmentées. A cette fin, l'action de chaque ministère (emploi, éducation, logement, services sociaux, etc.) doit faire systématiquement l'objet de consultations préalables avec les autorités locales et le monde associatif. Concrètement, le programme consiste à: 1) permettre à un plus grand nombre de personnes de s'insérer dans le monde du travail et de bénéficier ainsi des prestations de la sécurité sociale; 2) réduire l'abandon scolaire et augmenter le nombre de professionnels qualifiés; 3) augmenter les aides au logement, notamment pour ceux qui ne peuvent payer leur loyer; 4) élargir la couverture des services sociaux, en particulier pour les personnes qui ne sont pas autonomes ou leur offrir une assistance temporaire.

Des plans et programmes sont également mis en œuvre sur d'autres continents. Le cas de la *Bolivie* est particulièrement intéressant car malgré une abondance de ressources naturelles, tous les indicateurs socio-économiques la classent parmi les pays les plus pauvres d'Amérique latine. En 1993, une série de réformes ont été mises en place, que le gouvernement élu en 1997 a repris à son compte en indiquant que la lutte contre la pauvreté, surtout dans les domaines de la santé et l'enseignement, serait une priorité. Déjà dans les années quatre-vingt, un premier fonds social d'urgence (von Gleich, 2000) avait financé 3000 projets couvrant 20 000 personnes. Mais on s'est rapidement aperçu que ces projets ne s'adressaient pas aux plus nécessiteux et que, ne s'inscrivant pas dans une politique d'ensemble, ils risquaient de ne pas durer. C'est pourquoi, ce premier fonds a été remplacé en 1990 par le Fonds d'investissement social, assorti d'une définition plus précise des populations cibles (mortalité infantile supérieure à 170 pour mille et taux d'analphabétisme supérieur à 40%) et des domaines d'action (éducation et santé). En outre, l'action des institutions publiques et des organisations privées a été coordonnée et le principe de la durabilité (*sustainability*) a été pris en compte. Le plan de développement économique et social adopté en octobre 1994 («Le changement pour tous») incorporait les leçons tirées d'un ensemble de mesures d'ordre général – réforme agricole, accès au crédit, réglementation du marché du travail (près des deux tiers de la population active travaille dans le secteur informel), amélioration de l'enseignement – et de dispositions de portée plus restreinte visant à garantir les retraites et à venir en aide aux enfants et aux femmes (PIDI, VIDA, PROVIAN).

Enfin, en *Côte d'Ivoire* (Assémien, 2000), malgré l'augmentation des dépenses publiques sociales, la proportion de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté dans les villes et les zones rurales a triplé de 1985 à 1995. En 1997, dans le cadre de ses différents programmes de développement, le gouvernement a adopté une «Déclaration de politique nationale de population» visant à améliorer les conditions de vie de la population et celles des jeunes et des femmes en particulier. En juin 1997, un plan d'action contre la pauvreté a été approuvé. Il tient compte de la dimension multisectorielle, des disparités territoriales et de la nécessité d'associer la société civile à cette action. Ses objectifs généraux étaient les suivants: réduire la proportion de couples qui vivent en situation d'extrême pauvreté, de 10 pour cent en 1995 à 5 pour cent en 2001; établir à 30 le pourcentage de la population en situation de pauvreté relative (contre 36,8 pour cent en 1995); redéfinir et renforcer le rôle des autorités locales dans l'élaboration de plans ciblés; mener un ensemble d'actions à l'intention de catégories de population spécifiques; et intensifier les partenariats entre l'administration publique et les organisations non gouvernementales, tant nationales que liées à la coopération internationale.

3.3 Vers une typologie des stratégies

Dans cette présentation des stratégies visant à mieux cerner et à affronter le problème de l'exclusion, nous écarterons les mesures ponctuelles, les interventions d'urgence très circonscrites et les opérations tactiques qui très souvent prétendent agir sur ce problème, voire le résoudre. Dans ce domaine, deux coordonnées classiques, le *temps* et l'*espace*, jouent un rôle fondamental.

3.3.1 La dimension spatio-temporelle

Si, conformément à la définition adoptée, l'exclusion est un processus qui s'inscrit dans le temps, un enchaînement dynamique de circonstances, il est évident que les mesures de courte durée sont inadaptées. C'est donc une erreur de penser, comme on le fait souvent, qu'un projet d'une année par exemple, puisse offrir la moindre garantie de succès. Certes, la question se pose différemment s'il s'agit d'un projet expérimental, encore que même dans ce cas, il faille évaluer avec soin le temps nécessaire. Le contexte social n'est pas facile à modifier. Toute intervention dans ce domaine doit comporter une série de phases précises – conception, planification, mise en œuvre, suivi et évaluation – dont on ne peut faire l'économie. Le temps est à la fois un allié et un ennemi. Un allié parce que, sans lui, l'évaluation n'a pas de sens et parce que, bien utilisé, il permet une assimilation tranquille et l'appropriation progressive de ce qui est en train de se faire. Et un ennemi parce qu'il impose une urgence et des

rythmes à respecter. Il n'est pas bon non plus de courir désespérément derrière des objectifs irréalisables ou de repousser indéfiniment les délais par perfectionnisme ou autojustification.

D'un autre côté, il faut tenir compte du fait que les personnes en situation d'exclusion vivent dans une temporalité différente de celle du reste de la population. Pour elles, qui sont aux prises avec les exigences de la survie au jour le jour, le long terme n'a plus de sens. On pourrait dire qu'à l'échelle individuelle, il faut autant de temps pour sortir de l'exclusion qu'il en a fallu pour en arriver là. Et lorsque l'exclusion est collective, le poids du temps est encore plus important, et plus encore lorsqu'il s'agit de faire participer les exclus à la formulation et à l'application des stratégies.

Dans les villes européennes, le temps est une ressource rare; à preuve des expressions courantes comme: «Je n'ai le temps de rien faire» ou «Le temps passe vite». Dans les pays du Sud, en revanche, le temps abonde: «Il y a du temps pour tout faire», et il est connoté positivement: «Le temps le dira». Les horaires, l'utilisation du jour et de la nuit, des saisons, la durée des réunions, le temps consacré à la prise de décisions, les rendez-vous, l'existence ou l'absence de files d'attente n'ont pas le même sens en ville ou à la campagne, dans telle ou telle catégorie ou classe sociale et dans les pays du Nord et les pays du Sud.

Tout cela indique que la maîtrise de ce facteur est une condition indispensable pour l'élaboration et l'application de toute stratégie censée avoir une incidence réelle sur la vie sociale et plus particulièrement sur la pauvreté et l'exclusion.

La deuxième coordonnée, l'espace, est tout aussi importante. Il en a déjà été question plus haut et la section suivante traitera de l'action localisée. Ce qu'il convient de retenir à ce stade, c'est que la notion d'espace n'est pas neutre et qu'elle a aussi plusieurs significations. Pensons par exemple à la signification de l'espace dans deux cas extrêmes: pour des nomades, ce sera sans doute un horizon infini, alors que pour des prisonniers ou des reclus, il sera délimité par les barreaux d'une cellule ou la porte d'une chambre. Selon les cas, l'espace peut donc être une

Ces considérations ont été prises en compte lors du passage du deuxième au troisième Programme européen de lutte contre la pauvreté. Le deuxième était conçu pour des groupes de population déterminés et les projets portugais et espagnol étaient planifiés pour deux ans (1987-1989), après quoi ils devaient être pris en charge par les autorités nationales. En revanche, le troisième était conçu pour être «grandeur nature»; sa durée était de cinq ans, il était doté d'un budget plus volumineux et il couvrait une aire géographique plus vaste. Cependant, les lieux n'ont pas toujours été bien choisis et le déroulement temporel n'a pas été le plus adéquat. Cela a entraîné des échecs bien que ce fût au départ une condition pour obtenir de bons résultats.

prison ou une ouverture. Pensons encore aux préjugés dont sont victimes ceux qui habitent dans certaines banlieues.

Le lieu de l'intervention doit être choisi en fonction de sa pertinence et de sa cohérence interne sur les plans de l'appauvrissement et de l'exclusion ainsi que de son articulation avec d'autres zones. A ce sujet, il faut garder présent à l'esprit le fait que, dans bien des cas, il ne correspondra pas aux divisions administratives, politiques ni même économiques conventionnelles.

Après avoir rappelé le rôle de ces deux coordonnées, il convient d'entrer dans la typologie des stratégies utilisées contre l'exclusion. Tout en ayant conscience du risque de simplification inhérent à tout exercice de modélisation, on élaborera trois types de stratégies en les classant en fonction: 1) de la représentation sociale; 2) des objectifs qu'elles sont censées atteindre; 3) de la méthode et des moyens mis en œuvre.

3.3.2 *Stratégies et représentations sociales*

Pour ce qui est du premier type, il faut rappeler (Estivill; 1997; Baptista, Perista et Aguiar, 1995) que les stratégies dépendent de la représentation que l'ensemble de la société se fait de l'exclusion. Très souvent, la première réaction face à l'exclusion consiste à en *nier* et à en *occulter* l'existence. Cette réaction extrêmement fréquente s'explique soit par l'image idyllique que la société a d'elle-même, image selon laquelle la grande majorité de la population jouit d'un haut niveau de bien-être et qu'elle est bien intégrée dans le mode de vie dominant, soit par le refus d'admettre l'existence de l'exclusion en la réduisant à un phénomène exceptionnel ou résiduel.

A vrai dire, l'exclusion et ceux qui en sont victimes importent et dérangent les autres citoyens en leur révélant une facette dans laquelle ils ne veulent pas se reconnaître et qu'ils veulent fuir. L'exclusion dérange aussi les travailleurs sociaux, les éducateurs et autres spécialistes parce qu'elle leur rappelle les limites et les difficultés de leur travail, les responsables politiques parce qu'elle ébranle leur légitimité et enfin les médias parce qu'elle présente un faible intérêt journalistique (Zeggar, 2000).

Dans les métros des grandes villes européennes, les personnes qui font la manche dans les wagons attirent l'attention en jouant d'un instrument de musique, en parlant fort ou en exposant leur misère. En réponse à quoi, beaucoup de passagers se réfugient derrière leur journal, détournent les yeux ou se mettent à parler de la pluie et du beau temps tandis que d'autres se sentent embarrassés.

C'est ainsi que de nombreux pays n'ont pas voulu reconnaître l'existence de la pauvreté et de l'exclusion et encore moins de leurs aspects structurels. Parfois, les deux phénomènes sont subis et partagés par la majorité de la population, ce

qui offre peu de possibilités de comparaison. Les signes de richesse sont cachés et le cercle restreint de ceux qui en possèdent s'autoprotège et prend ses distances. Dans d'autres cas, les gouvernants, les médias et autres pouvoirs invisibles dissimulent, répriment et dénaturent ces phénomènes en les minimisant, en les médiatisant ou même en leur donnant un caractère sensationnel. Cela arrive souvent en période de croissance économique, lorsque le niveau général des revenus augmente, dans la mesure où personne ne tient à discuter de l'inégale répartition de la richesse produite. Parfois également, il est difficile de s'apercevoir de l'existence de l'exclusion et de groupes exclus tant les causes, les valeurs et les préjugés qui sont à l'origine du phénomène sont ancrés dans les convictions et les attitudes dominantes. A moins qu'il ne s'agisse de préserver des valeurs que le mode de vie de ceux qui sont mis à l'écart risquerait d'invalider? Cette manière de voir aboutit fréquemment à la coercition, à la répression et à la réclusion.

En Europe, à l'époque des grandes épidémies, la responsabilité de celles-ci était attribuée aux pauvres en errance, aux mendiants et aux vagabonds, ce qui justifiait leur mise à l'écart, leur persécution et leur placement en détention. Plus tard, le travail est devenu la valeur dominante et la pauvreté a alors été assimilée au refus de travailler. Ainsi, en 1748, Montesquieu affirmait-il: «Un homme n'est pas pauvre parce qu'il ne possède rien, mais parce qu'il ne travaille pas.» Il fallait donc récompenser ceux qui s'efforçaient de travailler et punir ceux qui ne le voulaient pas. C'est pourquoi des mesures d'assistance ont été prises pour les premiers, tandis que les seconds étaient condamnés aux travaux forcés et déportés dans les colonies.

C'est pour cela que certains auteurs utilisent des expressions comme la face cachée (Hiernaux, 1981; Chambers, 1990; Muñiz, 1996), la face occultée (Pons, 1992), l'autre visage (Cardoso, 1993), attirant ainsi l'attention sur le caractère obscur de l'exclusion et son inintelligibilité, consciente ou inconsciente, pour la société.

L'une des premières conditions pour formuler des stratégies de lutte contre l'exclusion est précisément de la faire émerger, de la reconnaître et de la rendre visible. Ces trois étapes correspondent à peu près à celles de la redécouverte de la pauvreté dans l'Europe des années soixante-dix. Cela suppose non seulement des recherches, des études, des publications et l'élaboration de méthodes statistiques adéquates mais aussi des conditions propices à un débat public dans lequel intervient l'ensemble des acteurs. Parmi ceux-ci, il faut mentionner l'importance des responsables politiques, qui doivent ajouter ces questions au nombre de leurs préoccupations, du monde associatif, qui peut faire entendre la voix de groupes souvent réduits au silence, et des médias, qui peuvent donner une image plus transparente de l'exclusion en montrant bien sûr les problèmes, mais aussi les efforts que déploient les individus, les groupes et les communautés pour s'en sortir.

La deuxième réaction, qui ne date pas d'aujourd'hui, consiste à *individualiser* l'exclusion, c'est-à-dire à l'imputer à des situations et comportements singuliers:

«S'il est pauvre ou s'il est exclu c'est parce que tel est son sort ou parce qu'il le veut bien.» Il s'ensuit qu'il faut se résigner à cette situation immuable ou que chacun a la possibilité de s'y soustraire par ses efforts personnels. De plus, il y a tout un patrimoine d'explications pathologiques de la pauvreté (Alcock, 1993) et encore plus de l'exclusion, selon lesquelles elles seraient principalement d'origine génétique, dues à des malformations physiques ou mentales et, à l'extrême, à des caractéristiques raciales et ethniques.

Au Moyen Age, en Europe, la position la plus répandue de l'Eglise était que s'il y avait des pauvres et des riches c'était parce que Dieu l'avait voulu ainsi et que, par conséquent, les pauvres devaient se soumettre à cette volonté et ne pas se rebeller contre elle.

L'un des arguments utilisés par l'Inquisition espagnole était que ses victimes étaient possédées du démon et, n'étant donc plus maîtres de leur volonté, s'éloignaient du comportement vertueux défini par l'Eglise catholique.

L'historien Stedman Jones (1971) a montré qu'en Angleterre, durant les vingt dernières années du XIX^e siècle, la classe moyenne et la classe ouvrière aisée considéraient les gens du peuple comme des sauvages parce qu'ils ne respectaient pas leurs valeurs et aspirations, ce qui, selon elles, était la cause de leur appauvrissement de génération en génération.

Dans les années soixante, aux Etats-Unis, la redécouverte de la pauvreté et le fait qu'elle touchait surtout les personnes de couleur, a donné lieu à des allusions plus ou moins voilées à une pathologie biologique (O'Connor, 2001).

Cette conception de la pauvreté et de l'exclusion se projette sur les individus qui en souffrent, les rendant fatalistes, résignés et passifs et leur donnant à penser que tout effort pour s'en sortir serait vain. Cette individualisation, qui culpabilise souvent les victimes (Ryan, 1971), présente la pauvreté comme le problème des pauvres, et appelle des solutions qui vont dans le même sens. Les aumônes, la charité et même la philanthropie individuelle ont joué, et jouent toujours, un rôle prépondérant dans la gestion des conséquences de la pauvreté, ce qui ne va pas sans contradictions ni effets pervers. A ce propos, Daniel Defoe disait déjà en 1704 qu'aider les pauvres les appauvrissait davantage et les empêchait de travailler pour un salaire. Il faisait ainsi allusion à la dépendance qu'engendre la charité mais aussi au lien étroit qui unit politique sociale et politique de l'emploi,

marché du travail et mécanismes d'assistance, et qui n'a cessé de se vérifier depuis. En effet, les approches de ce type, qui rendent les individus responsables de leur situation et prétendent les inciter ou les obliger à travailler, ont un soubassement protestant qui transparait à nouveau aujourd'hui dans les politiques de l'emploi et les mesures d'activation de la sécurité sociale.

Il serait injuste de ne considérer que les contradictions de l'aide individuelle sans indiquer que celle-ci peut être très précieuse pour parer à des situations extrêmes et urgentes et qu'elle a dans une large mesure constitué le fondement du volontariat et de la solidarité dans le monde entier. Bien souvent, les motivations personnelles ont mis à jour les dimensions collectives et structurelles des situations d'urgence, ce qui a permis d'élaborer des stratégies plus consistantes, allant au-delà de la seule palliation des symptômes.

La troisième réaction consiste à donner à la pauvreté et à l'exclusion une explication *économique*. Nous l'avons déjà dit, il est indéniable que le manque de biens matériels ou leur rareté et l'insuffisance des revenus sont des éléments clés de la pauvreté tandis que la mise à l'écart des mécanismes de production et de distribution est un élément clé de l'exclusion. Le discours économique imprègne les stratégies de lutte contre ces deux phénomènes mais il ne suffit pas pour en rendre compte entièrement, et les mesures prises dans la seule optique économique ne résolvent pas la totalité des problèmes.

Même s'il est incontestable que le développement économique est fondamental pour créer des ressources de qualité et, lorsqu'il perdure, pour améliorer le bien-être matériel de la population (Halvorson-Quevedo et Schneider, 2000), il faut également reconnaître que c'est une condition nécessaire mais non suffisante. Notamment parce qu'il a été démontré que, précisément, les inégalités se créaient surtout dans les périodes d'expansion économique et parce que la répartition de ses bénéfices soulève bien des interrogations. Et cela est vérifiable non seulement à l'échelon national mais aussi à l'échelon local.

On a longtemps pensé que l'augmentation du produit national brut entraînait une augmentation générale des revenus. Or ce n'est pas le cas pour les revenus modestes, pour lesquels l'effet de capillarité dépend en grande partie de la structure initiale des inégalités. Ainsi, dans les pays où les inégalités sont le plus prononcées, la croissance doit être plus forte pour avoir ne serait-ce qu'un léger effet sur les déciles inférieurs de l'échelle des revenus.

Il faut également examiner la forme et le contenu de la croissance économique étant donné que l'accélération de la production risque de renforcer la dépendance du pays et, après la période d'euphorie, se retourner contre lui ou détruire son tissu économique traditionnel. Une partie non négligeable de la population se trouve alors appauvrie parce qu'elle ne parvient pas à s'adapter à la nouvelle donne économique (pour des raisons d'expérience, de compétences, d'âge, etc.).

Dans une région d'un pays tropical, plusieurs centaines de familles cultivaient des fruits dont elles faisaient des boissons très prisées. L'ouverture d'une usine produisant une boisson de marque mondiale a entraîné une augmentation du PIB et a été accueillie avec enthousiasme. Mais cette usine très mécanisée n'a embauché que 20 personnes. En outre, la consommation des autres boissons a diminué, provoquant l'abandon progressif de la culture et de la transformation des fruits. De nombreuses familles se sont alors retrouvées au chômage et d'autres sont entrées dans l'économie informelle.

Un certain type de croissance économique tend à expulser les groupes de population les plus précaires et à les reléguer dans les interstices de l'économie tandis qu'il pousse ceux qui travaillent dans l'économie marginale vers l'économie souterraine et informelle. Ainsi s'enchaînent des phases d'exclusion successives. La première phase est la plus étudiée mais si le passage de l'économie marginale aux circuits informels et souterrains (économie «immergée») a moins retenu l'attention, cela ne signifie pas qu'il soit moins important, aussi bien en Europe que sur les autres continents.

Dans beaucoup de pays européens, l'économie marginale se déstructure avec la rigidité croissante de la réglementation professionnelle qui exige des titres même pour ceux qui ont déjà des compétences, un savoir-faire, une expérience et une clientèle. En outre, la charge administrative et la fiscalité sont de plus en plus dissuasives pour les petites entreprises marginales et les travailleurs indépendants, qui n'ayant ni une culture administrative ni les moyens de payer les taxes exigées, n'ont d'autre choix que de se réfugier dans l'économie souterraine. Le paradoxe de cette économie est que les mesures d'interdiction ont tendance à la renforcer et ne l'éliminent que rarement. Selon des estimations plus ou moins approximatives, elle progresse dans toute l'Europe et représenterait près de 30 pour cent du PIB en Grèce, près de 25 pour cent en Italie et près de 20 pour cent en Espagne.

On estime que dans certains pays d'Amérique latine comme la Bolivie, le Honduras, et le Pérou, plus de 70 pour cent de la population urbaine travaille dans l'économie informelle et dans d'autres, comme l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique, ce pourcentage dépasse 50 pour cent dans certaines branches. De plus, à mesure que l'économie se modernise et se mécanise, les travailleurs peu qualifiés sont éliminés et expulsés du marché du travail formel. Autre facteur d'expansion du secteur informel: l'augmentation des indemnités versées aux salariés qui utilisent cet argent pour s'installer à leur compte en montant de petits commerces. Mais beaucoup de ces microentreprises font faillite, ce qui grossit les rangs des exclus de l'économie formelle.

L'accélération du changement économique dévalorise les savoirs anciens et un certain type de patrimoine. Lorsque ce phénomène s'accompagne d'inflation, il pénalise les petits épargnants et, à mesure que la richesse s'accroît, fait diminuer

la demande et l'offre de services collectifs dont les prix augmentent alors, pénalisant les groupes les plus défavorisés qui sont précisément ceux qui utilisent le plus ces services. Parallèlement, la logique de l'accumulation recherche la rentabilité et une clientèle solvable, ce qui revient à laisser de côté les besoins de ceux qui ne le sont pas. Ces derniers sont alors poussés, symboliquement et réellement, vers des modes de consommation artificiels ou très éloignés de leur propre culture, sans lesquels ils ne pourraient pas vivre. Le crédit est donc un facteur d'appauvrissement, surtout dans les pays du Nord. En ce sens, il est possible de dire que le système économique renferme des mécanismes qui provoquent l'exclusion. Or ces mécanismes s'amplifient avec la fragilité croissante que génère un marché du travail toujours plus exigeant et qui frappe durement les plus faibles, jusqu'à créer ce que certains auteurs ont appelé un chômage d'exclusion (Whul, 1992).

Ainsi, les revenus minimaux, la protection sociale et l'augmentation des actions en faveur de l'insertion professionnelle, relèvent jusqu'à un certain point de la conception économique de la pauvreté et de ses stratégies. Ces trois catégories de mesures, qui s'appuient sur le capital accumulé pendant une période de croissance inédite en Europe occidentale, présentent à la fois des limites et des potentialités. Le propos n'est pas ici de les analyser mais simplement d'indiquer leur relation avec la lutte contre l'exclusion.

La protection sociale, définie comme les prestations de la sécurité sociale et les services sociaux (Commission européenne, 1998a), a été présentée comme l'un des moyens (les politiques fiscales en sont un autre) par lesquels l'Etat peut intervenir directement sur les revenus, en l'utilisant pour compenser les effets inégaux de la croissance économique et parfois en redistribuer les fruits. Concrètement, la protection sociale offre une grande sécurité à la majorité de la population de l'Europe occidentale en la mettant à l'abri des principaux aléas de l'existence.

Cette vaste couverture a suscité un intense débat (Atkinson, 1989). Certains considèrent que le niveau de protection est insuffisant pour vaincre la pauvreté, ajoutant que toute augmentation des dépenses sociales a des effets bénéfiques sur le développement économique. D'autres affirment au contraire que la sécurité sociale va trop loin car elle mobilise des ressources au détriment du dynamisme économique, favorise les classes moyennes et incite à la passivité plutôt qu'au travail. A cela ils ajoutent que les prestations ne vont pas à ceux qui en ont le plus besoin et que des critères d'accès tels que les conditions de ressources accentuent le caractère sélectif de la sécurité sociale. Selon eux, l'évolution démographique, sociale et économique compromettra la viabilité du système (financement, éventail et montant des prestations, nombre de bénéficiaires). Comme le montrent les rapports annuels (MISSOC) publiés depuis 1993 par l'*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik* (ISG), tous les pays de l'Union européenne cherchent des solutions pour rationaliser ce qui constitue en tout cas l'un des signes distinctifs du modèle social européen (Javeau, Lambert et Lemaire, 1998). Dans un autre contexte, les pays d'Europe orientale tentent eux aussi de restructurer leurs propres systèmes de protection sociale. De nombreux pays du Sud recherchent, sur

la base de données différentes, la formule (régime public, mixte ou privé) qui leur permettra le mieux d'améliorer la protection sociale de leurs populations. En tout état de cause, il ressort des analyses et des débats de ces vingt dernières années que si les prestations de la sécurité sociale aident une proportion variable mais non négligeable de la population à sortir de la pauvreté (environ 50 pour cent en Grèce à plus de 80 pour cent en Belgique et aux Pays-Bas) (Deleeck, van den Bosch et Lathouwer, 1992), pas même le modèle le plus généreux et le plus étendu, à savoir le modèle nordique/scandinave (Heikkilä et Halleröd, 1999), ne vient totalement à bout de la pauvreté. A telle enseigne que dans cette région, le risque d'exclusion sociale était plus élevé dans les années quatre-vingt-dix que dans les années quatre-vingt. Que dire alors des pays sans sécurité sociale ou dont moins de 20 pour cent de la population en bénéficie?

Les politiques de garantie de revenus (*income maintenance*) et plus particulièrement le revenu minimum, sont habituellement des instruments de lutte contre la pauvreté plus sensibles et plus précis en ce sens qu'ils s'appliquent directement aux populations qui se trouvent en dessous du seuil de pauvreté. Comme nous l'avons vu au premier chapitre, il convient de distinguer en Europe une première génération de pays (Allemagne de l'Ouest, Pays-Bas, Royaume-Uni) qui a introduit le revenu minimum avant la crise de 1973, c'est-à-dire pendant une période d'expansion économique, durant laquelle le chômage était presque exclusivement frictionnel, pratiquement personne ne remettait en question la sécurité sociale et la pauvreté était considérée comme un phénomène marginal et résiduel. Le revenu minimum était censé constituer un ultime filet de sécurité, celui qui comblerait les dernières lacunes de la sécurité sociale afin que tout le monde ait de quoi vivre. La seconde génération, à commencer par le Luxembourg (1986), suivi par la France (1988), les communautés autonomes d'Espagne (1989-1992) et plus récemment le Portugal et l'Italie, a introduit le revenu minimum alors que les conséquences de la crise étaient déjà très perceptibles, surtout sur le marché du travail, donc dans une perspective plus ou moins explicite d'insertion. La Belgique est un cas intermédiaire intéressant parce que son revenu minimum, créé en 1974, avait au départ un caractère transitoire et était défini comme un minimum de moyens d'existence (*minimex*), alloué dans le cadre du système d'assistance, mais il s'est peu à peu transformé en une mesure d'insertion (disposition au travail, art. 60 de la loi sur les CPAS et jurisprudence).

Indépendamment des débats, déjà mentionnés dans le premier chapitre, auxquels elles ont donné lieu et des différences entre les pays européens, ces mesures ont amélioré les conditions de vie de millions de personnes en leur permettant de faire face à leurs besoins essentiels. Lorsqu'elles complètent d'autres prestations minimales ou lorsque leur montant est élevé (Pays-Bas), leurs effets s'amplifient et lorsqu'elles s'accompagnent de droits annexes (France), elles facilitent l'accès à d'autres mesures de protection (dans les domaines de la santé et du logement, par exemple). Cependant, tous les ayants droit n'en bénéficient pas (personnes qui refusent le statut d'assisté, qui n'ont pas une culture de l'assistance ou qui sont sans domicile fixe, jeunes, etc.). Parfois, leur montant est très faible et les conditions

d'octroi sont très restrictives, ou encore, dans certains cas précis, elles tendent à pérenniser les situations de pauvreté. Quelques auteurs (Gorz, 1988; Van Parijs, 2000) considèrent que, correctement restructurées, elles pourraient servir de base à une mesure plus radicale, l'allocation universelle ou le revenu de citoyenneté, dont le but serait d'offrir à tous les citoyens une protection sociale déconnectée du travail. Le débat est ouvert, mais pour le moment, l'un des enjeux du revenu minimum est l'insertion.

En effet, tant dans la perspective de la politique sociale que dans celle de la politique de l'emploi, encore que les deux ne soient pas fréquemment mises en relation, la question est de savoir combien de personnes plongent dans la pauvreté, l'exclusion et le chômage, combien y restent et pendant combien de temps, combien en réchappent et si ce sont toujours les mêmes. De la multitude de travaux réalisés sur le sujet, il se dégage très clairement qu'une conjoncture économique favorable et un marché du travail en expansion réduisent les risques d'y tomber et offrent davantage de possibilités d'en sortir. Néanmoins, les limites des mesures d'insertion individuelles (contrats d'insertion, programmes de formation conventionnelle, travaux d'utilité sociale) et des incitations à l'embauche (aides aux entreprises, dégrèvements fiscaux) sont de plus en plus manifestes et démontrent que les remèdes contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion réfractaires ne peuvent pas uniquement se fonder sur une approche et des mesures économiques.

3.3.3 *Stratégies reproductrices, palliatives, préventives et émancipatrices*

Il est également possible de classer certaines stratégies en fonction de leurs *objectifs*. Dans ce cas, on peut distinguer les stratégies *reproductrices, palliatives et curatives, préventives et émancipatrices*. Là encore, il est nécessaire d'attirer l'attention sur le risque de simplification inhérent à ce genre de classification et de rappeler que les objectifs généraux ne doivent pas être confondus avec les objectifs particuliers mais que les deux sont parfois entremêlés. Voyons pour commencer les stratégies classées comme *reproductrices*. Bien qu'elles ne soient jamais ou presque jamais dénommées de la sorte ni explicitement mises en œuvre dans une telle intention, elles sont facilement reconnaissables car, en général, leurs résultats et leurs moyens d'action sont visibles. L'un des arguments utilisés est celui de la futilité de toute action: «Il y aura toujours des pauvres et des exclus», «Cela fait partie de la condition humaine», auquel s'ajoute souvent l'idée d'un mal nécessaire et même, plus subtilement, utile.

La plupart des auteurs reconnaissent, même si ce n'est pas toujours de manière explicite, que les politiques d'ajustement structurel des années quatre-vingt ont eu des conséquences néfastes pour de nombreux pays du Sud, non seulement parce qu'elles ont aggravé la pauvreté, mais aussi parce qu'elles en ont renforcé les conditions de sa reproduction (Gaudier, 1993).

Déjà à la fin du XIV^e siècle, un chanoine catalan, F. Eiximenis, affirmait que la pauvreté était utile, parce que les mauvaises conditions de vie des pauvres incitaient les autres à travailler pour conserver leurs biens et servir la communauté (Eiximenis, 1385).

Cette conception fonctionnelle de la pauvreté comme stimulant différentiel, qui a été reprise en diverses occasions et qui renferme implicitement l'idée que la reproduction de la pauvreté est une nécessité, présente un inconvénient théorique en ce sens qu'elle suppose une proximité symbolique ou réelle avec la pauvreté. En effet, cela contredit en partie l'une des hypothèses avancées pour expliquer l'exclusion, selon laquelle celle-ci se caractériserait par une distanciation forcée et continue. D'après cette conception, ce serait-là un aspect qui différencierait les stratégies qui reproduisent la pauvreté et celles qui reproduisent l'exclusion. Quoi qu'il en soit, les deux posent le problème de ceux qui vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté et de ceux qui sont proches des groupes exclus. Ce sont eux qui sont le plus sensibles à la fois aux mesures reproductrices, parce qu'elles les toucheront très probablement, et aux mesures sélectives qui s'adressent aux plus pauvres ou aux plus exclus. Ces groupes ont souvent une réaction très négative face à de telles mesures.

Certains citoyens allemands qui vivent dans des banlieues défavorisées des länders de l'Est ont eu des comportements racistes en constatant que des étrangers ou des réfugiés politiques percevaient des allocations supérieures aux leurs.

A Madrid, en 1991, le Consortium pour le relogement et l'insertion dans le travail voulait reloger des familles gitanes qui vivaient dans des baraquements en les installant dans des constructions nouvelles du quartier de Villaverde. Les habitants du quartier organisèrent de grandes manifestations de protestations, arguant qu'ils n'étaient pas racistes mais ne voulaient pas de concentration de drogue et de marginalité dans leur quartier. Les pouvoirs publics firent marche arrière et décidèrent de reloger les gitans dans des quartiers d'un «type particulier» qui se sont multipliés à la périphérie de la ville (Torregrosa, La Rosilla, La Celsa). La question s'est à nouveau posée par la suite en raison des protestations du voisinage.

Les stratégies de ce type rappellent le débat soulevé par Malthus au XIX^e siècle à propos des lois locales d'assistance aux pauvres en Angleterre. Ce débat reste en effet d'actualité dans la mesure où il questionne la reproduction et la persistance de la pauvreté dans son lien avec la charité publique et privée (*poor relief*). Pour certains, ces formes d'assistance sont une réponse aux protestations

et à la pression populaires (Piven Fox et Cloward, 1993), pour d'autres, elles représentent un système de contrôle lié au marché du travail (Castel, 1995) et aux fluctuations de l'économie (Gieremek, 1987) ou elles reflètent les positions idéologiques des élites philanthropiques (Trattner, 1983), et pour d'autres encore, elles constituent une forme de régulation parmi d'autres (Rodrigues, 1999).

D'autres stratégies visent à soulager et réduire l'exclusion dans un but *palliatif et curatif*. Elles sont censées panser les blessures causées par l'exclusion en parant aux conséquences les plus apparentes et les plus urgentes de la grande précarité. Ce sont généralement des interventions de choc en cas de catastrophe naturelle (tremblements de terre, grandes sécheresses, incendies dévastateurs) ou d'origine humaine (guerres, déportations, famines). Parfois, s'inscrivant dans une plus longue durée, elles s'étendent à des aspects tels que la santé (épidémies, mortalité infantile, maladies chroniques), l'habitat (reconstruction de logements) et l'éducation (alphabétisation). Cette aide souvent externe, à ne pas sous-estimer, s'investit dans une région ou un pays pour tenter de rétablir des minimums de subsistance, mais comme elle ne s'attaque pas directement aux causes, le risque de reproduction des circonstances et des processus d'exclusion est considérable. Parfois, la culture, les coutumes et les pratiques des populations concernées ne sont pas prises en compte et les nouvelles modalités qui sont introduites les contredisent ou tout simplement ne pourront perdurer une fois l'intervention terminée.

Par exemple, l'introduction dans certains pays du Sud de produits pharmaceutiques et d'articles occidentaux a permis de réduire momentanément les taux de morbidité et la malnutrition infantile, mais lorsque l'aide massive d'urgence a pris fin, ces pays sont revenus à leur situation de départ, qui s'est même aggravée dans certains cas à cause de l'acquisition d'habitudes de consommation impossibles à maintenir.

Dans l'espoir de réduire l'exclusion et le dumping social, les pays occidentaux font pression auprès de certains Etats du Sud pour qu'ils incluent les droits sociaux et humains dans leur législation. Cependant, ces déclarations formelles sont rarement mises en pratique si des appareils policiers et judiciaires défaillants, lents, bureaucratiques et bien souvent corrompus ne sont pas réformés, si les mentalités individuelles et collectives ne changent pas, si les organisations syndicales et celles de la société civile restent sans influence et si les mécanismes à travers lesquels s'expriment la participation et les revendications ne sont pas fiables.

Une troisième approche stratégique se veut *préventive*. Elle tente d'agir à contre-courant, c'est-à-dire en amont (Fragonard, 1993), sur les causes immédiates de l'exclusion ou sur les structures qui la génèrent. Cette approche prend

souvent naissance dans le domaine de la santé, où les campagnes de prévention concernant la grossesse, la natalité, les soins maternels et infantiles et certaines maladies infectieuses, ont indéniablement donné de bons résultats. Ses partisans accordent également une très grande importance à l'enseignement et à la formation. Beaucoup d'études ont démontré qu'une bonne infrastructure sanitaire et scolaire était indispensable pour le décollage économique et le développement social. Toutefois, dans le domaine social, les progrès ne sont pas aussi palpables et bien que l'action préventive ait de nombreux adeptes, peu d'expériences et de projets concrets fondés sur cette approche ont abouti, ce qui constitue une raison de plus pour essayer de l'inclure dans les stratégies.

Par exemple, bien qu'encore peu explorée, l'action dans le champ socioculturel et dans le domaine de la communication peut être d'une grande utilité car elle est de nature, d'une part, à déraciner les préjugés qui s'attachent à certains groupes par le biais de campagnes à l'intention des moyens de communication sociale, et d'autre part, à rapprocher les personnes en situation d'exclusion, leurs réseaux et leurs associations du reste du monde associatif, en partageant leurs difficultés et leurs problèmes. Une telle action permet d'éviter que n'émergent des attitudes xénophobes et isolationnistes.

Enfin, et sans tomber dans le chimérique, nous ferons allusion à un quatrième type de stratégies, que nous avons qualifiées d'*émancipatrices* car elles visent à transformer les causes de l'exclusion avec la participation des citoyens et des populations concernées. Dans les pays du Nord, où règnent le pragmatisme et la technicité, peu de stratégies sont conçues dans cet esprit. En outre, ces pays se montrent prudents, sachant combien des résultats de cette nature sont difficiles à obtenir. Néanmoins, en cherchant bien, il est possible de découvrir des tentatives qui vont dans le sens d'une plus grande autonomie et d'un plus grand pouvoir des populations touchées (*empowerment*). De telles actions sont conçues et mises en œuvre par le monde associatif en tenant compte de la volonté des acteurs publics et socio-économiques et en recherchant les causes des phénomènes. Dans les pays du Sud, en revanche, et plus particulièrement en Amérique latine, les stratégies plus radicales abondent car elles sont censées aller à la racine des problèmes et aboutir à une transformation de la réalité sociale. Cependant, une chose est d'annoncer des intentions de ce type et une autre de les concrétiser. Très souvent, ce sont les populations concernées elles-mêmes qui, engluées dans leurs propres réseaux (Lomnitz, 1997) et stratégies de survie, sont le plus éloignées d'une telle démarche. D'autres fois, ce sont les moyens qui manquent ou encore ce sont les institutions qui se mettent en travers de la route, par crainte de perdre leurs privilèges.

3.3.4 Cohérence stratégique entre la méthode et les moyens

Enfin, il est possible de distinguer un troisième bloc de stratégies, classées en fonction de la *méthode* et des *moyens* mis en œuvre. Une première observation à ce propos concerne la nécessité d'adapter les moyens à l'objectif à atteindre. On ne peut pas tuer un lion avec un lance-pierres. Bien souvent en effet, les stratégies et les actions qu'elles prévoient sont grandiloquentes et ambitieuses alors que les moyens employés sont modestes et insuffisants.

Lors de la sélection des projets soumis dans le cadre des concours de la Commission européenne, l'une des différences notables entre ceux qui sont présentés par des pays latins de l'Union européenne et ceux qui proviennent de la région anglo-saxonne, est que les premiers proclament des objectifs irréalisables et sans rapport avec les moyens demandés tandis que les seconds ont une moindre charge idéologique, sont plus pragmatiques et présentent une meilleure adéquation entre objectifs et ressources.

Logiquement, une certaine proportionnalité entre les objectifs et les moyens est nécessaire, encore que l'importance des ressources soit elle-même relative dans la mesure où abondance de moyens n'est pas forcément synonyme d'efficacité ni d'efficience. Parfois, une bonne idée, une bonne équipe et de nombreux partenaires valent mieux qu'un gros budget.

Au sein de l'IREC (Innovations et Réseaux pour le Développement), les représentants des pays africains et asiatiques se sont surtout intéressés aux expériences de lutte contre la pauvreté des pays du sud de l'Europe, estimant que seuls des projets réalisés en zones rurales, avec peu de moyens financiers et en comptant sur le travail humain, seraient éventuellement reproductibles chez eux.

Les moyens financiers sont importants mais pas déterminants. Combien de projets ont gaspillé l'argent qui leur était octroyé, et à cause même de leur *opulence*, n'ont pas réussi à se connecter avec les besoins réels et les populations les plus exclues sur le terrain! D'un autre côté, il ne fait aucun doute que beaucoup d'interventions bien intentionnées mais en grande partie bénévoles progressent peu par manque de moyens matériels.

Nous l'avons déjà sous-entendu, certaines stratégies émanent d'un *seul acteur* et d'autres d'une *pluralité d'acteurs*. Nous réfléchissons plus loin à la question du

Jusqu'au XVI^e siècle, où la Renaissance introduisit le pouvoir civil en Europe, l'Eglise catholique, unique et grande interprète de la volonté divine, assumait seule la responsabilité de l'assistance aux pauvres.

partenariat mais il nous semble intéressant de souligner ici que la seconde option présente plus d'avantages. En effet, la première peut correspondre à une volonté politique hégémonique, à un accaparement exclusif de l'exclusion, à l'accomplissement d'un devoir moral ou institutionnel.

L'un des avantages de cette formule, qui généralement débouche sur des solutions venues d'en haut (*top-down*), caractéristiques du despotisme éclairé («Je me charge de tout pour mes pauvres, mais sans eux»), est que les responsabilités étant clairement définies, les objectifs à atteindre le sont également. Alors que dans les formules à plusieurs acteurs et les partenariats, les objectifs tendent à se diluer si l'on ne précise pas clairement «qui fait quoi». Néanmoins, ces dernières formules sont mieux adaptées à la nature pluridimensionnelle et structurelle de la pauvreté et de l'exclusion. En outre, elles correspondent mieux à l'idée que tout le monde est concerné et que, pour être crédibles et avoir des effets durables, les stratégies doivent compter avec l'ensemble des acteurs et singulièrement avec les pauvres et les exclus.

Toute stratégie a ses adeptes, ses ennemis et ses indifférents. Pour gagner non pas quelques batailles mais toute la guerre contre l'exclusion, il est conseillé d'intéresser, d'augmenter et de renforcer les premiers, de diminuer et d'affaiblir les seconds et de faire basculer les troisièmes.

Une fois ces données de base admises, il n'existe pas une seule manière de procéder qui serait la bonne, une espèce de catéchisme méthodologique qui ouvrirait toutes les portes vers la victoire. Les clés sont multiples et aucune discipline ni aucun système de pensée ne peut revendiquer le monopole de la vérité ou de l'efficacité. C'est pourquoi les concepts de globalité, d'intégralité, de transversalité et d'interdisciplinarité sont très utilisés. Bien qu'ils n'aient pas le même sens, tous sont orientés dans la même direction: celle qui conduit à la prise en considération de toutes les dimensions – économiques, sociales, politiques et culturelles – de l'exclusion.

Dans ce contexte, certaines approches méthodologiques mettent l'accent sur le travail personnel, une pédagogie émancipatrice, la prise de conscience, l'aptitude à s'organiser, la participation à des actions qui ouvrent sur le monde. D'autres mettent l'accent sur des mesures spécifiques, qui s'adressent à des groupes très durement touchés par l'exclusion tout en étant ouvertes à l'ensemble des citoyens. Les pays anglo-saxons et quelques autres pays s'orientent plutôt vers le développement communautaire, ailleurs l'action est menée à l'échelle du voisinage, de petits groupes unis par des besoins et des intérêts communs, et privilégie la consolidation des réseaux primaires. Dans tous les cas, le territoire, lien entre le local et le global, devient une dimension incontournable. Certaines stratégies se fondent sur les techniques de création d'emplois indépendants ainsi que d'insertion par le travail et par l'économie sociale. D'autres courants soulignent l'importance de la santé, de l'instruction et de la formation, de la protection sociale et des équipements collectifs comme tremplins vers un développement socio-économique respectueux des droits ainsi que du capital social, écologique et culturel. Mais la pluralité des méthodes, le fait qu'il n'en existe pas d'universelle, ne nous empêche pas d'examiner quelques orientations stratégiques qui ont fait leurs preuves.

3.4 Principes stratégiques

Même s'il n'y a pas une méthode ou une stratégie universellement acceptée, il est possible de dégager, parmi les innombrables stratégies et méthodes qui ont été expérimentées dans le monde pour lutter contre l'exclusion, un certain nombre d'orientations qui donnent de bons résultats, surtout à l'échelon local. Ainsi, *l'intégralité, le partenariat, la participation et la territorialité* sont des principes qui se sont progressivement affirmés comme les clés de voûte de la majorité des programmes de l'Union européenne et de ses pays membres, des interventions des organisations internationales et de nombre d'expériences réalisées dans les pays du Sud.

A noter que ces principes s'appuient sur les définitions qui mettent le plus l'accent sur les aspects structurels et pluridimensionnels de l'exclusion et qu'ils prennent tout leur sens lorsqu'ils sont appliqués de façon conjointe et articulée, mais qu'il est possible de travailler avec chacun d'eux séparément. Beaucoup de projets ont été exécutés avec la participation de personnes ayant connu l'exclusion, des citoyens et de la communauté, sans que celle-ci ne prenne nécessairement la forme d'un partenariat. En outre, l'idée d'intervenir simultanément dans au moins deux secteurs complémentaires, l'éducation et la santé par exemple, a été expérimentée dans un très grand nombre de pays.

Il est très fréquent que des notions d'hygiène et de santé soient intégrées dans le système éducatif. Et il a été démontré que l'amélioration de la santé et de l'alimentation des enfants était une condition préalable à la réduction de l'absentéisme et à l'amélioration des résultats scolaires.

Aujourd'hui, il est de plus en plus évident que l'articulation de toutes ces orientations, bien qu'elle engendre une plus grande complexité, a des effets multiplicateurs et crée des synergies extrêmement bénéfiques.

Il est tout de même raisonnable de se demander si la coexistence de ces principes est possible et désirable. Ainsi, la complexité de l'intégralité peut être dans une certaine mesure incompatible avec la participation des exclus à la gestion de projets parce qu'ils ont en général du mal à comprendre et à s'investir dans des activités concrètes (Simonin, 1993).

Le principe d'intégralité découle directement de la définition de l'exclusion comme phénomène pluridimensionnel. Des facteurs tels que l'insuffisance des revenus, les mauvaises conditions de logement, le faible niveau d'instruction scolaire et de formation professionnelle, la précarité de l'emploi, la fragilité de la santé et l'absence de droits, appellent une action qui englobe tous ces aspects. Les inconvénients de la compartimentation des politiques (revenus, santé, travail,

éducation, urbanisme) constituent eux-mêmes un argument de poids justifiant la coordination de celles-ci et ensuite leur intégration. De même, chaque individu, chaque groupe et chaque territoire fait partie d'un ensemble au sein duquel l'exclusion est vécue globalement, même si la manifestation de tel ou tel aspect appelle plus particulièrement l'attention ou éveille un sentiment d'urgence.

Cependant, une fois ce principe énoncé, on ne peut pas ignorer les risques qu'il comporte. Le premier est de vouloir trop entreprendre sous prétexte d'intégralité et de ne pas réussir grand-chose, les efforts se diluant dans la recherche de la transversalité. «Qui trop embrasse, mal étreint» dit le proverbe. La globalité si fréquemment recherchée dans le domaine social, finit alors par être une parole en l'air. C'est pourquoi, pour ne pas tomber dans cette globalité abstraite, la phase d'élaboration du plan d'action, de ses objectifs et de ses priorités est très importante.

Le deuxième risque est que la juxtaposition et la somme des secteurs donnent un résultat nul parce que l'on aura passé outre le fait que chacun a déjà sa propre logique, son propre espace et ses propres moyens d'action. En effet, il ne suffit pas de réunir autour de la direction du projet, une équipe interdisciplinaire composée de différentes professions pour pouvoir affirmer que l'action est intégrale. Fort probablement, les divergences se feront sentir jusque dans le vocabulaire qu'ils utilisent. Il faudra donc que les «représentants» de chaque secteur commencent par se départir quelque peu de leur héritage professionnel, de leur propre optique, pour tenter de parvenir à une lecture commune de la réalité. Ce serait la deuxième condition pour se rapprocher d'une intégralité négociée. La troisième condition est d'incorporer dans cette lecture l'interconnexion des différents secteurs à l'intérieur des processus de production et de reproduction de l'exclusion. Cela n'est pas chose facile, parce que la mise en lumière de l'exclusion dépend précisément de l'éclairage que lui donne chaque secteur, chaque profession et chaque approche.

Le troisième risque est lié à la reproduction de ces différentes perspectives au sein de l'équipe qui gère le projet et à la compétence de celle-ci dans ce contexte. De plus, et cela tient à la notion de partenariat, les difficultés peuvent s'accroître si chaque acteur se place plutôt dans telle optique que dans telle autre, parce que cela correspond à ses intérêts, à sa formation, à ce qu'il sait le mieux faire ou au mandat qui lui a été confié. Enfin, il faut savoir que la durée et le rythme des interventions peuvent être différents et ne pas toujours coïncider.

Par exemple, bien qu'«intégrés» dans un même projet, la construction d'un puits, des cours d'alphabétisation, une campagne de vaccination, la création d'une coopérative et une campagne de lutte contre la violence, exigent une temporalité, des qualifications, des moyens et des services bien distincts.

La constitution d'équipes interdisciplinaires est généralement préconisée pour éviter de tels écueils. Elle représente certainement une solution, mais pas la seule, car trop souvent se répètent au sein de ces équipes les polémiques concernant le

parcours académique ou professionnel de leurs membres, les questions de hiérarchie et de statut, les différences de rémunération, surtout lorsque l'équipe est nouvelle, l'organigramme n'est pas clair et les attributions sont imprécises, sous couvert d'intégralité. Or c'est le projet qui doit être intégré et non pas chacun des intervenants. En dernière analyse, le meilleur critère est sans doute de se laisser guider par les besoins dont la dimension globale ne fait pas de doute. Une autre manière de faire consiste à définir des axes transversaux: participation de la population cible au choix des priorités, accès à l'ensemble des services, application effective de tous les droits, promotion et insertion individuelles et collectives, par exemple.

Le *partenariat* est un principe stratégique qui trouve son sens profond dans le fait que, sous une forme ou une autre, l'exclusion touche tout le monde et plus particulièrement les acteurs de la scène économique, sociale et politique, sans la collaboration desquels il est très difficile de réaliser des progrès substantiels.

Le terme de partenariat, inconnu dans certains pays, très usité dans d'autres et un peu magique à en croire toutes les vertus qui lui sont attribuées, est d'origine anglo-saxonne (*partaker*) mais il a des racines latine (*particeps*) et grecque (*hetaira*). Il symbolise dans une certaine mesure la confluence des divers patrimoines linguistiques et culturels de l'Europe bien que dans la pratique, il prenne des sens différents. Au Royaume-Uni, le terme de partenariat est plutôt utilisé dans le monde des affaires et du sport; au Portugal, il renferme l'idée d'association et de travail en commun; en Italie, il a des connotations ludique et politique; en France, il est associé au jeu et à l'amour; en Allemagne, il évoque la concertation entre des parties qui sont sur un pied d'égalité; et dans la Grèce antique, il désignait ceux qui appartenaient à un même courant philosophique mais s'appliquait aussi à l'amitié et aux relations amoureuses. Cette notion très ancienne, qui a fait son entrée dans le champ social à partir des années quatre-vingt (RAS, 1988), dans le contexte de l'action à l'échelon local et de la coopération internationale, devient le principe distinctif du troisième Programme européen de lutte contre la pauvreté. Elle est alors mentionnée dans la majorité des textes et documents de base des fonds structurels et des programmes pilotes de l'Union européenne (Benington et Geddes, 2000). Elle a aussi fait l'objet d'une étude approfondie, réalisée entre 1994 et 1996, par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail et a fini par être adoptée dans la plupart des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, menées à l'échelle internationale et à l'échelon local.

Pour éviter le risque d'utiliser le terme à tort et à travers, quelques définitions s'imposent. Dans le Plan national de lutte contre la pauvreté de l'Irlande, où la notion de partenariat est bien enracinée (Sabel, 1996), «le partenariat social est défini comme étant la recherche d'un consensus sur des objectifs économiques et sociaux, entre les représentants de différents secteurs – syndicats, entreprises, organisations d'agriculteurs, monde associatif – et le gouvernement» (Walsh et Craig, 1998).

Dans l'étude susmentionnée, par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, la définition est la suivante: «C'est un cadre

organisationnel formel pour l'élaboration de politiques et leur mise en œuvre, qui mobilise une coalition d'intérêts et l'engagement d'un ensemble d'acteurs, autour d'un agenda commun et d'un programme d'action multidimensionnel pour combattre l'exclusion sociale et promouvoir l'inclusion sociale» (Geddes, 1997).

Enfin, dans le troisième Programme de lutte contre la pauvreté, le partenariat est souvent décrit comme étant «un processus par lequel deux agents ou plus de nature différente, et sans qu'ils perdent leur spécificité, se mettent d'accord pour réaliser une action (de lutte contre la pauvreté) en un temps déterminé, qui représente plus que la somme de tous les éléments, et qui implique des risques et des bénéfices partagés» (Estivill, 1994).

Ainsi défini, le partenariat serait plus qu'un dialogue, qui ne renvoie pas à l'idée d'une action commune, et moins que la participation, dans laquelle chacun a et prend part à quelque chose. Il se distingue aussi de la notion de coordination, qui demande un moindre degré d'engagement et suppose un ordonnancement de l'organisation, et de celle de collaboration, qui n'évoque pas l'idée d'engagement mutuel. La diversité des acteurs du partenariat éloigne celui-ci de la notion de coopération qui désigne une entente entre égaux ou semblables. Enfin, la différence entre le partenariat et l'association tient au fait que celle-ci s'inscrivant dans un cadre juridique, elle représente une relation plus forte et plus durable.

Considéré sous ces différents angles, qu'apporte le partenariat et quels sont ses avantages et ses inconvénients pour la lutte contre l'exclusion?

Le partenariat offre un moyen de surmonter le corporatisme croissant des grandes organisations tout en brisant l'isolement et l'exclusion des individus et des petits groupes. Cela oblige, d'une part, les grandes organisations à établir des ponts entre elles, ce qui donne lieu à une concertation formelle au sommet et, d'autre part, les individus et les groupes exclus à s'unir davantage à la base. D'où la distinction, possible dans les langues ibériques, entre *partenariado* (accord, plus formel) et *parcería* (partage, moins formel), proposée par certains auteurs hispanophones (Rodrigues et Stoer, 1998) et qui a eu une certaine influence sur la terminologie employée dans le domaine social en Amérique latine. Face à la concentration du pouvoir et à son éloignement croissant des citoyens, le partenariat pourrait apparaître comme un facteur de socialisation et de répartition du pouvoir. Il s'agirait donc d'une «redistribution» d'un autre type, sous forme de partage de la prise de décisions. Dans cette perspective, un large partenariat offrirait la possibilité de dépasser: 1) la compartimentation des politiques sectorielles; 2) la séparation des logiques économiques, sociales et politiques; 3) les obstacles à la collaboration entre l'administration publique, le monde associatif, les réseaux sociaux primaires et l'entreprise commerciale. Enfin, le partenariat peut être un moyen de tester de nouvelles alliances et stratégies dans la lutte contre l'exclusion.

Cependant, tant le macropartenariat que le micropartenariat comportent des pièges et des difficultés. Par exemple, l'action locale peut se bloquer si les intervenants ne parviennent pas à se mettre d'accord, le processus de prise de décisions peut être ralenti, des tensions peuvent naître entre telle conception

plus traditionnelle et une autre plus innovante, et le partenariat peut même se transformer en un grand théâtre dans lequel chacun des acteurs joue son rôle et les citoyens applaudissent passivement à la fin du spectacle.

En fait, le partenariat peut déboucher sur une coopération en réseau dans laquelle chaque acteur est un maillon de la chaîne. Mais ce modèle ne fonctionne que si les acteurs sont égaux, si aucun n'écrase les autres et si le réseau ne se détruit pas car personne ne poursuit son intérêt particulier ou parce qu'un équilibre s'établit entre la somme de ces intérêts particuliers et l'intérêt commun, révélant clairement un centre au sein duquel les orientations et les décisions se définissent.

Quelles sont les conditions de réussite d'un partenariat? La première est de ne pas brûler les étapes. Il faut comprendre qu'il s'agit d'un processus lent et complexe qui ne résulte pas automatiquement de la somme des volontés mais requiert la formation et des changements dans les attitudes et la mentalité des acteurs. En effet, il est très difficile de progresser sans renoncer à la hiérarchie, à la domination et au corporatisme. La phase initiale de conception et de préparation, au cours de laquelle sont sélectionnés les acteurs, définies les règles du jeu et précisés les engagements à tenir, revêt une grande importance. Les acteurs acceptent alors de prendre des risques et apportent des ressources (techniques, humaines, financières, politiques), mais ils doivent obtenir en retour des récompenses et des résultats. La répartition des ressources est une étape critique qui doit absolument être transparente et équitable.

La deuxième condition a trait au nombre d'acteurs, son augmentation étant normalement un indicateur de la maturité du partenariat, mais pas le seul. En effet, l'augmentation de l'effectif, dans des proportions raisonnables, au fur et à mesure que de nouveaux acteurs s'investissent dans le projet, peut être utile mais l'abandon de ceux dont l'intérêt s'amointrit l'est parfois tout autant. Troisièmement, le partenariat remplit une fonction à la fois symbolique et réelle. Il doit élaborer sa propre liturgie tout en englobant le plus grand nombre possible d'activités et en combinant des moments et des niveaux formels avec d'autres qui le sont moins (négociation). En effet, compte tenu de l'hétérogénéité et parfois même de l'antagonisme des partenaires, il est inévitable que des conflits surgissent. Le

Un projet de lutte contre la pauvreté, financé par le deuxième programme européen, a été mis en œuvre à Girona, petite ville aisée de 70 000 habitants. Sa sélection pour le troisième programme, a obligé ce projet à adopter la notion de partenariat, inconnue jusque-là. Grâce à sa forte dynamique, il a réussi à passer de l'ancienne notion d'intervention sociale à celle d'insertion par l'économie, obtenant même des résultats très concluants. Au vu de ces résultats, le Conseil économique et social, qui formule la stratégie de développement de la ville, a lui-même adopté la pratique partenariale. Les clés du succès ont été l'implication du personnel politique de la mairie, une bonne direction technique, l'association au projet de la majorité des acteurs socio-économiques, la cohésion interne du partenariat et le patronage européen (Mora, 1994).

partenariat doit donc apprendre à vivre dans une telle dynamique, tout comme il ne peut ignorer le poids de la politique, voire l'intervention de responsables politiques, mais sans se transformer en tribune pour ceux-ci ni devenir le réceptacle de toutes les revendications. Enfin, la création de structures plus durables comme aboutissement du partenariat est une autre phase cruciale qui nécessite des décisions soupesées, des engagements précis et des mécanismes de contrôle, d'évaluation et de participation.

Sur le plan étymologique, le terme de *participation* signifie faire partie d'un tout. Son utilisation tout au long de l'histoire a oscillé entre deux extrêmes, selon qu'il renvoyait à l'exigence d'individus, de groupes ou de collectivités désireux de décider de leur propre destin ou à un mécanisme formel au moyen duquel ceux qui détiennent le pouvoir cherchent à masquer leur position. A la fin des années soixante, l'OIT a lancé, par le biais de l'Institut international d'études sociales, une macro-recherche sur la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, qui a mis en évidence la pluralité des formules existantes (cogestion, autogestion, concertation) et la volonté des salariés d'intervenir dans la dynamique de l'entreprise mais aussi une certaine méfiance à l'égard de certains canaux de participation qui déviaient leurs efforts vers des formes de participation qualifiées de «pièges du capitalisme» (IIES, 1967-1970). L'histoire du développement communautaire a alterné entre la défense d'une démocratie participative comme moyen d'impliquer la population et une vision technocratique, dans laquelle la participation n'est plus qu'un instrument au service de l'expression d'intérêts particuliers. La participation est à la fois un objectif et même une valeur, une orientation stratégique et un instrument.

Dans la sphère politique également, il existe plusieurs conceptions de la participation, qui diffèrent selon les points de vue. Pour certains, elle permet de renforcer la démocratie représentative en ouvrant de nouveaux espaces de démocratie participative. Pour d'autres, elle sert à légitimer les systèmes politiques et à mettre en place les conditions de leur reproduction. Pour d'autres encore, elle est une tension constante entre ceux qui prennent des décisions au sommet et ceux qui s'organisent à la base. Et pour d'autres enfin, elle représente une nouvelle manière de concevoir l'accès aux droits et de leur donner un contenu effectif.

Un citoyen conscient et bien disposé s'investit en tant que père de famille dans l'école de ses enfants, en tant que voisin dans l'association de son quartier et dans le club de football, en tant que travailleur dans le syndicat de l'entreprise, en tant que citoyen dans les organisations politiques et les élections, en tant qu'individu dans un mouvement de solidarité. A la fin de l'année, il fait un bilan et constate qu'il a participé à des centaines de réunions, mais qu'il n'a rien pu décider d'important. Bien entendu, le contraire peut se produire, mais moins fréquemment.

Ainsi, la participation a une dimension économique, une dimension sociale, une dimension politique et une dimension culturelle, les quatre étant, là encore,

interdépendantes. En effet, il n'est pas concevable de développer largement l'une d'elles si les autres sont bloquées.

En outre, il existe différents niveaux de participation. Le premier est à l'évidence l'*information*, condition sine qua non pour parler de participation et pour la mettre en œuvre, et qui s'applique en particulier au monde de l'exclusion. Quelle quantité d'information et de quelle nature, par quels canaux est-elle acheminée et où se situent les goulets d'étranglement, comment est-elle reçue et utilisée? Les réponses à ces questions déterminent la qualité de ce premier niveau de participation. Le deuxième niveau est celui *des compétences et de l'organisation*. Participer signifie comprendre ce qui va se décider, en mesurer les conséquences, connaître les moyens d'appliquer les décisions et, sauf dans les petites communautés ou dans des circonstances exceptionnelles, participer signifie aussi déléguer, représenter et contrôler. Cela pose par conséquent la question complexe de l'organisation plus ou moins formelle de ceux qui veulent participer.

Les responsables du projet portugais intitulé Aldeias de *Montanha*, situé dans une zone montagnaise dont la population est peu instruite, ont voulu faire participer celle-ci à l'évaluation, mais cela n'a pas été possible car, en raison de leur faible niveau intellectuel et de leur manque d'expérience, les participants n'ont compris ni la méthode ni l'utilité et l'importance de l'exercice (Monteiro, 1996).

Le troisième niveau est celui de la consultation, qui permet non pas d'intervenir dans les décisions, mais d'influer sur elles. D'un point de vue pédagogique, si la participation est aussi un apprentissage, cette option ne devrait pas être rejetée car elle constitue en général un principe d'ouverture dans un processus *top-down*. La consultation peut aussi résulter d'une pression exercée par ceux qui ne décident pas mais peuvent ainsi faire entendre leur voix, encore qu'elle prenne la forme de conseils donnés par des acteurs et des organismes extérieurs. A signaler que dans certains cas, la participation est le résultat d'une négociation, moins au niveau interne à propos de l'action menée, qu'au niveau d'acteurs plus ou moins extérieurs. Il est même possible, lorsque le rapport de force à l'intérieur du projet

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les femmes, qui assument la plupart des tâches domestiques et sont victimes de discrimination sexuelle, soient limitées dans leurs droits et leurs possibilités d'agir collectivement (BIT, 1995). Pourtant, dans les projets mis en œuvre dans de nombreux pays du Sud, les femmes apparaissent comme étant les éléments les plus dynamiques. Tel est par exemple le cas dans les expériences de Domitila Chiuahua en Bolivie, groupes de femmes militant dans les quartiers pauvres des villes argentines (*manzaneras*), ou encore dans les zones rurales et les *favelas* du Brésil.

est défavorable à certains, que ceux-ci choisissent le canal plus ou moins informel des organisations extérieures.

Un quatrième niveau de participation se situe, non pas au niveau central des circuits de prise de décisions, mais à celui des multiples activités menées dans le cadre du projet. Ce niveau de participation est celui qui, souvent, correspond le mieux à la situation objective et subjective des populations pauvres et exclues, et à ce que l'on pourrait appeler l'aspect pédagogique de la participation. En effet, il faut du temps et des moyens pour développer une véritable participation.

Si, comme nous l'avons vu plus haut, la préoccupation essentielle des groupes qui sont victimes d'exclusion est de résoudre leurs problèmes de survie, ne serait-il pas paradoxal d'exiger d'eux un surcroît de participation, alors que parfois, ceux-là mêmes qui posent cette exigence ne la mettent pas toujours en pratique? C'est pourquoi, au début, pour renforcer l'estime de soi, sont montés des groupes d'entraide et des petites interventions visant des résultats concrets et à court terme, pour passer ensuite à des activités plus complexes et de plus grande envergure. Il faut partir des besoins spécifiques, en sachant écouter, en respectant les rythmes et l'hétérogénéité des situations. Il existe de nombreuses formes de participation, et celles qui sont les moins formalisées peuvent passer inaperçues à l'observateur externe, qui conclura qu'elles n'existent pas parce qu'elles ne suivent pas de règles déterminées.

Enfin, le dernier niveau, qui complète le cycle de participation, est celui de la prise de décisions centrale, déterminante pour l'action à l'échelon local. Il convient de souligner à ce propos que ce n'est pas la même chose de participer à la conception, à la planification, à l'exécution ou à l'évaluation, bien que l'enjeu soit toujours le pouvoir. C'est pour cette raison que l'idée de donner aux citoyens les moyens d'agir (*empowerment*) au sein des communautés locales, gagne du terrain (Fresno, 1999). Il s'agit non seulement de faire en sorte que chaque individu se sente plus fort et s'implique plus, mais aussi de renforcer le rôle de la communauté et sa capacité d'expression, d'organisation, de communication et de négociation avec d'autres groupes et avec les institutions. En d'autres termes, c'est une façon de leur octroyer du pouvoir, même si cela suppose que ceux qui le détiennent aient la volonté d'en céder. Et même si l'histoire nous enseigne que pour avoir le pouvoir, il faut l'arracher, de nombreux projets ont démontré qu'il pouvait être partagé d'une manière satisfaisante et plus équitable. Avec qui? Les victimes, les populations cibles, les usagers, le personnel du projet, les citoyens?

La question se pose différemment lorsque le désir de participation vient d'en bas, se manifeste sous la forme d'une organisation autonome et exprime plus ou moins consciemment les besoins individuels et collectifs. Cela ne résout pas pour autant le casse-tête de la participation car généralement, les regroupements systématiques de personnes ne durent pas longtemps, ne sont pas viables et ne sont pas propices à l'efficacité. Par conséquent, tant dans cette formule que dans la précédente, la question de fond est celle du contrôle démocratique, moins des aspects techniques qui exigent des qualifications précises, que de la stratégie globale et de ses résultats.

Une participation de ce type apparaît comme plus plausible, plus efficace et plus valorisée à l'échelon *local*. Parce qu'à travers elle, s'expriment mieux les besoins et les exigences; parce qu'elle permet aux exclus de contribuer plus facilement et plus directement à la résolution de leurs propres problèmes; parce qu'elle facilite l'articulation avec le partenariat et se prête à la multisectorialité; enfin, parce qu'elle est en un certain sens plus difficilement manipulable ou «récupérable». Toutefois, il ne faut pas oublier que la participation au niveau local peut freiner et ralentir l'action, ou entraîner des décisions difficiles, qui peuvent même parfois ne pas être cohérentes avec les activités entreprises à ce niveau.

L'action *localisée* est à la mode, à telle enseigne que même des pays très centralisés ont entamé un processus de déconcentration, de décentralisation, de fédéralisation. De plus, assez paradoxalement, la mondialisation renforce les identités et les initiatives locales. Tout cela a des conséquences non négligeables pour la lutte contre l'exclusion, cette dernière, nous l'avons vu, prenant naissance et se reproduisant à l'échelle du territoire, bien que ce ne soit pas toujours le cas – on parle alors d'exclusion «diffuse» – et que sa localisation pose problème dans le cas des populations nomades.

Parallèlement à l'expansion de la demande d'interventions à l'échelon local, les pouvoirs publics ont tendance à décentraliser leur action pour lui conférer davantage de souplesse. Cette focalisation croissante sur l'espace local correspond à: 1) la prise en compte de la diversité spatiale et de la spécificité des manifestations locales de l'exclusion; 2) la volonté de globaliser ces manifestations pour appliquer des stratégies intégrées et multisectorielles; 3) la nécessité de constituer des unités territoriales permettant de mettre en évidence les facteurs structurels, les mécanismes et les phénomènes qui caractérisent l'exclusion; 4) la nécessité de délimiter ces unités pour procéder à des analyses et des interventions utiles et pertinentes du point de vue spatial, indépendamment du champ de l'action publique et privée.

Rappelons que la solution globale n'équivaut pas à la somme des actions locales réussies, que les problèmes posés par l'exclusion appellent souvent des solutions d'un autre ordre (politiques économiques, fiscales, d'investissement, de protection sociale) et que bien des acteurs locaux dépendent de leurs hiérarchies centrales. En outre, il faut abandonner la vision illusoire du «local» comme ensemble communautaire homogène et sans conflits et cesser de penser qu'un groupe de population ou un territoire pauvre et/ou exclu, peut se sortir d'affaire en comptant uniquement sur ses propres ressources. Sil en est arrivé là c'est aussi à cause de ce qu'il est et de ce qu'il a été. Les solutions doivent donc être cherchées à la fois à l'intérieur et à l'extérieur.

D'un autre côté, l'action locale ne doit pas être confondue avec l'action municipale. Les mairies peuvent jouer un rôle non négligeable dans la lutte contre l'exclusion. D'ailleurs, des pays comme l'Irlande ou la Grèce, où elles avaient une compétence et des moyens limités, ont dû élargir leurs attributions. L'implication des municipalités et de leur personnel technique et spécialisé, l'accès à leurs

services et à leurs équipements, la sensibilisation de tous les habitants et l'incorporation des mesures de lutte contre l'exclusion dans les plans de développement économique et social de la ville ou du village, sont des éléments fondamentaux. Mais l'action locale ne se limite pas au périmètre de la commune ni à l'action de la municipalité. Bien souvent en effet, les deux ne coïncident pas ou se superposent. Ainsi, l'exclusion concentrée en lieu donné peut naître et se manifester en deçà ou au-delà du territoire municipal. C'est pourquoi, se créent de nombreuses subdivisions de l'espace (zones métropolitaines, agglomérations, bassins, régions) et de nouvelles instances (communauté de communes, consortiums, districts, cantons) au sein desquelles les autorités territoriales se coordonnent pour affronter l'exclusion.

En outre, il convient de distinguer développement local et lutte contre l'exclusion. Dans la pratique, bien des projets qui démarrent dans la deuxième perspective dérivent vers la première. Certes, le développement local peut avoir des conséquences salutaires sur l'exclusion, mais ce n'est pas toujours le cas car les effets de la croissance économique ne se diffusent pas mécaniquement vers le bas. De plus, la transformation durable des situations d'exclusion dans lesquelles se trouvent des individus et des unités domestiques ne dépend pas forcément des changements introduits par le développement local. Parce que, comme les besoins s'expriment mieux au niveau local, il y a proximité des décisions, il est plus facile de mobiliser les exclus et les acteurs sont plus visibles; par conséquent, leur besoin de légitimation est plus transparent et plus direct. Mais il ne faut oublier qu'à ce niveau, l'influence des élus, des caciques et du jeu des complicités peut être plus forte. D'une certaine manière, la lutte contre l'exclusion exige un changement de paradigme, le développement local ne devant plus être considéré uniquement comme la croissance économique d'unités territoriales de petite dimension. Elle suppose une réévaluation des besoins sociaux, de l'organisation collective à petite échelle, du tissu associatif et de sa capacité de mobilisation, de la viabilité des initiatives, etc. Voilà pourquoi, si l'on veut que la perspective locale se transforme en une véritable capacité d'action au profit des pauvres et des exclus, il est important que les objectifs, les priorités, les mesures et les moyens d'application soient choisis dans cette perspective. Là aussi, les principes stratégiques d'intégralité, de partenariat et de participation prennent tout leur sens.

Chapitre 4

En guise de conclusion

Notre propos n'est pas de tirer des conclusions définitives. Cela serait en contradiction avec l'esprit d'ouverture que nous avons tenté de conférer à ce texte et avec la fonction qu'il est censé remplir: servir de cadre conceptuel à un manuel pratique pour la lutte contre l'exclusion à l'échelon local.

Commençons par rappeler notre cheminement. Dans un premier temps, ce panorama a montré que les conduites d'exclusion envers les personnes, les groupes, les territoires remontent à la nuit des temps, mais le terme lui-même a fait son apparition dans le contexte de la crise des années soixante-dix. Les transformations économiques, sociales, politiques, culturelles provoquées par cette crise établissent les conditions d'un nouveau débat sur le sens et l'usage des termes de pauvreté et d'exclusion. Alors que pour le premier de ces termes, les définitions, analyses, distinctions et applications quantitatives et qualitatives se sont accumulées au fil de l'histoire, le second a fait son chemin, d'abord lentement et rapidement ensuite, dans les pays latins d'Europe. Il est entré dans le vocabulaire des institutions européennes à la faveur du troisième Programme de lutte contre la pauvreté. Malgré le caractère diffus, polysémique et équivoque de la notion d'exclusion et malgré les utilisations et les abus d'utilisation dont elle a fait l'objet, cette notion se précise peu à peu comme désignant une accumulation de phénomènes convergents accompagnés de ruptures successives au cœur même de l'économie, de la politique et de la société, qui éloignent en les infériorisant des personnes, groupes, communautés et territoires des centres de pouvoir, des ressources et des valeurs dominantes.

La notion d'exclusion s'affirme progressivement comme étant complémentaire de celle de pauvreté, qui s'enrichit en retour de son caractère dynamique, structurel et pluridimensionnel. Elle gagne du terrain en Europe où les principaux acteurs, syndicats, organisations patronales et administrations publiques l'adoptent. Là, elle bénéficie du dynamisme de la société civile et de l'économie sociale et reçoit l'impulsion de centaines de projets destinés à favoriser l'insertion, dans le marché du travail en particulier. Puis son usage saute du continent européen à l'Amérique latine, à l'Afrique et à l'Asie, sans que la raison d'une telle propagation soit apparente, si ce n'est que les institutions internationales, et surtout l'Organisation internationale du Travail par ses travaux des années quatre-vingt-dix, y ont sans aucun doute contribué.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes penchés sur les manifestations de l'exclusion, en tentant de répondre à deux questions: comment la diagnostiquer

et comment l'analyser et la mesurer? Après avoir attiré l'attention sur trois risques inhérents à la relativité de la notion, nous avons élaboré des modèles explicatifs et examiné les phases et les causes déterminantes de l'exclusion ainsi que le rôle des institutions, des politiques sectorielles, du dispositif juridique, du territoire, sans oublier les aspects symboliques et culturels. Alors que pour la définition et le diagnostic de la pauvreté, il existe un vaste savoir accumulé et un consensus relativement large, tel n'est pas le cas de l'exclusion, concept encore en gestation. Nous avons néanmoins proposé quelques pistes méthodologiques. Etudes longitudinales, analyses comparatives translocales et transnationales, utilisation judicieuse de données primaires et administratives, enquêtes générales et ciblées, construction d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, observation participante et histoires de vie sont autant d'outils qui peuvent aider à percer l'opacité du phénomène de l'exclusion et à l'expliquer.

En effet, l'une des premières conditions pour formuler des stratégies permettant de remédier à l'exclusion est précisément de la faire sortir de l'ombre et de la rendre visible. Tel est le thème de la troisième partie dans laquelle nous avons examiné le rôle des différents acteurs à la lumière des motivations individuelles et collectives, en déchiffrant l'action des institutions internationales, du monde associatif, des organisations sociales, de l'entreprise sociale, des employeurs, des institutions financières et des syndicats ainsi que des pouvoirs publics dans leurs divers domaines de compétence. Puis nous avons établi une typologie des stratégies, qui englobe les coordonnées classiques du temps et de l'espace. Le premier type regroupe les stratégies qui dépendent de la représentation sociale, l'hypothèse étant que celles-ci varient en fonction de l'image que l'ensemble de la société se fait de l'exclusion et qui peut la conduire à nier ou à occulter le phénomène, ou encore à l'attribuer à des comportements individuels. Une autre approche met l'accent sur les facteurs économiques et les mesures qui en découlent (augmentation des revenus, revenu minimum, protection sociale). Les stratégies peuvent aussi être classées en fonction de leurs objectifs; elles sont alors reproductrices, palliatives, préventives ou émancipatrices. On peut également distinguer pour chaque orientation stratégique, la méthode et les moyens employés. Enfin, au vu de la multiplicité des facteurs, des acteurs et des processus qui contribuent à l'exclusion, force est de constater qu'il n'existe pas une seule et unique stratégie pour la combattre. Néanmoins, certains principes d'action se dégagent des différents plans, programmes et projets mis en œuvre depuis trente ans pour l'éradiquer. Parmi ceux-ci, l'intégralité, le partenariat, la participation et la territorialité sont ceux qui ont donné et qui donnent encore les meilleurs résultats. Nous les avons analysés dans la dernière partie.

Nous ne pouvons clore ce tour d'horizon sans faire allusion à quelques défis et tâches qui attendent dans le proche avenir tous ceux qui, comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, se sentent inévitablement concernés par l'éradication de l'exclusion. Cependant, n'ayant pas le don de prophétie ni de boule de cristal pour savoir ce qui nous attend, la seule chose que nous puissions faire

est d'envisager les scénarios qui nous semblent les plus vraisemblables. En effet, qui aurait la tentation de jouer à l'apprenti sorcier n'aurait qu'à se remémorer les événements aussi inattendus qu'imprévisibles des derniers mois de l'année 2001 pour en être dissuadé.

En revanche, une chose est sûre: ni la pauvreté ni l'exclusion ne disparaîtront de la surface de la terre et il est fort probable que leurs maints visages se multiplieront et se transformeront encore. Cela signifie que l'une et l'autre, non seulement feront toujours partie des enjeux politiques qui président aux grandes décisions internationales, mais encore continueront à susciter, jusque dans les endroits les plus reculés de la planète, des milliers d'interventions destinées à les combattre. Cela veut dire aussi qu'il faut approfondir les concepts en cernant bien leur signification et en expliquant et en analysant mieux les phénomènes sous-jacents. Il faut multiplier les études tout en expérimentant des stratégies, mesures et méthodes d'intervention diverses et en confrontant les résultats, de manière à cumuler les observations et les données d'expérience pour influencer et enrichir la politique générale. Il faut que des agents qualifiés, capables d'intervenir à la fois dans le débat et sur le terrain, aident à recenser les groupes qui sont aux prises avec l'exclusion et fassent connaître les efforts de ces groupes eux-mêmes, en impliquant les pouvoirs publics, les acteurs socio-économiques et le monde associatif. Ces efforts doivent être pris en considération, analysés et divulgués.

Une responsabilité particulière incombe à cet égard aux institutions internationales et aux réseaux transnationaux. Aux premières, parce que de leur poste d'observation, elles peuvent mettre en place des conditions propices à un vaste débat sur l'exclusion dans le monde, faire pression sur les gouvernements, sensibiliser les différents acteurs supranationaux, collaborer avec eux dans leurs domaines de compétence (travail, santé, culture, justice, développement économique), financer des projets utiles ou leur apporter un appui technique, en somme, joindre leurs efforts pour éradiquer l'exclusion sociale ou au moins en atténuer les causes et les effets. Quant aux réseaux transnationaux, ils peuvent, grâce aux interventions localisées de leurs membres, repérer les stratégies les plus efficaces, tirer des leçons générales et proposer d'autres solutions de manière à alimenter le débat et à inciter davantage la communauté internationale à lutter contre l'exclusion.

En ce sens, le présent document n'est, certes, qu'un grain de sable mais en s'accumulant, les grains de sable peuvent former une vaste plage au bord de laquelle se rejoignent, apaisées, les eaux de toutes les mers. Et pour en arriver là, les pays du Nord, les pays du Sud, les pauvres et les exclus ainsi que les acteurs socio-économiques ont chacun leur rôle à jouer.

Dans un premier scénario, il serait par exemple tragique que les pays du Nord persistent à ne pas reconnaître qu'ils doivent aussi leur opulence à la domination qu'ils exercent sur les autres pays, dont l'exclusion est par ailleurs due, en partie, à des phénomènes, facteurs et valeurs qu'ils leur ont transmis. Le reconnaître suppose qu'ils commencent par regarder ce qui se passe chez eux pour s'apercevoir

qu'aujourd'hui encore, nombre de leurs propres citoyens souffrent de la pauvreté et de l'exclusion. Ils ne sont plus des pays pauvres, mais des pays dont une trop grande partie de la population vit dans des conditions dégradantes, soumise à de rudes épreuves, sans pouvoir accéder à une éducation complète, à un logement digne ni à un travail décent et à l'écart des modes de consommation et de la culture du plus grand nombre. A cette population qui survit à grand-peine, s'ajoutent les milliers d'immigrés venus du Sud et de l'Est à la recherche de la liberté et du bien-être matériel dont ils sont privés dans leurs pays d'origine, révélant ainsi l'un des liens qui unit les deux mondes et testant leur réelle capacité d'insertion sociale. Le reconnaître signifie non seulement observer mais aussi agir et donc redoubler d'efforts pour associer la totalité des acteurs à la lutte contre l'exclusion, intégrer celle-ci dans toutes les politiques, rendre les droits plus accessibles, améliorer les systèmes de protection sociale et éteindre les foyers d'exclusion.

Reconnaître et assumer leur rôle devrait conduire les pays du Nord à augmenter et améliorer les formes, les fonds et les réseaux de solidarité, à prendre des initiatives allant dans ce sens dans les organisations et autres tribunes internationales, à ne plus fonder les relations bilatérales sur la dépendance et à se montrer capables de mettre leur savoir au service de stratégies élaborées dans le Sud, sans projeter ou reproduire à l'identique leurs propres conceptions. Un tel scénario n'est pas impossible mais difficile car à ceux, de plus en plus nombreux, qui réclament un développement durable, moins inégal et plus juste sur le plan social, s'opposent des forces extrêmement puissantes. Dans ce contexte, les pays qui se situent à la périphérie des pays centraux ont une responsabilité spécifique parce que ce sont eux qui peuvent le mieux favoriser ce transfert plus respectueux du Nord vers le Sud, et aussi la mise en commun d'expériences entre pays du Sud. Sans entrer dans le détail des mesures possibles, il suffit de dire que le but est de renforcer la solidarité et que ce n'est pas seulement la tâche des gouvernements. Les citoyens, les volontaires, les organisations syndicales et patronales et d'autres acteurs sociaux l'ont compris depuis longtemps. Et leur dynamisme n'est pas près de diminuer même s'il est possible que la tendance au repli sur soi, au corporatisme et à l'indifférence se développe. De même, la conscience que toute manifestation d'exclusion concerne l'humanité entière ne cessera probablement de s'étendre. Si l'on a admis en relativement peu de temps que la dégradation de l'environnement était l'affaire de tous, on peut fort bien imaginer que la même idée soit appliquée à l'exclusion, c'est-à-dire que celle-ci touche chacun d'entre nous et que chacun d'entre nous peut et souhaite faire des efforts, aussi minces soient-ils, pour la combattre. Les habitants de ce que l'on appelle le premier monde ont davantage de moyens et, pourquoi ne pas le dire, une plus grande responsabilité, en tant que consommateurs, producteurs et citoyens. Dans la chaîne mondiale de l'exclusion, chaque pas en avant effectué dans le «premier monde» est, d'une certaine manière, un pas en avant pour le «tiers-monde». Et viceversa.

C'est pourquoi, les acteurs du Nord doivent multiplier les initiatives. Il faut espérer que les gouvernements ne se contentent pas de déclarations mais s'enga-

gent sur le plan financier, augmentent les ressources consacrées à la coopération trilatérale et multilatérale, réduisent les obstacles à l'importation, défendent énergiquement les droits de l'homme et le respect des personnes et de leur culture, et acceptent de reconnaître le pouvoir régulateur des instances judiciaires et politiques internationales. Parallèlement, les organisations d'employeurs peuvent faire progresser la notion de responsabilité sociale des entreprises et faire comprendre à celles-ci qu'à la longue, la recherche du profit maximum peut se retourner contre elles. Un monde dans lequel régnerait l'exclusion serait de moins en moins viable sur le plan économique.

Les organisations de travailleurs ne doivent plus se consacrer exclusivement à la défense de leurs membres mais s'ouvrir à des causes qui les rapprochent de l'intérêt général et de l'ensemble des citoyens, qu'ils aient ou non un travail. Ce faisant, elles découvriront à coup sûr de nouvelles formes d'organisation, de nouveaux espaces de négociation et de dialogue, et aussi de nouveaux alliés.

Le monde associatif est de plus en plus présent dans la lutte contre l'exclusion et les relations de coopération Nord-Sud. Il canalise ainsi l'immense énergie de milliers de citoyens désireux de manifester leur solidarité et qui refusent d'être les spectateurs passifs de la discrimination et de l'exclusion. Il ne fait aucun doute que la circulation de l'information et les réseaux qui se tissent par l'intermédiaire d'Internet ont joué et joueront encore un rôle considérable dans cette mobilisation des individus, des organisations et de l'opinion publique des pays du Nord. Mais la bonne volonté ne suffit pas, c'est pourquoi les associations doivent faire preuve de toujours plus de professionnalisme, de compétence et d'efficacité dans les projets qu'elles gèrent à l'échelon local. A ce propos, elles ne doivent négliger ni la formation des responsables et du personnel de terrain, ni l'élaboration d'instruments et de méthodes qui améliorent leur capacité d'intervention stratégique.

Le deuxième scénario concerne les pays du Sud, où des situations d'extrême précarité appellent des mesures d'urgence, essentiellement palliatives, pour faire face aux besoins vitaux. Bien entendu, ces mesures peuvent être combinées avec des mesures préventives (santé, éducation) et se situer dans la perspective de l'émancipation. Les priorités sont claires: il faut garder à l'esprit le concept d'exclusion, vérifier que celui-ci guide les stratégies avec la contribution de tous les acteurs, en respectant les différences de situations sociales et de culture afin de briser le cercle vicieux de l'exclusion. Et pour cela, plutôt que de grands discours sur la dimension économique du phénomène et de grandes déclarations juridiques qui ne seront pas ou très peu appliquées, mieux vaut mettre à profit la formulation de plans nationaux de lutte contre l'exclusion pour faire sortir celle-ci de son opacité. Il sera ainsi possible de déclencher un vaste débat sur ses causes, sa nature, ses manifestations et les mesures à prendre, en faisant participer la société tout entière à une stratégie qui associe tous les secteurs (santé, travail, éducation, logement) et tous les échelons de l'administration publique (local, cantonal, régional, national) à des milliers de projets, qui constitueront autant de laboratoires et d'observatoires, pour ensuite enrichir la politique d'ensemble.

Ce scénario non plus n'est pas aisé. En effet, il est plus facile de s'en remettre à des mesures ponctuelles, une assistance paternaliste et des interventions extérieures qui maintiennent le statu quo, que de s'engager dans la voie du progrès décrite ci-dessus. Qui plus est, la réussite ne dépend pas de la seule bonne volonté des acteurs; il faut aussi un contexte favorable, des moyens économiques, politiques et techniques, la détermination des citoyens, des stimuli externes et un rapport de force tel que la voix des populations concernées puisse être entendue, et c'est là un aspect qui peut être fondamental.

Ce dernier aspect constitue le troisième scénario. De nombreuses raisons justifient le «monologue du pouvoir» auxquels se livrent aussi bien les pays du nord que les pays du sud de la planète. Mais il en existe autant qui justifient la mise en place d'une dynamique participative à la faveur de laquelle pauvres et exclus, citoyens, volontaires et spécialistes s'organisent collectivement pour résoudre leurs problèmes, revendiquer leurs droits et proposer des alternatives. Telle est la condition pour que ce monologue se transforme en un dialogue fructueux de telle sorte que la société, l'économie, la politique et la culture, du niveau local au niveau global, génèrent moins de pauvreté et moins d'exclusion.

Bibliographie

- Abrahamson, P. 2000. «Gestion de la pauvreté en Scandinavie», dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Fanguero: *Politiques et instruments de combat à la pauvreté dans l'Union européenne: la garantie d'un revenu minimum*. Lisbonne, Institute for Social Development.
- Alcock, P. 1993. *Understanding poverty*. Basingstoke, Macmillan.
- Alti, T.; Maino, F. 2000. «L'expérience du revenu minimum d'insertion en Italie», dans *Les politiques sociales* (Bruxelles), n° 3-4, pp. 87-78.
- Amaro, R.R. 2003 (ouvrage publié sous la direction de). *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Portugal: l'expérience du Programme national de lutte contre la pauvreté*. Genève, ILO/STEP.
- Anheier, H.K.; Salamon, L.M. 1998. *The emerging sector revisited*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Assémien, A. 2000. «Analyse de la situation de la pauvreté en Côte d'Ivoire», dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Halvorson-Quevedo et H. Schneider: *Combattre la pauvreté dans le monde*. Paris, OECD, pp. 155-170.
- Atkinson, T. 1989. *Poverty and social security*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- ; Cantillon, B.; Nolan, B. 2001. *Indicators for social inclusion in the European Union*. [Rapport préparé pour la Commission européenne; version révisée: *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford, Oxford University Press, 2002.]
- Baptista, I.; Perista, H.; Aguiar, A.L. 1995. *A pobreza no Porto: representações sociais e practicas institucionais*. Oporto, Red Europea Anti-Pobreza de Portugal (REAPN).
- Barr, M.S. et al. 2000. "The Community Reinvestment Act: Its impact on the lending in low-income communities in the United States", dans C. Guene et E. Mayo (éd.): *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*. Charlbury, Jon Carpenter.
- Barry, B. 1998. *Social exclusion, social isolation and the distribution of income*. Case paper n° 12. Londres, London School of Economics, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Bédoui, M. 1995. *Bibliographie sur l'exclusion sociale dans les pays du Maghreb et du Machreq (Afrique du Nord et Moyen-Orient)*. IIES Série Documents de travail, n° 80. Genève, Institut international d'études sociales.
- Benington, J.; Geddes, M. 2000. «Exclusion sociale et partenariat local: la dimension européenne», dans *Pôle Sud*, Montpellier, mai, n° 12.
- Bergamaschi, M. 1995. «Dalle povertà alla povertà estrema (contributi del 'Centro studi sui problemi della città e del territorio' alle ricerche sulla povertà in Italia)», dans *Rev. Sociologia Urbana e Rurale* (Milan), n° 48.
- Berger-Schmitt, R.; Jankowitsch, B. 1999. *Systems of social indicators and social reporting: The state of the art*. EuReporting Working Paper, n° 1. Mannheim, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA).
- Berney, J.; Darmon, I. 1999. *Las Empresas Sociales en España, Francia e Italia: Algunas Claves Interpretativas*. Barcelone, Gabinet d'Estudis Socials.

- Bernier, A.; Estivill, J.; Valadou, C. 1997. *Les entreprises sociales en Europe*. Paris, Comité national des entreprises d'insertion.
- Bessis, S. 1995. *From social exclusion to social cohesion: Towards a policy agenda*. Management social transformations policy papers, n° 2. Paris, Unesco.
- Beveridge, W.H. 1948. *Voluntary action: A report on methods of social advance*. Londres, George Allen & Unwin.
- Bhalla, A.; Lapeyre, F. 1995. *Social exclusion revisited: Towards an analytical and operational framework*. Genève, Institut international d'études sociales.
- BIT. 1995. *Genre, pauvreté et emploi*, Bureau international du Travail, Genève.
- BIT. 1995. *Genre, pauvreté et l'emploi: guide d'action*, Bureau international du Travail, Genève.
- BIT. 2000. *Genre, pauvreté et emploi*, Bureau international du Travail, Genève.
- . 2000. *Modular package on gender, poverty and employment: Reader's kit*. Genève.
- Booth, C. (éd.). 1889. *The life and labour of the people*. Londres, Williams & Norgate.
- . 1892. *Pauperism: A picture; And endowment of old age: An argument*. Londres, Macmillan.
- Bothorel, E. 1994. *Financements de proximité: 382 structures locales et nationales pour le financement de la création des petites entreprises en France*. Dossier pour un débat, n° 33. Paris, Fondation Charles-Léopold Mayer pour le progrès pour l'homme / Fédération des Cigales.
- Bouget, D.; Nogues, H. 1994. «Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales», dans *Revue française des affaires sociales* (Paris), vol. 48, n° 2, avril-juin, pp. 69-87.
- Bourdieu, P. (sous la responsabilité de). 1993. *La misère du monde*. Paris, Editions du Seuil.
- Breuer, W.; Estivill, J.; Vranken, J. 1999. *Towards a policy-relevant European database on forms of social exclusion*. Antwerp, Antwerpen Universiteit, Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen.
- Bruto da Costa, A. 1998. *Exclusões sociais*. Lisbonne, Gradiva.
- . et al. 1985. *A pobreza em Portugal*. Lisbonne, Caritás.
- Callan, T. et al. 1989. *Poverty, income and welfare in Ireland*. Dublin, Economic and Social Research Institute.
- Callan, T. et al. 1996. *Poverty in the 1990s*. Dublin, Oak Tree Press.
- Calomiris, C.W.; Kahn, C.M.; Longhofer, S.D. 1994. "Housing-finance intervention and private incentives: Helping minorities and the poor", dans *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, n° 3, Pt. 2, Aug., pp. 634-674.
- Campbell, B. 1984. *Wigan Pier revisited: Poverty and politics in the eighties*. Londres. Virago.
- Candel, F. 1988. *La nueva pobreza*. Barcelone, éditions 62.
- Capucha, L. 1998. *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*. Lisbonne, CIES.
- Cardoso, A. 1993. *O outra face da cidade: Pobreza em bairros degradados de Lisboa*. Lisbonne, Camara Municipal.
- Carton, B.; Neirinckx, P.M. (éd.). 1994. *Rapport général sur la pauvreté*. Bruxelles, Fondation Roi-Baudouin.
- Casado, D. 1990. «Semántica de la pobreza», in D. Casado: *Sobre la pobreza en España, 1965-1990*. Barcelone, Hacer.
- . 1990. «Emiliano», in D. Casado: *Sobre la pobreza en España, 1965-1990*. Barcelone, Hacer.

- Castel, R. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- . 1996. «Les marginaux dans l'histoire», dans S. Paugam (éd.): *L'exclusion: L'état des savoirs*. Paris, Editions La Découverte.
- CECOP (Comité européen des coopératives de production et de travail associé, des coopératives sociales et des entreprises participatives). 1995. *L'entreprise sociale: une chance pour l'Europe*. Bruxelles.
- CERFE. 1999. *Femmes et risques sociaux dans la zone métropolitaine de Dakar*. Rome, ASDO (Assemblea delle donne per lo sviluppo e la lotta all'esclusione sociale), CERFE.
- CESIS (Centro de Estudos para a Intervenção Social). 1996. *Non-monetary indicators of poverty and social exclusion*. Lisbonne.
- CGM. 1997. *Imprenditori sociali*. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale. Turin, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Chambel, E. 1997. «Prefacio para la edición portuguesa», dans J. Estivill (éd.): *O partenariat social na Europa*. Cadernos REAPN, n° 4. Lisbonne, Editorial Utopía.
- Chambers, R. 1990. *Développement rural: la pauvreté cachée*. Paris, Khartala.
- Chanan, G. 1992. *Sortir de l'ombre: Action communautaire locale et la Communauté européenne*. Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- Combat Poverty Agency. 1994. *Disability, exclusion and poverty*. Dublin.
- . 1997. *Poverty Today* (Dublin), n° 36, juillet.
- Commission européenne. 1981. *Rapport final de la Commission au Conseil du premier programme de projets et études pilotes pour combattre la pauvreté*. Bruxelles.
- . 1994. *Livre vert sur la politique sociale européenne: options pour l'Union*. CM (93) 551. Bruxelles.
- . 1995. *Seminar on "Social Exclusion Indicators"*. Mai. Bruxelles.
- . 1998a. *Modernisation et amélioration de la protection sociale*. COM (97) 102. Bruxelles.
- . 1998b. *Année européenne contre le racisme: rapport d'évaluation*. Bruxelles.
- Comité économique et social. 1998. «Les coûts de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Europe», rapporté dans le *Journal officiel des Communautés européennes* (Bruxelles), 98/C 284/07.
- Community Workers Co-operative. 1996. *A commitment to change? Implementing the National Anti-Poverty Strategy*. Galway (Ireland), CWC.
- Confédération européenne des syndicats. 1994. *Pour une Europe sans exclus*. Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES à Bruxelles, 9 et 10 juin.
- . 1995. *Les syndicats face à l'exclusion et aux précarités sociales*. Bruxelles, CES.
- Cornely, S.A. 2000. *Marco teórico y analítico del problema de la exclusión de la protección social para niños/adolescentes de la calle de América Latina*. ILO/STEP, Porto Alegre.
- Curry, J. 1993. *Irish social services*. Dublin, Institute of Public Administration.
- De Haan, A.; Maxwell, S. 1998. "Poverty and social exclusion in North and South", dans *IDS Bulletin* (Brighton), vol. 29, n° 1, pp. 1-93.
- ; Nayak, P. 1995. *Social exclusion in South Asia*. Discussion papers, n° 77. Genève, Institut international d'études sociales.
- De Leonardis, O. 1998. *In un diverso welfare*. Milan, Feltrinelli.
- Deacon, B.; Hulse, M.; Stubbs, P. 1997. *Global social policy: International Organizations and the future of welfare*. Londres, Sage.

- Déchamps, I. (éd.). 1998. *Droit, pauvreté et exclusion*. Citoyen, droit et société, n° 6. Bruxelles, Fondation Roi-Baudouin.
- Defourny, J.; Favreau, L.; Laville, J.-L. (éd.). 1998. *Insertion et nouvelle économie sociale: un bilan international*. Paris, Desclée de Brouwer.
- ; Develtere, P. 2000. *Orígenes y contornos de la economía social en el Norte y en el Sur*. STEP/OIT, Liège.
- Deleeck, H.; van den Bosch, K.; de Lathouwer, L. (éd.). 1992. *Poverty and the adequacy of social security in the EC: A comparative analysis*. Aldershot, Avebury.
- Demery, L.; Walton, M. 2000. «Les objectifs sociaux et de lutte contre la pauvreté pour le XXI^e siècle sont-ils réalisables?» dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Halvorson-Quevedo et R. Schneider: *Combattre la pauvreté dans le monde*. Paris, OCDE, pp. 71-100.
- Department of Social Welfare (éd.). 1997. *Supporting Voluntary Activity: A Green Paper on the community and voluntary sector and its relationship with the State*. Dublin, Stationery Office.
- Develtere, P. 2002. *Social and economic exclusion and poverty. Lessons from Gambia, Haiti, Mauritius*. Genève, BIT/STEP.
- Díaz Caneja, S. 1985. *Vagabundos de Castilla*. Madrid, Almarabú.
- Direction interdépartementale de l'intégration sociale. 2001. *Premier rapport sur la cohésion sociale en Région wallonne*. Jambes.
- Donati, P.P. 1978. *Pubblico e privato: fine di un'alternativa*. Bologne, Capelli.
- Donzelot, J.; Estèbe, P. 1994. *L'Etat animateur: essai sur la politique de la ville*. Paris, Esprit.
- Döring, R.; Kegler, M. 1996, dans Europäisches Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung (éd.): *People's economy / Wirtschaft von unten: Approaches towards a new social economy in Europe*. Dessau, Stiftung Bauhaus Dessau.
- Duffy, K. 1995. *Exclusion sociale et dignité de la personne en Europe*. Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- . 1998. *Opportunité et risques: les tendances de l'exclusion sociale*. Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- EAPN (European Anti-Poverty Net). 2000. *Relever le défi de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans l'Union européenne*. Bruxelles, Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Eiximenis, F. 1385. *Regiment de la cosa pública*. [Reprinted: Barcelone, Nostres Clàssics, 1927.]
- Engels, F.; Estivill, J.; Vranken, J. 2001. *Non-monetary indicators of social exclusion and social inclusion*. Antwerp, Antwerpen Universiteit.
- ESAN. 1993. *Rapport sur l'action sociale et l'exclusion sociale*. Bruxelles, Réseau européen d'action sociale.
- Estivill, J. 1994. «Partenariat et la lutte contre l'exclusion», dans *Leçons du programme Pauvreté 3*. Buxelles, GEIE (Groupement européen d'intérêt économique).
- . 1995. *Pobreza y voluntariado organizado en la Europa del Sur*. Valencia, Bancaixa.
- . 1997. «A face não reconhecida e as imagens da pobreza», dans *Pobreza não: Erradicação da pobreza 1997-2000*. Lisbonne, Ministerio de Solidariedade e Segurança Social.
- . 1998a. «Políticas sociales actuales y futuras frente a la exclusión en Europa», dans Alemán, C. and Garcés, J. (éd.): *Política Social*, Mexico-Madrid, McGraw-Hill.
- . 1998b «Pobreza 3 (...) unos años después», dans *Políticas Sociales en Europa*. Barcelona, Hacer.
- . 2000a. *A perspective from the South: Different colours for a same European mosaic*. Lisbonne, IDS (Instituto para o Desenvolvimento Social).

- . 2000b. "Voluntary organisations and networks in a changing world", dans M. de Moragas et al. (éd.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*. Lausanne, Comité International Olympique.
- ; de la Hoz, J.M. 1990. «Les rendes mínimes garantides i d'inserció», dans *Món Laboral* (extra 1989-1990), Barcelone, Generalitat de Catalunya, Departament de Treball.
- Evans, M. 1998. "Behind the rhetoric: The institutional basis of social exclusion and poverty", dans *IDS Bulletin*, Brighton, vol. 29, n° 1, pp. 42-49.
- Evers, J. 2000. «Une réglementation européenne pour une plus grande responsabilité sociale des banques? Apprendre les leçons de la loi américaine sur le réinvestissement communautaire», dans C. Guene and E. Mayo (éd.): *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*. Charlbury, Jon Carpenter.
- Fajertag, G.; Pochet, P. 2001. *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*. Bruxelles, P.I.E.- Peter Lang (Presses interuniversitaires européennes).
- Faria, W. 1994. *Social exclusion in Latin America: An annotated bibliography*. Labour Institutions and Development Programme, Discussion papers, n° 70. Genève, Institut international d'études sociales.
- . 1997. "The social exclusion approach: Some policy implications and priorities", in C. Gore and J. Burle de Figueiredo (éd.): *Social exclusion and antipoverty policy: A debate*. Research Series, n° 110, p. 108. Genève, International Institute for Labour Studies.
- Fassin, D. 1996. «Marginalidad y marginados: La construction de la pauvreté urbaine en Amérique latine», dans S. Paugam (éd.): *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris, Editions La Découverte.
- Ferguson, C.; McKillop, D. 1997. *The strategic development of credit unions*. Chichester (UK), John Wiley and Sons.
- Fernández, D.; Arias, E.; Gallego, L. 1999. *Cultura empresarial: Motivaciones de los empresarios para la inclusión laboral de personas con discapacidad*. Paideia, La Coruña.
- Ferrera, M. 1996. "The 'Southern model' of welfare in Social Europe", dans *Journal of European Social Policy* (Harlow), vol. 6, n° 1, pp. 17-37.
- Ferro Rodrigues, E. 1997. «Lutar pela erradicação da pobreza: uma tarefa de geração», dans *Pobreza não: Erradicação da pobreza 1997-2006*. Lisbonne, Ministerio de Trabalho e da Solidariedade.
- Figueiredo, J. B.; de Haan, A. (éd.). 1998. *Social exclusion: An ILO perspective*. Research series, n° 111. Genève, Institut international d'études sociales.
- Fondation pour le Progrès de l'Homme. 1996. *Microfinances pour le développement*. Paris, Passerelles 9.
- Fondation Roi-Baudouin. 1994. *Rapport général sur la pauvreté*. Bruxelles.
- Fondazione Italiana per il Volontariato. 1997. *L'attività volontaria nei paesi dell'Europa Mediterranea*. Rome, Cuadernos Internacionales.
- Förster, M.F. 1994. *Family poverty and the labour market: An international comparison of labour market participation and working time arrangements based on analysis of microdata from the Luxembourg Income Study*. Document de travail, n° 114. Luxembourg, CEPS/INSTEAD.
- Foucault, M. 1963. *Naissance de la clinique: une archéologie du regard médical*. Paris, Presses universitaires de France.
- Fragonard, B. 1993. *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*. Paris, Commissariat du Plan.
- Frazer, H. 1994. *Recommandations spécifiques pour l'élaboration d'un rapport européen sur la pauvreté et l'exclusion sociale*. Strasbourg, Conseil européen.

- , 1997. *Turning poverty into policy: The Irish experience*. Lisbonne, Ministerio de Trabalho e da Solidariedade.
- , 1999. "Strengthening the NAPS", dans *Poverty Today* (Combat Poverty Agency), n° 44, juillet-août.
- Fresno, J.-M. 1999. «Empowerment: stratégie d'inclusion des groupes défavorisés», dans *Politiques sociales*, n° 3-4. Genève.
- Gaskin, K.; Davis, J. 1990. *A new civic Europe*. Londres, Volunteers Centre.
- Gaudier, M. 1993. *Pauvretés, inégalités, exclusions: renouveau des approches théoriques et des pratiques sociales*. Série bibliographique, n° 17. Genève, Institut international d'études sociales.
- Gaulejac, V.; Taboada, I. 1994. *La lutte des places*. Paris, Epi.
- Gauthier, M. 1995. «L'exclusion, une notion récurrente en Québec, mais peu utilisée ailleurs en Amérique du Nord», dans *Lien social et Politiques* (Montréal, Université de Montréal), n° 34.
- Gazier, B. 1996. «Implicites et incomplètes: les théories économiques de l'exclusion», dans S. Paugham (éd.): *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris, Editions La Découverte.
- Geddes, M. 1996. *Local partnership: A successful strategy for social cohesion?* Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- , 1997. "Local partnerships in promoting social inclusion", dans *El partenariat social en Europa*. Barcelone, Hacer.
- GES (Gabinet d'Estudis Socials). 1995. *Informe sobre a pobreza en Galicia*. Saint-Jacques-de-Compostelle, Xunta de Galicia.
- ; Euroccat. 1998. *L'actual política social britànica: Debat i perspectives; Recull de les principals tendències a través de la premsa i propostes bàsiques del partit en el Govern*. Barcelone, Euroccat.
- ; Fondation Macif. 1999. *Les nouveaux acteurs de l'économie sociale*. Niort, Macif.
- Gieremek, B. 1987. *La potence et la pitié: l'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*. Paris, Gallimard.
- Giner, S.; Pérez Yruela, M. 1979. *La sociedad corporativa*. Madrid, CIS.
- Goffman, E. 1975. *Stigmates: les usages sociaux des handicaps*. Paris, Editions Minuit.
- Gore, C. 1995. «Introduction: Markets, citizenship and social exclusion», dans G. Rodgers, C. Gore et J.B. Figueiredo (éd.): *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. Genève, Institut international d'études sociales, p. 10.
- ; Figueiredo, J.B. (éd.). 1997. *Social exclusion and anti-poverty policy: A debate*, Research series, n° 110. Genève, Institut international d'études sociales.
- Gorz, A. 1988. *Les métamorphoses du travail: quête du sens*. Paris, Galilée.
- Guibentif, P.; Bouget, P. 1997. *Les politiques du revenu minimum dans l'Union européenne*. Lisbonne, Ministerio da Solidariedade e Segurança Social.
- Guidicini, P., Pieretti, G. 1998. *Città globali e città degli esclusi*. Milan, Franco Angeli.
- Halvorson-Quevedo, R.; Schneider, H. (ouvrage publié sous la direction de). 2000. *Combattre la pauvreté dans le monde: stratégies et études de cas*. Paris, OCDE.
- Hansenne, M. 1995. Allocution du Directeur général, Bureau international du Travail, au Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 9 mars. <http://www.un.org/documents/ga/conf166/una/950309093923.htm>.
- Harrisson, P. 1983. *Inside the inner city*. Londres, Penguin.
- Hartman, H. 1990. «Povertà bella Comunità Europea: problemi e strategi de lotta», dans N. Negri (éd.): *Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale*. Milan, F. Angeli.

- Harvey, B. 1994. *Combating exclusion: Lessons from the Third EU Poverty Programme in Ireland, 1989-1994*. Dublin, Combat Poverty Agency.
- Hashem, M. 1995. "Patterns and processes of social exclusion in the Republic of Yemen", dans G. Rodgers, C. Gore and J.B. Figueiredo, J. B. (éd.): *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*. Genève, Institut international d'études sociales, pp. 175-186.
- Heikkilä, M.; Halleröd, B. 1999. "Poverty and social exclusion in the Nordic countries", dans M. Kautto et al. (éd.): *Nordic social policy: Changing welfare states*. Londres, Routledge.
- Henriques, J.M. 1989. *Municípios e desenvolvimento*. Lisbonne, Esclar.
- ; Nicaise, I. (éd.). 1995. *Syndicats, chômage et exclusion sociale*. Leuven, Catholic University of Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid.
- Hespanha, P. 1997. "The dynamics of globalization: social crisis and conflict in Portuguese rural areas", dans *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 6.
- . 2000a. *Mal-estar e risco social num mundo globalizado*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- . (éd.) 2000b. *Entre o estado e o mercado*. Coimbra, Quarteto.
- Hiernaux, J.-P. 1981. *La face cachée: pauvreté, politiques sociales, action urbaine*. Bruxelles, Vie Ouvrière.
- ; Bodson, D. 1984. «¿Contar y gestionar o comprender y transformar la pobreza?» dans *Understanding poverty*. Milan, Franco Angeli.
- Hills, J.; Le Grand, J.; Piachaud, D. (éd.). 2002. *Understanding social exclusion*. Oxford, Oxford University Press.
- Hoggarth, R. 1957. *The uses of literacy*. Londres, Penguin.
- IDS Bulletin. 1998. *Poverty and social exclusion in North and South*. Brighton, University of Sussex, Institute of Development Studies, vol. 29, n° 1.
- IDS. 2001. *Programa Rede Social*. Lisbonne, Instituto para o Desenvolvimento Social.
- IIEL. 1967-1970. «La participation des travailleurs à la gestion des entreprises», dans des numéros divers du *Bulletin*, Genève, Institut international d'études sociales.
- . 1998. *Exclusion sociale et stratégies de lutte contre la pauvreté*. Genève, Institut international d'études sociales.
- INAISE (Association internationale des investisseurs dans l'économie sociale). 1994. *Le rôle des instruments de l'économie sociale dans la lutte contre l'exclusion: contraintes et perspectives*. Séminaire tenu à Amsterdam les 5 et 6 mai.
- . 2000. *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*. Charlbury, Jon Carpenter, p. 17.
- Interdepartmental Policy Committee. 1995. *National Anti-Poverty Strategy*. Discussion paper. Dublin.
- Ion, J. 1995. «L'exclusion, une problématique française», dans *Lien social et Politiques*, Montréal, n° 34 (automne), pp. 63-72.
- Irish Presidency. 1996. *New directions in social welfare*. Dublin, 16-18 novembre.
- ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik). 1999a. *Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung*. Forschungsbericht, n° 278. Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- . 1999b. *Armut und Reichtum in Deutschland*. Tagungsdokumentation, n° 279. Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Jaccoud, M. 1995. «L'exclusion sociale et les autochtones», dans *Lien social et Politiques*, Montréal, n° 34 (automne), pp. 93-100.

- Jansen, K. 2000. "Some thoughts on mainstreaming social finance with the help of government: The example of the Dutch Green Funds", dans INAISE (éd.), *Banking and social cohesion: Alternative responses to a global market*. Charlbury, Jon Carpenter.
- Javeau, C.; Lambert, M.; Lemaire, J. (éd.). 1998. *Excluant (...) exclu*. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Jones, P.A. 1999. *Towards sustainable credit unions development*. Liverpool, John Moores University.
- Jonkers, J. 1998. "A risk-reduction perspective to social exclusion", dans J.B. Figueiredo and A. de Haan (éd.): *Social exclusion: An ILO perspective*. Research series, n° 111. Genève, Institut international d'études sociales, pp. 98-99.
- Kempson, E.; Whyley, C. 1999. *Kept out or opted out? Understanding and combating financial exclusion*. Bristol, Policy Press.
- Klanfer, J. 1965. *L'exclusion sociale: étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*. Paris, Bureau de recherches sociales.
- Lapeyre, J. 1994. «Pour un ordre social communautaire», dans *L'avenir de la politique sociale européenne*. Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain.
- Leibfried, S.; Tennstedt, F. 1995. *Politik der Armut und Spaltung des Sozialstaates*. Frankfurt, Suhrkamp.
- Lenoir, R. 1974. *Les exclus: un Français sur dix*. Paris, Editions du Seuil.
- Lewis, O. 1964. *Los hijos de Sánchez*. Mexico City, FCE (Fondo de Cultura Económico).
- Lipton, M. (with Yaqub, S; Darbellay, E.). 1998. *Successes in anti-poverty*. Issues in Development, Discussion papers, n° 8. Genève, BIT.
- Loisy, C. 2000. «Observatoire national», dans *Les travaux de l'Observatoire national*. Paris, Documentation française, Paris.
- Lomnitz, L.A. 1997. *Cómo sobreviven los marginados*. 13° éd. Mexico City, Siglo Veintiuno.
- Louro, C. (éd.). 1999. *Vidas vividas*. Lisbonne, Ministerio de Trabalho e da Solidaridade. [Voir l'introduction par R. Roque Amaro et la conclusion par J.M. Henriques.]
- Madeira das Ruas, M.J. 1992. «Face os novos imperativos, que accção social?» dans *Actas de las Primeras Jornadas Nacionais de Accção Social* (Lisbonne), Direcção Geral de Accção Social.
- Marshall, T.H. 1964. *Class, citizenship and social development*. New York, Doubleday.
- Mauri, D.; Rotelli, F. 1994. *L'impresa sociale*. Milan, Anabasi.
- Mazzoli, E. 1995. *La frontiera flessibile: la creatività dell'economia sociale*. Rome, Licorno.
- McCarthy, D. 1998. "The genesis and evolution of the Irish State's commitment to social partnership at local level", dans P. Kirby and D. Jacobson (éd.): *In the shadow of a tiger: New approaches to combating social exclusion*. Dublin, City University Press, pp. 39-48.
- Medina Carreira, H. 1996. *As políticas sociais em Portugal*. Lisbonne, Gradiva.
- Messu, M. 1993. *Dérégulation et régulations sociales: contribution à l'analyse sociologique des politiques sociales*. Paris, CREDOC (Centre de recherche pour l'étude de l'observation des conditions de vie).
- Milano, S. 1988. *La pauvreté absolue*. Paris, Hachette.
- . 1992. *La pauvreté dans les pays riches*. Paris, Nathan.
- Mingione, E. 1993. *Las sociedades fragmentadas*. Madrid, Ministère du travail.
- Ministère de l'emploi et de la solidarité. 2000. *Construire ensemble une place pour tous: deux ans d'action de lutte contre les exclusions*. Paris.

- Ministerio de Trabajo e da Solidariedade. 1997. *Integrar*. Lisbonne.
- Ministerio da Solidariedade e Segurança Social. 1997. *Pobreza não: erradicação da pobreza, 1997-2006*. Lisbonne.
- Ministerio do Trabalho e da Solidariedade. 1998. *Erradicação da pobreza, 1997-2006. Dizer não a pobreza. Un combate para ganhar*. Lisbonne.
- . 2000. *Das palavras aos actos (...) erradicação da pobreza, 1997-2006*. Lisbonne.
- . 2001. *Não a pobreza: a inclusao pela economia*. Lisbonne.
- Monteiro, A. 1996. «A avaliação nos projectos de intervenção social: reflexoes a partir de ima pratica», dans *Sociologia: Problemas e Praticas* (ÍCSTE, Lisbonne), n° 22 (déc.).
- Mora, A. 1994. «Les attentes à l'égard d'une initiative communautaire telle que le programme Pauvreté 3», dans *Lessons from the programme*. Bruxelles, GEIE (Groupe-ment européen d'intérêt économique).
- Muñiz, R. 1996. *O povo oculto: Pobreza e accion social em Galiza*. Vigo, Promocions Culturais Galegas.
- Naletto, G. 2001. *Vado in Banca*. Rome, Lunaria.
- Nasse, P. (éd). 1992. *Exclus et exclusions*. Paris, Documentation française.
- Nations Unies. 1990. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Comisión Económica para América Latina y los Países Caribeños, Santiago de Chile. [Résumé par J.C. Feres et A. Leon: "Magnitude of poverty in Latin America", dans *Cepal Review*, n° 41 (août 1990), pp. 133-151.]
- Nations Unies. 1990. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Comisión Económica para América Latina y los Países Caribeños, Santiago de Chile. [Résumé par J.C. Feres and A. Leon: "Magnitude of poverty in Latin America", dans *Cepal Review*, n° 41 (août 1990), pp. 133-151.]
- Nolan, B.; Callan, T. (éd.). 1994. *Poverty and policy in Ireland*. Dublin, Gill and Macmillan.
- Observatorio Europeo de Lucha contra la Exclusión Social. 1991. *Políticas nacionales para luchar contra la exclusión social: Primer informe anual del Observatorio de las Comunidades Europeas*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale. 1994. *Troisième rapport annuel*. Lille, GEIE (Groupement européen d'intérêt économique).
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. 2000. *Les travaux de l'Observatoire national*. Paris, Documentation française.
- O'Conneide, S. 1972. "The extent of poverty in Ireland", dans *Social Studies*, vol. 1, n° 4, pp. 381-400.
- O'Connor, A. 2001. *Poverty knowledge: Social science, social policy and the poor in the twentieth-century U.S. history*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Okrasa, W.; Smeeding, T. M.; Torrey, B. 1992. "Poverty in Eastern Europe: Lessons from cross-national income comparisons from LIS", dans *Proceedings of the international conference on poverty measurement for economies in transition in Eastern European countries*. Warsovie, Central Statistical Office.
- Oprisan, V. 2000. "Aspects and trends of voluntary work in Romanian sport", dans M. de Moragas et al. (éd.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*. Lausanne, Comité International Olympique, pp. 91-100.
- Panagiotopolou, R. 2000. "The notion of voluntarism in the modern Greek society", in M. de Moragas et al. (éd.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*. Lausanne, Comité International Olympique, pp. 81-90.
- Papargeorgiu, C. 1999. "The social economy in Greece", dans *Il ruolo del terzo settore* (Bologne, Fondazione Cesar).

- Paugam, S. 1991. *La déqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris, Presses universitaires de France.
- . 1996. «Pauvreté et exclusion: la force des contrastes nationaux», dans S. Paugam (Olympique.): *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris, Editions La Découverte, pp 389-404.
- . 1999. «L'Europe face à la pauvreté: les expériences nationales du revenu minimum», dans *Problèmes économiques* (Paris), Documentation française, n° 2627 (18 oct.).
- Pedroso, P. 1997. «Pela coesao social: rendimento mínimo garantido», dans *Rev. Solidaridade* (Santarem), n° 2.
- Piven Fox, F.; Cloward, R.A. 1993. *Regulating the poor: The functions of public welfare*. (Rev. ed.). New York, NY, Vintage Books.
- Pons, I. 1992. *La cara oculta de la luna: Condiciones de vida de las prostitutas en Asturias*. Oviedo, Principado de Asturias.
- Presidência Portuguesa de la Unión Europea. 2000. *Policies and instruments to fight poverty in the European Union: the guarantee of a minimum income*, IDS, Lisbonne.
- Putnam, R.D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- RAS. 1988. «Partenariat et action locale», dans *Revue d'Action Sociale* (Liège), n° 5 (sept.-oct.).
- Robbins, D. 1990. *In the core of community*. Galway, Irish Government.
- Robertson, J. 1989. *Future wealth: A new economics for the 21st century*. Londres, Cassell.
- Rodgers, G. 1995. *Combattre l'exclusion sociale*. Communication au *Sommet mondial pour le développement social*. Genève, Institut international d'études sociales.
- ; Gore, C.; Figueiredo, J.B. 1995. *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*. Genève Institut international d'études sociales.
- Rodrigues, F. 1999. *Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal*. Lisbonne, ISSS (Instituto Superior de Serviço Social).
- ; Stoer, S. 1998. *Entre parceria e parceria*. Oporto, Celta-Oeiras.
- Room, G. 1990. *"New poverty" in the European Community*. Londres, Macmillan.
- (éd.). 1995. *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol, Policy Press.
- Rowntree, B.S. 1901. *Poverty: A study of town life*. Londres, Macmillan.
- Ryan, W. 1971. *Blaming the victim*. London, Orbach and Chambers.
- Sabel, C. 1996. *Irlande: Partenariats locaux et innovation locale*. Paris, OCDE.
- Sánchez, J. E. 1981. *La geografía y el espacio social del poder*. Barcelona, Amelia Romero.
- Saraceno, C. 1990. «Nuova povertà o nuovi rischi di povertà», dans N. Negri (éd.): *Povertà in Europa e trasformazione dello stato sociale*. Milan, Franco, Angeli.
- Sarpellon, G. (éd.). 1984. *Understanding poverty*. Milan, Franco Angeli.
- Sassier, P. 1990. *Du bon usage des pauvres*. Paris, Fayard.
- Seabrook, J. 1985. *Landscapes of poverty*. Londres, Blackwell.
- Secrétan, P. 1959. «Sens et non-sens de la pauvreté», dans *Rev. Esprit* (Paris), n° 273.
- Seminario PSI. 1994. *Understanding social exclusion in Europe: Lessons from transnational studies*. Londres, Policy Studies Institute.
- Sen, A. 1985. *A sociological approach to the measurement of poverty: A reply to Professor Peter Townsend*. Oxford Economic Papers (Oxford), vol. 37, n° 4, pp. 669-676.
- . 1992. *Inequality revisited*. New York, NY, Russell Sage Foundation.
- Service Social dans le Monde. 1992. *Europe 1992: Pauvreté et marginalisation*, Bruxelles, n°s 1-2.
- Silver, H. 1994. «Exclusion sociale et solidarité sociale: trois paradigmes», dans *Revue internationale du travail* (Genève), vol. 133, n°s 5-6, pp. 585-638.

- Simonin, B. 1993. «La multidimensionnalité en Pauvreté 3», in *Actes du Séminaire de Huelva*. Lille, GEIE (Groupe européen d'intérêt économique).
- Sing-Pio, K. 2000. "Volunteers in East Asian religions and culture", dans M. de Moragas et al. (éd.): *Volunteers, global society and the Olympic movement*. Lausanne, Comité International Olympique, pp. 61-78.
- Social Exclusion Unit. 1998. *Bringing Britain together: A national strategy for neighbourhood renewal*. Londres.
- Somavia, J. 1999. *People's security: Globalizing social progress*. New York, NY, Nations Unies.
- Souza Santos, B. (éd.). 2001. *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Lisbonne, Afrontamento. [Voir en particulier l'introduction et le chapitre IV du premier vol.]
- Sposati, A. (éd.). 2000. *Mapa de exclusão/inclusão social de la cidade de São Paulo: Dinâmica social dos anos 90*. São Paulo, NEPSAS. [Disponible aussi en CD-Rom.]
- Stavenhagen, R. 1970. «Marginalité, participation et structure agraire en Amérique latine», *Bulletin* (Genève, Institut international d'études sociales), n° 7, pp. 63-100. [Utilise le terme exclusion comme cité dans R. Vekemaus et S.L. Fuensalida: *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Barcelone, Herder, 1969.]
- Stedman Jones, G. 1971. *Outcast London*. Oxford, Oxford University Press.
- Stitt, S.; Grant, D. 1993. *Rowntree revisited*. Avebury, Aldershot.
- Touraine, A. 1992. «Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché», dans J. Affichard et J.B. Foucauld (éd.): *Justice sociale et inégalités*. Paris, Ed. Esprit.
- Townsend, P. 1979. *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth, Penguin Books.
- . 1993. *The international analysis of poverty*. Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Trattner, W.I. (éd.) 1983. *Social welfare or social control*. Knoxville, TN, University of Tennessee Press.
- UNIOPSS (Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux). 2001. *Exclusion sociale et pauvreté en Europe*. Paris, Documentation française.
- van den Bosch, K. 1999. *Identifying the poor: Using subjective and consensual measures*. Thesis. Antwerp, Antwerpen Universiteit. [Publié en 2001 par Ashgate, Aldershot.]
- Van Parijs, P. 2000. "Basic income: Guaranteed Minimum Income for the 21st century", in *Policies and instruments to fight poverty in the European Union: The guarantee of a minimum income*. Lisbonne, Instituto para o Desenvolvimento Social. [Document présenté dans le séminaire tenu à Almancil, 1^{er} et 2 février 2000.]
- Vieira de Silva, J.A. 1997. *Caracterização sintética dos projetos de luta contra a pobreza*. Troia, Ministerio da Solidaridade e Segurança Social.
- Vilhjalmsson, R. 1995. "Social exclusion as a multilevel-multidimensional process", in *Social indicators: Problematic issues*. Bruxelles, Commission européenne, pp. 191-199.
- Vincent, B. 1979. «Les marginaux et les exclus dans l'histoire», dans *Cahiers Jussien* (Paris, UGE), n° 5, pp. 7-8.
- von Gleich, A. 2000. «Stratégies de lutte contre la pauvreté: l'expérience bolivienne», dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Halvorson-Quevedo et R. Schneider: *Combattre la pauvreté dans le monde*. Paris, OCDE, pp. 127-154.
- Vranken, J. et al. 1991-2000. "Armoede en sociale uitsluiting", dans *Issues of the Jaarboek, 1991-2000*, Leuven, Amersfoort Acco.
- Vranken, J. 1995. "Modelling in social sciences and models on social exclusion and social integration", dans *Social indicators: Problematic issues*. (TSER, Targeted Socio-Economic Research Programme). Bruxelles, Commission européenne, pp. 170-189.
- Waddington, J.; Hoffmann, R. (éd.). 2000. *Trade unions in Europe: Facing challenges and searching for solutions*. Bruxelles, European Trade Union Institute.

- Walsh, J.; Craig, S. 1998. *Local partnership for social inclusion?* Dublin, OAK Press.
- Whelan, B. 1993. *Final report on the study of the non-monetary indicators of poverty in the European Community*. Dublin, ESRI (Economic and Social Research Institute).
- Whul, S. 1992. *Les exclus face à l'emploi*. Paris, Syros.
- Wilson, W.J. 1987. *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass and public policy*. Chicago, IL, University of Chicago.
- Wolfe, M. 1994. *Some paradoxes of social exclusion*. Labour Institutions and Development Programme, Discussion papers, n° 63. Genève, Institut international d'études sociales.
- Wrench, J. 1996. *Preventing racism at the workplace: A report on 16 European countries*. (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions). Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Wresinski, J. 1987. *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*. Paris, Conseil économique et social.
- Xiberras, M. 1996. *Les théories de l'exclusion*. Paris, Armand. [Voir l'Introduction par J. Freund.]
- Yépez del Castillo, I. 1994. *Review of the French and Belgian literature on social inclusion: A Latin American perspective*. Labour Institutions and Development Programme, Discussion papers, n° 71. Genève, Institut international d'études sociales.
- Yunus, M. (avec A. Jolis). 1997. *Vers un monde sans pauvreté: l'autobiographie du «banquier des pauvres»*. Paris, J.-C. Lattès.
- Zeggar, H. 2000. «Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite et audiovisuelle», dans *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*. Paris, Documentation française.