

Centre d'économie des besoins sociaux CEBS

CERPS

**Centre d'Évaluation et de
Recherches en Politiques Sociales**

COMPAS

**Centre d'Observation et de Mesure
des Politiques d'Action Sociale**

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ

- RAPPORT DE SYNTHÈSE -

**DENIS BOUGET
JACQUELINE CADIO
HERVÉ GUÉRY
HENRY NOGUÈS**

NANTES

Janvier 1995

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche
financée par le Conseil Economique et Social.

Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre 1 : La lutte contre la grande pauvreté : Une politique spécifique ou une conversion des politiques publiques.

Section 1- Des politiques spécifiques pour lutter contre la grande pauvreté.

Section 2- La conversion des politiques générales.

Section 3- Pour sortir du dilemme : la complémentarité des formes d'action publique.

Chapitre 2 : La lutte contre la grande pauvreté : la mobilisation des institutions.

Section 1-La complexité des dispositifs institutionnels.

Section 2-Les difficultés de la recherche d'une synergie.

Chapitre 3 : La lutte contre la grande pauvreté : Action globale et Action de proximité.

Section 1- L'action publique et le contexte global.

Section 2 - L'action publique de proximité et la lutte contre la pauvreté.

Section 3- La pertinence d'un recours à la loi.

INTRODUCTION

Le rapport de synthèse présenté ici résulte de l'enquête menée par le Centre d'Économie des Besoins Sociaux (CEBS), le Centre d'évaluation et de recherches en politiques sociales (CERPS) et le Centre d'observation et de mesure des politiques d'action sociale (COMPAS) auprès de deux cent cinquante huit acteurs locaux sur les dix sites où les investigations du Conseil Économique et Social ont eu lieu (Cf. Annexe 1). Il s'appuie également sur les nombreuses auditions réalisées par le comité de pilotage ou par la section des affaires sociales du Conseil (Cf. Annexe 2). Enfin, il a été conçu dans la perspective d'apporter des informations complémentaires à celles fournies par le travail d'enquête mené par le CRÉDOC sur les mêmes sites locaux directement auprès de personnes présumées en situation de grande pauvreté.

Même si l'enquête s'est déroulée à un moment précis, entre février et septembre 1994, les discours des acteurs reflètent aussi leur mémoire et leur expérience de ces dernières années. C'est pourquoi, ils apportent une dimension dynamique sur l'évolution des publics en difficulté et sur celles des problèmes rencontrés ces dernières années par les politiques mises en oeuvre. Compte tenu du protocole retenu et du choix des personnes interrogées sur chaque site, les informations obtenues offrent un éclairage utile pour l'étude des pratiques engagées par les acteurs locaux dans les différents cadres institutionnels (services déconcentrés de l'état, collectivité territoriales, associations, organismes sociaux) où ils interviennent.

Cependant, ce travail présente aussi certaines limites qui tiennent essentiellement à la méthodologie retenue. Il faut insister notamment sur le risque de biais dans la connaissance des personnes en grande pauvreté, inévitable quand on s'appuie uniquement sur la perception des acteurs des institutions et des dispositifs d'intervention sociale. Bien sûr, la démarche adoptée par le comité de pilotage a veillé à croiser les sources d'informations en mêlant des acteurs dont la position était différente (bénévole ou salarié, fonctionnaire de l'État ou des diverses collectivités locales, représentant d'organismes sociaux ou militants d'association) et en balayant les divers champs dans lesquels se manifestent les conséquences des situations de grande pauvreté. L'approche directe du CRÉDOC est susceptible d'apporter des informations plus précises et même irremplaçables, en particulier sur les populations peu touchées par les

dispositifs examinés dans cette étude. En outre, l'évaluation des politiques publiques qui résulte implicitement du point de vue des acteurs ne peut être assimilée à l'analyse des équipes de recherche qui ont mené l'enquête.

C'est pourquoi, un premier rapport d'enquête a présenté les points de vue développés par les différents acteurs locaux. Il a porté d'une part, sur les constats faits à propos des situations de grande pauvreté et sur l'efficacité ou au contraire l'impuissance des politiques publiques à y apporter des réponses satisfaisantes et il a rassemblé d'autre part, les perspectives imaginées par les acteurs locaux pour approfondir une réflexion préalable indispensable avant d'engager les réformes souhaitables.

Ce second rapport vise à élaborer une synthèse qui rassemble de manière transversale les observations entendues soit sur le terrain soit lors des auditions. Ce rapport traduit donc un point de vue analytique élaboré par les chercheurs des trois centres de recherche associés. Aussi ne reprend-t-il pas les principales conclusions tirées pour chacun des thèmes abordés dans les entretiens et présentées dans le premier rapport. L'optique adoptée est donc d'emblée globale et seuls les exemples choisis pour illustrer l'analyse s'appuient directement sur les informations récoltées auprès des acteurs locaux. Il a paru pertinent au fil de ce travail collectif de retenir trois questions centrales qui se sont progressivement dégagées des diverses auditions réalisées. Le développement de l'analyse autour de ces trois questions constitue une première étape susceptible d'éclairer la réflexion du Conseil Économique et Social.

Dans un premier temps (Chapitre 1), il est indispensable de fournir une orientation générale aux politiques publiques. Sa définition dépend à la fois de l'analyse du phénomène de la grande pauvreté retenue et des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. La question peut être exprimée sous la forme de l'alternative suivante: dans les divers domaines de l'intervention sociale faut-il favoriser la mise en place d'une (ou éventuellement de plusieurs) nouvelle politique publique élaborée spécifiquement pour la lutte contre la grande pauvreté ? Ou bien, faut-il oeuvrer plutôt dans le sens d'une intégration des objectifs de lutte contre la grande pauvreté au sein même de chacune des politiques générales qui ne sont pas engagées de manière exclusive pour les personnes pauvres ? En faisant référence aux points de vue exprimés par les acteurs locaux ou nationaux, ce rapport rassemble les avantages et les inconvénients des deux options possibles et esquisse les perspectives envisageables.

La seconde question (Chapitre 2) à laquelle il convient d'apporter des éléments de réponses concerne l'organisation de la logistique permettant d'être efficace dans la lutte contre la grande pauvreté. L'histoire de notre pays depuis plusieurs siècles et l'expérience acquise ces dernières années dans un État décentralisé, ont clairement montré la nécessité de l'action conjuguée de plusieurs acteurs. Mais les rôles des uns et des autres ne sont pas identiques, ils doivent donc être clarifiés pour éviter la confusion et gagner en efficacité. La question peut se formuler ainsi: quel rôle et quelles

articulations les divers acteurs de la société peuvent-ils adopter pour être plus opérationnels dans la lutte contre la grande pauvreté ? Compte tenu du projet précis d'évaluation des politiques publiques retenu par le Conseil Economique et Social, l'accent est évidemment mis sur les responsabilités particulières des pouvoirs publics, c'est à dire sur les responsabilités conjuguées de l'État et des collectivités locales dans la lutte contre la grande pauvreté. Néanmoins, il est tout à fait impossible d'apporter une réponse pertinente à cette question sans évoquer également la place de la société civile et les rapports que les pouvoirs publics entretiennent avec elle. C'est pourquoi, le rôle des individus, citoyens membres de la communauté nationale, celui des associations qu'ils animent et plus largement ceux des partenaires sociaux et des institutions qu'ils ont créés (organismes de protection sociale, entreprises) doivent aussi être examinés. L'efficacité des politiques publiques dépend dans une large mesure de leur capacité à favoriser les solidarités spontanées.

Enfin, une troisième question (Chapitre 3) s'est trouvée posée de manière plus explicite à la suite des initiatives prises par les pouvoirs publics depuis le rapport du Père Joseph WRESINSKI. Elle concerne le sens même de l'action publique pour remédier durablement aux situations engendrées par la grande pauvreté. Cette question peut être développée selon deux angles qui reflètent ses dimensions enchevêtrées. D'un côté, la question est présentée comme un choix devant être fait entre des pratiques inspirées plutôt par une volonté d'assistance et des pratiques davantage orientées vers un projet d'insertion. Cette question s'est manifestée de manière récurrente dans notre histoire nationale depuis au moins deux siècles. Elle a pesé encore au moment de l'élaboration de la loi instituant le Revenu minimum d'insertion. D'un autre côté, la persistance d'un chômage qui a tendance à se concentrer sur certaines catégories de personnes et à leur interdire l'accès aux ressources nécessaires à la vie conduit à dépasser les réponses individuelles pour engager l'action publique dans une intervention visant à modifier le contexte économique et social dans son ensemble. Comment articuler action globale sur le contexte et réponse de proximité aux personnes en situation de grande pauvreté ? Sur ces questions difficiles, ce rapport de synthèse tente de faire le point en croisant l'expérience des acteurs de terrain et les réflexions des responsables politiques et sociaux au niveau national afin de clarifier les choix envisageables pour construire des politiques efficaces dans la lutte contre la grande pauvreté.

Chapitre 1

La lutte contre la grande pauvreté : Une politique spécifique ou une conversion des politiques publiques

Vers la fin des années soixante-dix, l'expression "nouveaux pauvres" apparaît comme un signal d'alarme dans le développement mal maîtrisé d'une société pourtant prospère. Elle constitue en effet, un véritable coup de tonnerre dans un contexte économique et social où trente années de croissance ont fait espérer la fin de l'aide sociale par l'intégration de tous les citoyens dans les systèmes de plus en plus larges et de plus en plus sophistiqués de la sécurité sociale.

Contemporaine de termes comme "nouveaux économistes", "nouveaux philosophes", cette expression participe également d'un mouvement où ce qui est nouveau semble avoir davantage de chances d'être reconnu au moins pendant le moment qui correspond en quelque sorte à un effet de mode. L'expression "nouvelle pauvreté" est déjà fort contestée à cette époque. Certaines analyses soulignent par exemple que la pauvreté n'a vraiment jamais disparu, même pendant la croissance remarquable des "trente glorieuses". D'autres précisent que ce qui semble vraiment nouveau c'est la menace qui pèse désormais aussi sur des groupes sociaux auparavant protégés notamment dès que leurs membres avaient accès à l'emploi. Ainsi, par rapport à la grande pauvreté selon le président de l'UNIOPSS, *«aujourd'hui, toutes les catégories sociales sont concernées»* et Monsieur Untel devenu "sans domicile fixe" se révèle être *«ex-ingénieur, ex-cadre, ex-bon technicien, ex-bon menuisier.»*¹

¹ René LENOIR, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

Cette extension des phénomènes de pauvreté a sans doute contribué à la prise de conscience des problèmes d'un "quart monde" très souvent oublié. Bien sûr, des initiatives décentralisées (revenus minima locaux) ou nationales (Plans pauvreté-précarité, programme "développement social des quartiers") ont été prises au cours des années quatre-vingt, mais il a fallu un long et opiniâtre effort jusqu'en 1988 pour faire inscrire explicitement cette question, **considérée dans sa globalité**, à l'agenda des hommes politiques.

Dans la période plus récente, le débat a changé de vocabulaire et il est devenu habituel de parler **d'exclusion sociale** plutôt que de pauvreté. La multiplicité des termes utilisés pour parler du phénomène que l'on tente de cerner et le représenter dans l'espace des concepts laisse rêveur. Un travail récent nous a permis d'en noter plus d'une vingtaine qui ont eu ou qui ont encore cours.² Ces différents termes ne sont pourtant pas neutres et renvoient une image des personnes concernées bien différente.

Certains d'entre eux mettent l'accent sur les caractéristiques des populations en situation de pauvreté quand ils ne leur prêtent pas à tort ou à raison certains comportements. D'autres au contraire, qualifient plutôt les attitudes ou même les responsabilités de l'ensemble des membres de la communauté nationale à leur égard. D'autres enfin, tentent de décrire de manière plus objective les mécanismes sociaux ou leurs résultats en termes de situations.

Dans les entretiens, trois termes ont été utilisés de manière plus fréquente par les opérateurs interrogés pour parler des personnes concernées. Celui de "pauvre" répondait évidemment directement à l'interpellation lancée dans l'enquête menée par le Conseil Économique et Social. Celui d'"exclusion sociale" correspondait à l'expression dominante depuis la mise en place du Revenu minimum d'insertion. Enfin, quelques personnes ont tenu à marquer leur préférence en parlant de populations en "perte de liens" afin de *«tempérer un regard strictement négatif»* et parce que cela engage *«à avoir une relation de sujet à sujet et non pas une relation de dépendance.»* (un médecin, entretien).

Le vocable "d'exclusion sociale" renvoie à une optique plus institutionnelle dans la mesure où il traduit de manière assez générale, la non réalisation de certains droits pour des membres de la communauté humaine. Il met donc en évidence dans un Etat de droit le scandale d'une citoyenneté pleine et entière non réalisée.

Celui de "perte de liens" s'inscrit dans une optique plus interpersonnelle. Il découle principalement du **concept de la désaffiliation**, conçue comme un

² Parmi ces termes notons par ordre alphabétique: apartheid informel, "déprivation" (expression anglo-saxonne francisée), désaffiliation, désavantage, différences sociales, discrimination sociale, disqualification, exclusion sociale, handicap social, inadaptation sociale, indigence, inégalité sociale, marginalisation, misère, pauvreté souvent qualifiée d'absolue ou de relative, d'unidimensionnelle ou de multidimensionnelle, précarité, rejet social, relégation, ségrégation sociale, stigmatisation, vulnérabilité. Pour plus de détails voir, BOUGET D. & NOGUÈS H. : "L'évaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales, **Revue française des affaires sociales**, Volume 48, n°2, avril-juin 1994, pp. 69-88.

«mode particulier de dissociation du lien social.»³ susceptible de se produire aussi bien dans la vie familiale, que dans les modes d'intégration par le travail ou encore dans diverses formes de socialisation. Il conduit alors à imaginer la pauvreté comme résultant *«d'une série de ruptures d'appartenances et d'échecs à constituer du lien qui, finalement projettent le sujet en état de flottaison, dans une sorte de no man's land social.»³*

Cette pluralité d'expressions peut être troublante, mais elle est aussi d'une certaine manière souhaitable dans la mesure où elle oblige à abandonner l'illusion dangereuse d'une définition "scientifique" là où ne peuvent sans doute exister que des regards multiples reflétant les choix des groupes sociaux. Ce débat n'est évidemment pas limité à notre pays. Ainsi, dans les échanges au sein de la Communauté européenne, le terme "exclusion sociale", traduite en anglais par "social exclusion" est quasiment incompréhensible dans certains pays (Royaume-Uni, Portugal, etc.). Dans ces pays, l'expression ne renvoie à aucun sens clairement identifié. Inversement, le terme anglais "deprivation"⁴, concept très utilisé dans les pays anglo-saxons n'a pas été importé en France où il ne correspond pas à la représentation dominante de la pauvreté ou de l'exclusion. Les phénomènes, objets du travail de réflexion que le Conseil économique et social s'est donné, n'existent donc *«qu'à travers les représentations dominantes et contradictoires dans la société à un moment donné.»⁵* Les débats du comité de pilotage autour de la définition de la grande pauvreté illustrent à leur manière cette difficulté en même temps qu'ils traduisent la volonté affirmée de satisfaire à "l'ardente obligation" de ne pas oublier, dans la réflexion menée, les personnes les plus pauvres. Faisant écho à cette attention aux mots employés, Bertrand FRAGONARD considère que *«nous souffrons beaucoup de ce que l'information sur la pauvreté se polarise sur l'exclusion.»* Selon lui, *«cela tire l'analyse des phénomènes vers l'anecdotique»⁶* rendant ainsi difficile la communication autour des phénomènes de pauvreté et la compréhension des situations qu'ils représentent.

Une obsolescence aussi rapide des concepts tend implicitement à accréditer l'idée que le phénomène a profondément changé non seulement dans ses formes ou dans son ampleur mais également dans sa nature même. Dans cette perspective, de nombreux observateurs suggèrent que la société actuelle se trouve face à une nouvelle question sociale : celle de l'exclusion. A en croire certaines analyses, cette nouvelle question remplacerait l'ancienne question sociale : celle de l'inégalité. De ces conclusions résulte aussi parfois un certain empressement à tourner la page des négociations sociales conventionnelles

³ CASTEL R. De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation, dans Donzelot J.: Face à l'exclusion, le modèle français, Ed. Esprit, p. 139.

⁴ L'équivalent français le plus proche serait sans doute le terme "désavantage", mais celui-ci n'est cependant pas une traduction totalement satisfaisante.

⁵ BOUGET D. & NOGUÈS H. article cité p. 76.

⁶ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales, 15 décembre 1993.

définissant le rapport salarial. Celles-ci sont alors présentées de manière souvent négatives soit comme un avatar du corporatisme, soit comme la source de perturbations sur les marchés, soit même comme des facteurs contribuant indirectement à l'amplification des processus d'exclusion. Ces constats et les conclusions qui en sont déduites sont souvent discutés par les acteurs politiques et sociaux aussi bien au niveau national qu'au plan local. En effet, sans même que la question leur soit directement posée, plusieurs acteurs interrogés ont spontanément contesté le caractère nouveau de processus d'exclusion que certains d'entre eux pensent avoir déjà observé depuis longtemps. D'autres ont aussi souligné que la nouvelle question sociale ne remplace pas vraiment l'ancienne mais malheureusement qu'elle s'y ajoute. C'est pourquoi, il est préférable de qualifier le contexte actuel de «*reprise des inégalités*» ou de «*renaissance de l'injustice*» et sûrement de «*diversification accrue par l'apparition de phénomènes de rupture*⁷.» Dans un contexte où malgré un enrichissement croissant (à l'exception des années 1975 et 1993) il est fréquent d'entendre dire que des arbitrages s'imposent, le débat sur ces questions n'a pas seulement un caractère académique. En effet, il conditionne la définition même des priorités politiques.

De manière tout à fait claire, la préservation, la réforme ou l'érosion des systèmes de protection sociale élaborés depuis un demi-siècle sont en question dans les décisions que les pouvoirs publics ont déjà prises ou qu'ils envisagent de prendre prochainement. Mais le débat porte aussi sur les formes concrètes que pourraient prendre les politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté. En ce sens, il concerne directement la réflexion menée par le Conseil Economique et Social. En effet, selon l'analyse de la situation retenue, l'orientation des politiques est susceptible de changer plus ou moins profondément.

Dans une certaine mesure, l'idée qu'il s'agit d'un nouveau phénomène et d'une population ayant des caractéristiques inédites tendrait plutôt à justifier la mise en place de politiques spécifiques partiellement substitutives aux anciennes politiques sociales. Suspectant cette association d'idées, un responsable administratif d'un département, interrogé dans l'enquête sur les sites, se demande d'emblée : «*Quelle est la fonction du terme "grande pauvreté" ? S'agit-il de favoriser le développement d'un champ nouveau de politiques supplémentaires ?*»(responsable administratif, entretien).

Au contraire, l'idée que le problème de la grande pauvreté n'est pas aussi nouveau qu'il n'y paraît à première vue mais qu'il résulte surtout des dysfonctionnements inscrits dans la logique même du développement économique et social invite plutôt à repenser chacune des politiques publiques pour y faire la place de tous et singulièrement celle des personnes en grande pauvreté afin de mettre ainsi un terme aux situations qu'elles vivent. Fondamentalement, le débat ne renvoie donc pas à un clivage idéologique mais

⁷ Jean-Baptiste de FOUCAULD, audition devant la Section des Affaires Sociales du Conseil économique et social, Paris, 2 mars 1994.

bien à des analyses divergentes des phénomènes de grande pauvreté et notamment de leurs causes.

Il convient de remarquer dès maintenant que la volonté d'inscrire une nouvelle orientation de la lutte contre la pauvreté dans une loi, si toutefois cela s'avérait nécessaire, est tout à fait indépendante de la réponse choisie à la question qui vient d'être évoquée. En effet, cette loi pourrait aussi bien servir de règle à l'élaboration de politiques générales différentes pour faire la place des pauvres que constituer la matrice de politiques spécifiques supplémentaires précisément à leur intention.

SECTION 1- DES POLITIQUES SPÉCIFIQUES POUR LUTTER CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ.

Le choix du terme de politiques spécifiques mérite d'emblée d'être précisé. Il s'oppose à l'idée de politiques générales associée à des dispositions visant l'ensemble de la population pauvre ou non. Au contraire, les politiques spécifiques entendues ici visent spécialement les populations pauvres⁸. L'adoption de politiques de cette nature prend appui généralement sur un constat: les personnes en grande pauvreté présentent des caractéristiques qui leur rendent difficile et parfois même impossible l'accès aux prestations et aux services offerts à l'ensemble de la population⁹. C'est pourquoi, selon cette conception, il serait nécessaire d'imaginer des politiques adaptées dans un souci d'efficacité et pour garantir au moins un minimum de niveau de consommation.

L'histoire de la genèse de la protection sociale est particulièrement instructive sur ce point dans la mesure où ont été empruntées les deux voies évoquées dans l'introduction de ce chapitre : celle des mesures sociales ouvertes à tous et celle des mesures particulières concernant les personnes en situation de pauvreté. En outre, le processus même de la mise en place de ces réponses aux problèmes sociaux révèle un enchevêtrement complexe des initiatives prises soit par la société civile, soit par les pouvoirs publics qui constituent les deux grandes sources des innovations sociales dans les sociétés modernes.

L'action de la société civile a pris plusieurs formes. Inspirée par la charité, elle s'est occupée prioritairement des pauvres; motivée par la solidarité, elle a surtout tenté de porter remède aux conséquences des risques sociaux pour les personnes et leurs familles (sociétés de secours mutuel, associations). Dans les deux cas, elle a généralement précédé l'action publique.

En effet, si l'on excepte les travaux du Comité de mendicité dont l'oeuvre pendant la Révolution française «*apparaît à bien des égards comme étonnamment moderne*¹⁰» et quelques tentatives comme les ateliers nationaux, c'est seulement à la fin du dix-neuvième siècle, que les pouvoirs publics ont affirmé clairement leur volonté de relayer les initiatives charitables. Les lois sur l'assistance publique et le développement de l'aide sociale tout au long du vingtième siècle en ont été la manifestation concrète.

⁸ Dans ce sens, la politique du RMI est une politique spécifique bien qu'elle présente un aspect global ou du moins multidimensionnel.

⁹ Ce résultat est confirmé par l'analyse des données réalisée par le CREDOC, M-O. GILLES et M. LEGROS, **Politique sociale: l'épreuve de la pauvreté**, dans la mesure où cette enquête souligne nettement les différenciations existant au sein même de la population présumée pauvre.

¹⁰ DUPEYROUX J-J., **Droit de la sécurité sociale**, 12ème édition, Dalloz, Paris, p.21.

A l'origine, cet engagement des pouvoirs publics constituait bien l'amorce d'une politique spécifique en direction des pauvres. Néanmoins, l'évolution des pratiques mises en oeuvre dans le cadre de **l'aide sociale**, sans inflexion sensible depuis la décentralisation, a plutôt orienté cette action publique vers des politiques catégorielles (autour de populations-cibles comme les enfants, les personnes âgées, etc.) ou fonctionnelles (autour de domaines comme la santé, le chômage, etc.) en limitant souvent l'intervention à quelques catégories de pauvres (familles avec enfant, personnes âgées) et à certains de leurs problèmes (maladie, handicap, hébergement, etc.). Hors du champ de ces caractéristiques ou de ces problèmes, les situations de pauvreté sont restées souvent difficiles à prendre en charge. Ainsi, bien qu'elles soient spécifiques, ces politiques publiques n'ont jamais constitué une véritable politique globale visant à éliminer la pauvreté. Ainsi, elles n'ont répondu qu'imparfaitement, malgré le soulagement quelquefois apporté par l'aide sociale facultative, aux besoins de certaines personnes pourtant en grande pauvreté.

En France, le relais par l'État des initiatives prises par les mutuelles dans le domaine des **assurances sociales** a été plus tardif et souvent délicat à réaliser du moins pour parvenir à une couverture complète. En effet, la prise en compte des avantages acquis par certaines catégories et l'inertie des modes de financement ont empêché le développement d'un régime général de protection sociale qui soit vraiment universel. Dès lors, le système de protection a seulement été organisé sur la base de la reconnaissance d'un risque (maladie, perte d'emploi, etc.) pour les personnes ayant ou ayant eu une activité. La couverture a été étendue aux membres de leur famille et le financement a continué de reposer sur diverses formes de prélèvements à caractère obligatoire. Réservé de cette façon aux membres de la communauté humaine intégrés dans la société, notamment par le biais du travail, le système de protection n'a pas tardé à révéler des faiblesses et des trous en laissant de côté certaines personnes parmi les plus démunies. Ainsi, les situations de veuvage comme celles de chômage de longue durée ont tardé à trouver des réponses totalement satisfaisantes, ou les attendent encore, au sein du système de protection sociale.

Au cours des vingt dernières années, des innovations se sont donc avérées indispensables pour compléter le système général. Elles ont pris souvent l'aspect de mesures spécifiques (création des zones d'éducation prioritaire, loi sur le RMI, loi sur le logement des populations défavorisées, loi réformant l'aide médicale, etc.). Si les pouvoirs publics ont eu recours à des politiques de cette nature c'est principalement parce qu'ils leur ont reconnu un certain nombre d'avantages comparatifs dans la lutte contre la pauvreté.

Après plusieurs années de mise en oeuvre, il est possible de se demander si ces tentatives d'élaboration de politiques publiques adaptées ont vraiment permis de «*redécouvrir l'inégalitaire et le traitement inégalitaire*» (un responsable d'association, entretien) selon le voeu exprimé par l'un des acteurs de terrain ayant participé à l'enquête. Répondre à cette question implique d'examiner de façon détaillée leurs avantages et leurs inconvénients.

A- Avantages des politiques spécifiques.

Le premier résultat qu'il convient de porter à l'actif des politiques spécifiques est leur efficacité. Les opérateurs de terrain que nous avons interrogés ont évoqué de nombreux exemples confirmant les résultats particulièrement intéressants obtenus par ces politiques.

Une telle observation n'est pas surprenante. En effet, la reconnaissance des difficultés des populations dans la misère constitue un réel problème et suppose une longue démarche de la part des pouvoirs publics qui définissent les politiques et des acteurs qui les mettent en oeuvre. C'est pourquoi, des politiques spécialisées, qui permettent un **apprentissage progressif**, peuvent avoir un avantage comparatif pour apporter des réponses mieux adaptées et donc plus efficaces pour répondre aux besoins des personnes en situation de pauvreté.

Dans les différents champs des politiques publiques étudiées dans l'enquête des exemples révélateurs ont été évoqués. Ceux-ci permettent non seulement d'avancer dans le domaine de l'évaluation des effets des politiques publiques mais également d'en tirer des leçons ou des pistes de réflexion pour orienter les choix publics futurs.

§1- Le Revenu minimum d'insertion comme politique spécifique.

L'exemple du Revenu minimum d'insertion est certainement le plus connu. En effet, cette nouvelle politique et les dispositions qu'elle prévoit ont permis parfois à divers services publics et, notamment aux services sociaux, de nouer un premier contact avec des populations jusque là peu connues voire même inconnues. Ces personnes souvent en perte de lien social connaissaient donc des situations misérables qui restaient cachées ou ignorées des institutions sociales. Avec la mise en place de la loi sur le RMI, ces personnes ont pu manifester un besoin susceptible de trouver, au moins partiellement, une réponse efficace. L'offre d'une réponse a ainsi servi de révélateur à la fois de situations concrètes et de notre méconnaissance à leur égard. Cette fonction de dernier filet de sécurité qui est l'une des caractéristiques spécifiques du RMI a donc rempli son rôle dans une large mesure.¹¹

Évidemment, l'efficacité du dispositif RMI ne se résume pas à ce premier effet. La réponse en elle-même c'est à dire la garantie de ressources minimales, assurée ainsi à des personnes privées autrement de tout, apporte un soulagement réel à des situations particulièrement critiques et cela d'autant plus qu'elle répond à *«la nécessité de trouver des éléments de réponse à l'urgence.»*¹²

¹¹ Il faut cependant noter que certains bénéficiaires potentiels n'accèdent toujours pas à la prestation. Selon le rapport de la Commission d'évaluation du RMI, *«l'ensemble des données recueillies convergent autour d'une proportion maximale de 10% d'exclus de fait»*, **Rmi, le pari de l'insertion**, la Documentation française, Paris, mars 1992, p. 221.

¹² Claude ÉVIN, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

Enfin, s'ajoutant aux effets directs, la mise en place de mesures complémentaires dans des domaines précis (accès au logement, insertion professionnelle et santé) et pour des populations limitées en nombre a mis en branle les administrations, les organismes de recherche, les universités pour «plus de réflexion et d'analyses et (...), par des effets de contagion»¹³ a ouvert vers des possibilités de réformes au-delà même du cercle limité de l'application du RMI. Cet **effet de démonstration** est un atout supplémentaire d'une politique spécifique comme celle du RMI et le mouvement de réformes qui a suivi cette innovation a déjà concerné beaucoup d'autres domaines et parmi eux, de manière particulièrement nette, l'accès aux soins médicaux.

§2- L'aide médicale : un accès aux soins particulier.

La réforme de l'aide médicale en 1992, qui s'est appuyée sur l'expérience acquise pendant les premières années de fonctionnement du RMI, est reconnue majoritairement efficace. Elle a permis notamment «une grande simplification», et mis un frein à la «situation assez chaotique (...) en termes d'équité» qui apparaissait d'un département à l'autre. Enfin, «elle a donné une base législative aux cartes santé qui étaient illégales.»¹⁴ Certaines réserves sont cependant émises «car les gens ne veulent pas passer de la démarche classique d'assistance vers le droit, vers le droit à la santé.»¹⁵ Certains présidents de conseils généraux considèrent par exemple que le système de carte-santé adopté par un certain nombre de départements représente «certes une avancée sociale, mais coûteuse et qui parfois, entraîne quelques dérives qu'il faudra s'efforcer d'éviter»¹⁶ notamment celles qui portent parfois sur la surconsommation relative¹⁷ de biens et de services médicaux, confirment dans une certaine mesure indirectement le bien fondé et la pertinence du sens dans lequel les réformes ont été engagées.

Un fait indéniable ressort donc de l'enquête : l'amélioration de la couverture des populations les plus pauvres par l'intégration dans les régimes généraux ou agricoles de l'assurance maladie, complétée par une carte santé ou par l'aide médicale, a favorisé l'accès aux soins de personnes qui se soignaient jusque là pas du tout, peu, mal ou trop tardivement. Néanmoins, les responsables nationaux auditionnés par le Comité de pilotage comme les acteurs de terrain interrogés qui ont souligné les progrès accomplis, n'ont pas manqué de

¹³ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales le 15 décembre 1993.

¹⁴ Olivier QUÉROUIL, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

¹⁵ René TEULADE, audition devant le comité de pilotage, le 17 mai 1994.

¹⁶ M. CHÉRIOUX, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

¹⁷ mais également fortement discutée par d'autres observateurs et notamment par Olivier QUÉROUIL, représentant la Délégation interministérielle au RMI qui a souligné devant la Section des Affaires Sociales la divergence existant entre les cas anecdotiques évoqués en particulier par quelques médecins et les observations statistiques réalisées par les organismes d'assurance maladie.

rappeler avec insistance les situations qui ne sont encore qu'imparfaitement réglées¹⁸. Cependant, tous se sont accordés pour affirmer que, dans le domaine de la santé, soins et prévention sont indissociables. Par conséquent, avec l'accès aux soins c'est aussi la prévention qui se trouve améliorée. Comme l'a récemment souligné un expert de l'INSEE, «*la consommation de santé recouvre indistinctement prévention et action curative.*»¹⁹

Cette observation a plusieurs conséquences. D'abord, il devient difficile d'assimiler la surconsommation médicale à un banal phénomène de hasard moral induit par la couverture de l'assurance-maladie. En effet, cette consommation accrue révèle aussi **une plus grande autonomie des personnes** qui, par cette démarche de soins, prennent en charge leur santé. Elle correspond par conséquent, à un objectif tout à fait pertinent en termes de santé publique.

Ensuite, le passage de l'aide médicale à l'assurance personnelle qui fait que «*le droit à l'assurance maladie devient un droit lié à la citoyenneté*»²⁰ a également rapproché la situation des personnes pauvres de celle de l'ensemble des assurés, ce faisant, cette réforme les a exposées aux inconvénients du ticket modérateur.

Dans le contexte actuel, cette question prend une dimension particulièrement critique puisque le ticket modérateur (c'est à dire la fraction du coût des soins restant à la charge du malade) demeure, pour le gouvernement, la principale variable d'ajustement au déséquilibre des financements de l'assurance maladie. C'est pourquoi, il est indispensable de s'interroger sur les véritables conséquences de ces remboursements limités. En effet, censé limiter les abus de recours aux soins, ils ont surtout comme résultat d'obliger les assurés sociaux à financer une protection complémentaire grâce à une mutuelle, une caisse de prévoyance d'entreprise ou le recours à une société d'assurance. Le recours à ces solutions est évidemment beaucoup plus facile pour les ménages bien intégrés dans la société avec une activité professionnelle et des ressources régulières. Ainsi, de manière tout à fait paradoxale, les démarches que doit accomplir un salarié pour obtenir une couverture globale en matière d'assurance maladie sont beaucoup plus simples que celles qui sont encore exigées pour les personnes les plus démunies. De même, les modes de gestion des organismes de sécurité sociale sont davantage conçus «*pour rembourser des prestations mais pas pour gérer un fichier d'assurés sociaux.*»²¹ Parfaitement adaptés pour une société de plein emploi avec des salariés en continu, les systèmes deviennent plus complexes à mobiliser quand l'activité est discontinuée ou quand les situations familiales sont moins stables (veuvage, divorce, etc.). La loi

¹⁸ Cf. Chapitre 2 du rapport d'enquête.

¹⁹ VILLAC M., "Les dépenses de santé des français", *Économie et statistique*, n° 265, 1993-5, p. 5.

²⁰ Olivier QUÉROUIL, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

²¹ Olivier QUÉROUIL, idem.

sur le revenu minimum d'insertion a déjà fait évoluer la culture des organismes de sécurité sociale en ouvrant les droits sur du "déclaratif" contrôlé a posteriori et non comme cela était l'usage depuis la création de la sécurité sociale sur un contrôle a priori. Un tel changement de culture demande inévitablement du temps.

Les enquêtes statistiques sur la consommation médicale montrent clairement que l'on aboutit à une situation étonnante où *«les personnes mieux couvertes consomment davantage pour mieux se soigner, mais font payer en partie cette prévention par les autres qui y ont moins accès.»*²²

Compte tenu de l'existence de cette **redistribution à l'envers**, il est absolument nécessaire, d'un point de vue d'équité, de prolonger l'action déjà engagée par la loi de 1992 afin de garantir un égal accès à la meilleure couverture possible surtout pour les personnes et les familles ayant les ressources les plus faibles. Sur ce point, les disparités observées dans l'enquête d'un département à l'autre et les situations d'exclusion qui semblent persister parfois plaident plutôt pour le recours à *«un instrument juridique formel, qui ouvre des droits positifs, renvoie à des crédits non limitatifs, homogènes sur le territoire»*²³ selon les mots choisis par Bertrand FRAGONARD pour présenter la vocation essentielle de la loi instituant un revenu minimum d'insertion. Dans cette perspective, un dispositif de couverture maladie financé et organisé au niveau national paraît être la solution la plus sûre pour atteindre l'objectif recherché sur l'ensemble du territoire et réduire ainsi au minimum les *«pertes par rapport au droit potentiel.»*²³ René TEULADE va dans le même sens quand il affirme *«qu'il faut transférer toutes ces mesures pour la santé dans le cadre de l'assurance maladie. Ce serait le cheminement de l'assistance vers le droit.»*²⁴

§3- Les politiques spécifiques de formation et d'insertion professionnelle.

Dans le domaine de l'insertion et de la formation, même si les stages sont souvent critiqués pour l'*«illusion d'un emploi futur»* qu'ils engendrent, les responsables d'associations leur reconnaissent volontiers certains bienfaits notamment pour les jeunes. Ils affirment en particulier :

- «- que la stabilité permise pendant quelques mois offre la possibilité de reconstruire des projets ;*
- qu'avec le stage, la délinquance recule de manière significative et qu'elle constitue ainsi un tournant dans la vie de certains jeunes ;*
- que grâce aux droits sociaux associés au stage, les jeunes peuvent à nouveau se faire soigner de manière correcte ;*

²² VILLAC M., article cité p. 6.

²³ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales le 15 décembre 1993.

²⁴ René TEULADE, audition devant le comité de pilotage, le 17 mai 1994.

- que plus généralement, les personnes engagés dans cette démarche de formation et d'insertion se retrouvent en position de citoyen.» (responsable d'association, entretien).

Ainsi, ce n'est pas toujours pour leur fonction principale d'insertion professionnelle que les politiques spécifiques sont considérés avec intérêt. C'est aussi pour leurs effets indirects, en particulier quand ils améliorent le statut, la reconnaissance ou l'image de soi des bénéficiaires de ces dispositifs. En outre, le contenu des stages, les méthodes mises en oeuvre et les formes d'accompagnement des démarches individuelles qui sont expérimentées représentent des acquis réalisés par les divers intervenants qui se révéleront peut être d'un grand intérêt à l'avenir. L'échec fréquemment observé en matière d'insertion demeure pourtant un réel problème pour les intéressés et une question épineuse pour les pouvoirs publics.

§4- Les politiques territoriales spécifiques.

Les politiques publiques spécifiques n'ont pas seulement pour objet d'apporter une réponse en termes de prestations individuelles. Certaines d'entre elles ont un caractère plus global et plus transversal.

C'est le cas en particulier de celles qui ont pour cible un territoire délimité (programmes "développement social des quartiers" et "zone d'éducation prioritaire"). Le caractère relativement nouveau de ces politiques est en général reconnu. Souvent, ces politiques sont perçues par les acteurs de terrain comme le **creuset de nouvelles pratiques** effectivement mieux adaptées aux problèmes. Par exemple, les zones d'éducation prioritaires *«ont permis une prise de conscience, un changement d'état d'esprit au niveau de l'école et des enseignants. Cela a permis de réfléchir à d'autres manières d'aborder les problèmes de l'éducation des enfants (climat propice au travail pédagogique en associant les familles, ouverture des enseignants aux partenaires extérieurs).»* (un travailleur social, entretien). De même, les programmes D.S.Q. sont parfois décrits, dans l'histoire locale présentée par les opérateurs, comme *«le premier lieu de concertation»* (entretien) et souvent comme l'occasion *«d'un partenariat très fort.»*(entretien). L'intervention de la police auprès des jeunes des collèges est aussi citée en exemple des décroissements favorisés par ces nouvelles politiques publiques.

Cet effet "andragogique"²⁵ où les acteurs reconnaissent avoir beaucoup appris notamment dans *«la connaissance des publics et des problèmes»* a été souligné à plusieurs reprises. De fait, ces programmes spécifiques obligent les responsables des politiques publiques à mettre les situations de pauvreté et d'exclusion à leur agenda et à se concerter pour imaginer des réponses adaptées. Pourtant, malgré le progrès qu'elles permettent, les pratiques

²⁵ Au sens développé au Québec de capacité à analyser et à faire évoluer les situations humaines et sociales prises dans leur globalité et non de manière découpée par fonction ou par institution.

nouvelles ainsi favorisées continuent de buter sur un point sensible: la reconnaissance des populations comme véritable interlocuteur et leur participation réelle aux processus de décision qui les concernent. Pour avancer dans ce domaine, un effort important de réflexion est nécessaire pour que les politiques publiques prennent mieux en compte la complexité liée aux contradictions qui existent entre les **échelles de temps** intriquées dans ces questions. En effet, le temps des bailleurs de fonds, celui des professionnels et surtout le rythme des gens ne battent pas souvent la même mesure.

§5- Les politiques spécifiques du logement.

Un véritable leitmotiv a pu être entendu par les enquêteurs sur tous les sites où ils se sont rendus. Selon le point de vue des acteurs, la mise en place de mesures spécifiques dans le domaine du logement semble absolument indispensable. En leur absence, les populations en situation de pauvreté sont mises en concurrence avec les autres groupes sociaux dans un processus impitoyable qui aboutit le plus souvent à leur exclusion.

Cette observation paraît d'autant plus forte qu'elle a pu être observée au sein même d'un dispositif spécifique comme celui des organismes H.L.M.. Confirmant ce qui a été dit dans les différents départements et surtout dans les agglomérations où s'est déroulée l'enquête, un responsable politique national a fait remarquer que ceux-ci étaient devenus *«de plus en plus sélectifs pour l'admission des locataires. Entre un fonctionnaire et un non-fonctionnaire, ou entre un salarié à ressources régulières et quelqu'un qui est indemnisé par le chômage, on sait à qui on donne la priorité. Avec cette pratique d'écramages successifs, on arrive à créer de l'exclusion. Des organismes à vocation théoriquement sociale gèrent ainsi des mécanismes de création d'exclusion.»*

Il en va de même pour les politiques générales en matière de logement. En effet, compte tenu de la multiplicité des objectifs impliqués (soutien à une activité économique, orientation de l'épargne, développement de l'accession à la propriété, encouragement du marché locatif, équilibre financier des HLM, aménagement urbain, etc.) *«il y a de multiples raisons en s'occupant du logement de ne pas faire grande place aux plus défavorisés, car tous les autres thèmes peuvent chacun prétendre à une prise en compte de leurs problèmes.»*²⁶ Cette surdétermination des politiques dans le domaine du logement, invite donc à maintenir des politiques spécifiques pour atteindre les objectifs fixés à l'égard des populations en grande pauvreté. En outre, pour conserver son efficacité l'intervention publique générale ou spécifique doit être périodiquement réinterrogée et, si nécessaire, réactualisée. Tel est l'un des objets de la loi du 30 mai 1990.

Cette loi fait également partie de ces lois spécifiques récentes qui sont considérées par la grande majorité des acteurs locaux comme des **avancées**

²⁶ Louis BESSON, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

importantes. Parmi les aspects positifs mentionnés, il convient de noter que cette loi a permis une mise en cohérence plus grande des actions des acteurs (résorption des dettes, accompagnement social, etc.). Elle a créé aussi les conditions d'un partenariat et du suivi d'un projet plus global avec les familles. Ainsi, l'accompagnement social lié au logement (ASEL) dont elle a favorisé le développement facilite désormais l'accès des plus pauvres à un habitat décent. Même si elle reste encore problématique, la sortie des centres d'hébergement et de réadaptation sociale peut être envisagée aujourd'hui avec plus de continuité et de meilleures chances de réussite.

Enfin, la loi du 30 mai 1990 se révèle aussi être un cadre dans lequel les partenaires locaux (HLM, PACT-ARIM, associations, etc.) peuvent donner de l'élasticité à l'offre et inventer des solutions adaptées pour des groupes en grande difficulté (toxicomanes, populations du voyage, gens de l'errance).

§6- Conclusion : la nécessité de politiques spécifiques.

Finalement, il est très difficile d'imaginer que les pouvoirs publics puissent se passer de politiques publiques spécifiques pour résoudre la question de la grande pauvreté. Quatre raisons au moins peuvent être avancées pour justifier un tel recours :

- 1- Compte tenu de l'échec des politiques générales en termes "d'effectivité" pour les populations en grande pauvreté, **un rattrapage** est nécessaire. Il passe par des mesures spécifiques.
- 2- **Les trous de la législation** et l'existence de précarités accrues pour la population isolée, écartée des droits associés aux enfants et à la famille, imposent une réponse spécifique.
- 3- Un service spécifique est conçu en tenant compte des **problèmes particuliers** des personnes en grande pauvreté ; (problème de communication, de ressources, de déplacements, absence de papiers, etc.). Les blocages tombent et une **amélioration de l'accès au droit** devient possible pour les pauvres grâce à une politique spécifique.
- 4- Les situations extrêmes ont besoin d'outils et de méthodes spécifiques.²⁷

Les politiques spécifiques présentent donc des avantages réels qui expliquent qu'elles soient parfois adoptées par les pouvoirs publics pour lutter contre la grande pauvreté. Néanmoins, elles ne font pas l'unanimité et elles sont aussi l'objet de vives controverses.

²⁷F. Charles LEJEUNE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

B- Les inconvénients des politiques spécifiques.

Les politiques spécifiques sont d'abord contestées pour une raison principale qui tient à la fonction même qu'elles doivent remplir. Elles ont en général comme objet de créer une discrimination positive en faveur des populations pauvres. Or, des politiques différenciées engendrent des droits différents voire parfois un droit spécial. L'exemple des mesures de protection des majeurs (tutelle, curatelle) où «*il semble que pour protéger il faille contraindre*²⁸» invite à une certaine prudence en la matière. En effet, dans quelles conditions peut-on imaginer une segmentation vraiment positive en termes de droits ? Derrière une telle question, se profilent d'une part, la difficulté technique de la mise en oeuvre de certaines mesures et d'autre part, la possibilité d'effets pervers qui nuisent à la situation des personnes visées. Il s'agit là des problèmes généraux les plus souvent évoqués à propos des politiques spécifiques mais il en existe d'autres dont le caractère est plus marqué dans le contexte économique actuel et qu'il ne faut donc pas oublier.

§1- Le risque de la sélection.

La mise en place d'une politique spécifique pour les populations en grande pauvreté pose un premier problème pratique quant à la détermination du domaine d'application. Pour quelles personnes la mesure est-elle applicable ? En effet, pour toutes les politiques qui n'ont pas un caractère universel, il est indispensable d'opérer une partition sur la population pour déterminer qui sont les bénéficiaires potentiels. Les critères qui servent à cette sélection résultent des textes de lois, des décrets et des circulaires d'application et enfin des pratiques des acteurs locaux. Comme le précise Didier ROBERT, «*il n'y a pas un seuil en dessous duquel, tout d'un coup, il y aurait des grands pauvres qui demanderaient des politiques durablement spécifiques, des solutions minimums ou, pire, des droits minimums.*»²⁹

La difficulté d'une définition parfaite et pertinente par rapport au problème posé constitue un premier obstacle déjà redoutable. Il convient souvent de choisir entre le risque de multiplier les situations de personnes pourtant pauvres mais exclues du dispositif et celui de voir croître le nombre des bénéficiaires qui n'avaient pas nécessairement besoin du dispositif. Devant cette difficulté, un expert interrogé évoque une sorte de valse hésitation puisqu'il note «*qu'il y a une oscillation permanente des dispositifs et des "ciblages" soit trop larges, soit trop pointus.*»³⁰ Ce problème présente un caractère lancinant dans le champ des politiques sociales.

²⁸ BROVELLI G. & NOGUÈS H., **La tutelle au majeur protégé : la loi de 1968 et sa mise en oeuvre**, Collection Logiques juridiques, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 15.

²⁹ Didier ROBERT, audition devant la section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

³⁰ Élisabeth MAUREL, audition devant le Comité de pilotage, le 16 juin 1994.

Pour en prendre conscience plus clairement, il est possible de s'appuyer sur le schéma 1. Celui-ci est construit à partir des conventions suivantes :

- la population définie comme **ayant droit** rassemble toutes les personnes qui satisfont les critères établis par la réglementation en vigueur pour bénéficier du dispositif ou de la prestation ;
- la population des **demandeurs** regroupe les personnes qui ont effectué une démarche pour demander le bénéfice du dispositif ou de la prestation ;
- enfin, la population des **bénéficiaires** est constituée des personnes qui bénéficient effectivement du dispositif ou de la prestation.

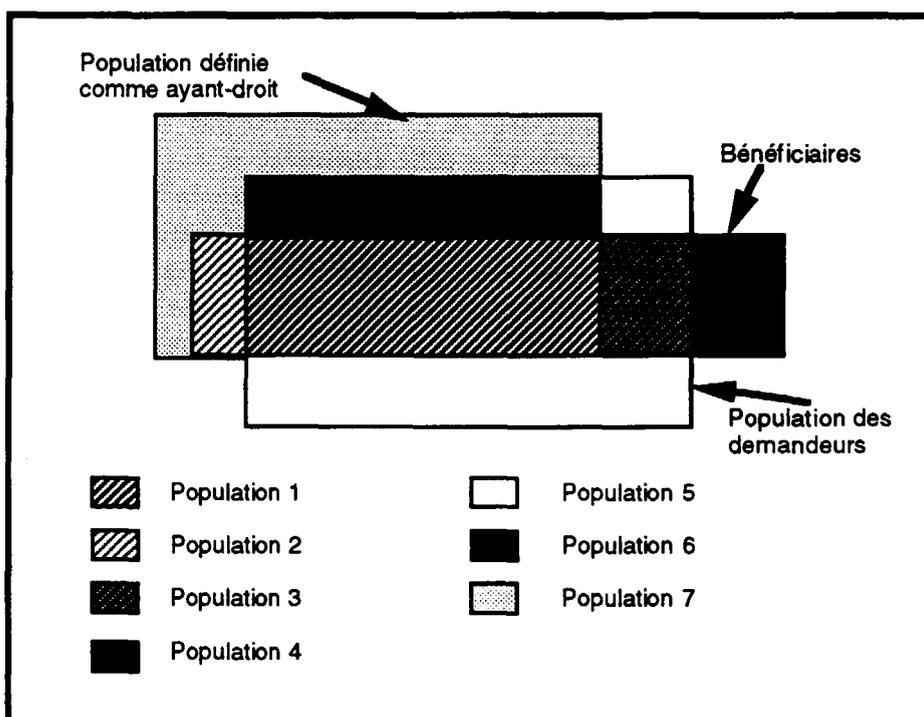
La situation est plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. Il est impossible de considérer que ces trois populations s'emboîtent comme le feraient des poupées russes. La population des bénéficiaires n'est pas un sous ensemble de celle des demandeurs qui elle même n'est pas un sous ensemble de la population définie comme ayant droit. Il est nécessaire en réalité de distinguer sept situations possibles pour les personnes concernées par le dispositif.

1° - L'hétérogénéité des situations de bénéficiaires.

Quatre situations différentes concernent les bénéficiaires :

Population 1 : Ce cas rassemble les personnes dont le besoin est reconnu, qui ont demandé et qui ont accès au dispositif. Théoriquement, ce cas est la **situation idéale**. Il suffit simplement de s'interroger sur le degré de satisfaction de la population ainsi touchée.

Schéma 1- Les ayants droit, les demandeurs et les bénéficiaires.



Population 2 : Ce cas rassemble les personnes dont le besoin est reconnu, qui vont bénéficier du dispositif mais qui ne l'ont pas demandé. Il ne s'agit pas là d'une hypothèse d'école. Cette situation correspond soit à **des décisions judiciaires** qui s'imposent aux personnes (par exemple, des mesures tutélaires ou des placements non désirés), soit à des décisions administratives (par exemple, lorsque l'obtention d'un logement est conditionnée à l'acceptation d'une mesure d'accompagnement social). Dans ces deux cas la décision est prise sans l'assentiment de la personne concernée. Il est essentiel de vérifier le bien fondé d'une telle décision remettant en cause la liberté individuelle, notamment en examinant la réalité des possibilités de recours offertes à la personne concernée.

Population 3 : Ce cas rassemble les personnes qui ont demandé et qui ont accès au dispositif alors qu'elles n'appartiennent pas au champ défini par la réglementation. Il s'agit de personnes qui sont qualifiée de **bénéficiaires indus**. Ce cas est encore plus compliqué car il peut résulter de plusieurs causes différentes. Dans certains cas, il va correspondre à une stratégie du bénéficiaire pour obtenir de manière parfois frauduleuse un avantage supplémentaire indu. C'est sans doute cette situation à laquelle pensent les conseillers généraux qui considèrent *«que la mise en place de l'anonymat se traduit par un mode d'attribution quelque peu aveugle du RMI.»*³¹

Dans d'autres cas, il n'y a pas de fraude mais le dispositif modifie le système d'incitations face auquel se trouvent les personnes potentiellement bénéficiaires. Ainsi, les "voisins" de bénéficiaires (au sens large du terme voisin) peuvent modifier leur comportement afin de devenir bénéficiaires. Ce phénomène d'imitation ou encore cet effet "caméléon" a été évoqué par des acteurs à propos de certaines allocations³² (par exemple, RMI, API, aide médicale).

En outre, la situation décrite dans la population 3 peut correspondre aussi à un oubli de l'administration dans la définition des ayants droit, oubli réparé en quelque sorte par des modalités concrètes d'application plus souples.

Enfin, les critères utilisés pour juger des acteurs chargés de mettre en oeuvre le dispositif peuvent induire des stratégies pour améliorer la performance apparente. Un acteur de terrain s'interroge sur *«la grosse machine»* qu'est selon lui le programme local d'insertion par l'économique (PLIE) et met en doute son efficacité car *«il y a le risque de ne prendre que les personnes qui n'ont pas véritablement de problèmes au niveau social.»*(un travailleur social, entretien).

³¹ M. CHÉRIOUX, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

³² Ce phénomène a surtout été étudié au Etats-Unis mais quelques études françaises menées par l'équipe de Jean-Claude RAY sur l'allocation au parent isolé l'ont également analysé. Cf. RAY J-C., CARVOYEUR L-S. et LIMAN TINGUIRI K., **API et désincitation au travail**, Rapport pour le Commissariat général du Plan, octobre 1983, 258 p. et RAY J-C., CARVOYEUR L-S. et JEANDIDIER B., **Transferts sociaux et modes de cohabitation : le cas des femmes ayant des enfants à charge**, Rapport pour le Commissariat général du Plan, septembre 1986, 376 p.

Population 4 : Ce cas est sans doute plus théorique mais quelques exemples attestent de son éventualité. Il rassemble en effet, des bénéficiaires, qui pourtant n'ont rien demandé et qui surtout n'appartiennent même pas à la population définie comme ayant besoin du dispositif. Il peut s'agir de phénomènes de **substitutions forcées** qui sortent du champ de l'analyse développée ici ou encore de prescriptions imposés à tous par des agents extérieurs.

2°- Les situations d'exclusion du dispositif.

Parmi les personnes non bénéficiaires, il faut distinguer trois situations différentes :

Population 5 : Cette situation correspond à un **fonctionnement "normal"** du dispositif puisqu'il s'agit de personnes qui demandent le bénéfice de la prestation mais dont le droit n'est pas reconnu et qui ne la reçoivent pas. Les organismes administratifs chargés de la distribution de la prestation ou du contrôle de l'accès au dispositif ont donc raison sur le plan du droit d'écartier un tel demandeur. *«Ces situations de "non droits" sont composées principalement d'étrangers en situation irrégulières (entrée en France clandestinement ou n'ayant pas obtenu le renouvellement de leur carte de travail bien qu'ayant longtemps travaillé en France et des jeunes adultes âgés de moins de 25 ans, sans enfant à charge, qui ne sont pas éligibles au RMI et qui ont épuisé les dispositifs de stages et les diverses formules d'insertion.»* (un travailleur social, entretien). Un autre intervenant évoque la situation *«des familles dont le regroupement familial a été fait relativement sans procédure légale, où le mari est en procédure régulière mais pas la femme, y compris les enfants, et il y a des parties de la famille qui n'ont pas le droit à la sécurité sociale, parce qu'elles n'ont pas de titre de séjour. Et ce sont des femmes insérées depuis dix ans parfois sur la quartier !»*³³ Aussi, le constat de la bonne application de la réglementation ne suffit pas. Il reste à s'interroger sur les raisons qui ont amené ces personnes à formuler une demande. Sont-elles réellement dans le besoin ? Si oui, la nature exacte de leur demande correspond-elle bien à ce qui est proposé par cette politique spécifique ? Ces manifestations des demandeurs constituent en effet, un gisement d'informations sur les situations vécues qui mériterait d'être exploité de manière systématique. Il pourrait en résulter des améliorations sensibles des politiques spécifiques soit par la meilleure qualité des informations transmises au public, soit par l'extension du champ d'application des mesures, soit encore par la mise en place de nouvelles mesures complémentaires.

Population 6 : Cette situation est malheureusement assez fréquente. Elle correspond à des personnes dont la situation de besoin, exprimée sous la forme d'une demande, est reconnue par la réglementation mais qui ne peuvent bénéficier du droit. Il s'agit évidemment d'un **phénomène de rationnement**.

Compte tenu de l'effet de ciseaux engendré par le ralentissement de la croissance économique, le nombre des situations de besoins s'accroît tandis que

³³Dr. de la SELLE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 7 décembre 1994.

les ressources sont plus fortement contraintes. Par conséquent, le rationnement s'accroît. Les exemples sont nombreux particulièrement dans le domaine du logement où les files d'attente sont parfois tellement longues que les personnes en grande pauvreté ont peu de chances d'y accéder, même si leur tour est bien respecté ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas. De même, il est clair que *«les populations en grande pauvreté ne sont pas forcément dans les zones identifiées ZEP.»*³⁴

Dans le domaine de la santé aussi, les acteurs de terrain n'ont pas manqué de rappeler les difficultés que peuvent rencontrer les toxicomanes, les personnes souffrant d'alcoolisme ou même les personnes errantes quand elles sont malades pour trouver un lieu d'accueil, d'aide et de soins. Dans des cas rares mais dont la fréquence semble s'être accrue ces dernières années selon les acteurs locaux, l'hôpital public lui-même devient difficile d'accès pour les personnes en grande pauvreté quand il met en place des stratégies de défausse. La réforme de l'aide médicale est aussi parfois l'occasion d'un rationnement de l'accès aux soins spécifique aux personnes pauvres. Ainsi, évoquant la situation dans sa commune le Docteur de la SELLE considère que *«concrètement, cette réforme a aggravé l'accès aux soins des populations qui étaient redevables de l'aide sociale. (...) Dans ma commune - je ne sais pas pourquoi, mais c'est propre au département X. - les familles ont droit à quatre étiquette au début de chaque mois : une pour le médecin, une pour le pharmacien, une pour le laboratoire et éventuellement pour le radiologue. (...) ce qui fait qu'on peut soigner en début de mois et qu'en fin de mois -c'est un peu comme pour les banques- on est à découvert. Auparavant, cela ne fonctionnait pas ainsi. Il y a actuellement une limitation des droits à consultation.»*³⁵ Cette situation n'est pas unique l'enquête de terrain a confirmé que certains départements avaient mis en place un tel contingentement de l'accès aux soins pour limiter l'accroissement des dépenses dans ce domaine.

D'une certaine manière, cette situation de non accès à un droit spécifique est inhérente à la mise en place de politiques spécifiques tant qu'elles n'ont qu'un **caractère optionnel** pour les acteurs locaux. Ainsi, peut-on expliquer, à défaut de la comprendre parfaitement, cette réaction d'un ancien responsable d'une administration déconcentrée de l'État qui avouait les avantages de l'absence d'un CHRS dans son département: *«ainsi, les gens allaient plus loin...»* (un responsable administratif, entretien).

Le comportement des collectivités locales s'inscrit parfois dans la même logique. De manière passive, la satisfaction des besoins en logement est compromise par le fait que les HLM n'achètent que là où ils sont les bienvenus et où les communes les sollicitent, lesquelles ne sont pas forcément celles qui ont les plus grands besoins. Un militant d'association résume cette inertie en précisant que *«les communes qui ne veulent pas de logements locatifs ne se manifestent pas, les organismes HLM non plus.»* (un bénévole, entretien).

³⁴ Philippe JOUTARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

³⁵ Dr. de la SELLE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 7 décembre 1994.

D'autres, comme ce directeur d'un CHRS vont plus loin et considèrent qu'il existe aussi des stratégies plus interventionnistes «où chaque commune s'arrange avec son organisme H.L.M. pour virer ses pauvres chez le voisin.» (un directeur de CHRS, entretien). Évidemment, ces pratiques ne sont pas limitées aux politiques spécifiques mais celles-ci offrent un terrain privilégié pour leur mise en oeuvre. L'État se trouve alors en difficulté devant ces comportements, parfois cautionnés par le "marché politique" local. Soit, il oblige mais il se heurte à de vives oppositions, soit il tente d'inciter mais cela lui coûte cher et n'évite pas toujours la formation de ghettos.

La réduction des moyens budgétaires en raison du contexte économique et de l'existence d'une allergie fiscale complaisamment entretenue augmente sérieusement la fréquence de ces situations.

Population 7 : Ce cas regroupe des personnes qui quoiqu'ayants droit, ne demandent pas le bénéfice de la prestation et qui par conséquent ne la reçoivent pas. C'est une situation qui commence à être mieux connue et mieux analysée aujourd'hui. Déjà dans les années soixante-dix, certains travaux menés avec le concours du ministère des affaires sociales dans le prolongement des premières réflexions théoriques sur les exclus initiées par René. LENOIR, ont mis en évidence un tel phénomène³⁶. Les enquêtes réalisées au sein de la Caisse nationale des allocations familiales au sujet de l'allocation logement ont montré qu'environ 180 000 familles restaient encore exclues de l'allocation logement à caractère familial³⁷. Le revenu minimum d'insertion n'échappe pas à cette difficulté malgré la volonté clairement affirmée d'en ouvrir l'accès au maximum. Selon la Commission nationale d'évaluation «l'ensemble des données recueillies convergent autour d'une proportion maximale de 10%.»³⁸ Cette estimation est faite sur une population légale d'ayants droit. En revanche, le Secours catholique sur la base d'une population de bénéficiaires potentiels avance le taux de 12,7%. Sans que cela puisse être considéré comme un échantillon, le Docteur HENRY mentionne le fait que 64% des personnes accueillies l'hiver à la station Saint-Martin «n'ont pas le RMI.»³⁹ Il s'agit d'un phénomène appelé habituellement "non take-up" en utilisant une locution anglaise qui pourrait être traduite imparfaitement par non demande de la part des personnes concernées ou encore par "**non effectivité**". Il est possible d'identifier plusieurs

³⁶ CATRICE-LOREY A., "Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle", **Revue française des affaires sociales**, n°4, octobre-décembre 1976, pp. 127-137.

³⁷ STECK Ph., "Prestations familiales : une plus value en gestion des droits", **Droit social**, n°11, novembre 1983, p. 654.

³⁸ VANLERENBERGHE P., **Le RMI, le pari de l'insertion**, la documentation française, Paris, mars 1992, p. 227.

³⁹ Docteur HENRY, audition devant le Comité de pilotage, le 19 avril 1994.

facteurs qui favorisent le "non take-up". W. Van OORSCHOT⁴⁰ en propose une typologie qui est présentée dans l'encadré n°1.

Encadré n°1

Les facteurs socio-économiques du non take-up
d'après W. Van OORSCHOT

1- Le rôle des critères d'ayant droit

- Le nombre et la complexité des critères d'attribution
- L'imprécision des critères
- L'imposition de critères stigmatisants ou facteur de "désincitations"
- L'existence d'une procédure sans aucune aide

2- Le rôle de l'administration

- L'absence d'une information active des bénéficiaires
- L'insuffisante qualification des personnels
- L'assimilation de l'instruction du dossier à un contrôle social
- Le développement de procédures stéréotypées
- La minimisation des coûts budgétaires (information réduite et développement des contrôles)
- L'absence de coopération entre les administrations

3- Le rôle des demandeurs de prestation

- L'ignorance de l'existence de la prestation
- Le découragement devant les démarches ou le rationnement
- Le refus de la prestation

Même s'il est vrai que «*le pauvre est celui qui ne sait pas*»⁴¹, il est souvent difficile d'imputer l'ignorance d'une prestation ou de la procédure d'obtention de la prestation à des personnes en position ou en voie d'exclusion sociale. En effet, cette ignorance est dans une large mesure le résultat des conditions administratives dans lesquelles la promotion et la publicité de la prestation ont été effectuée.

⁴⁰ OORSCHOT W.V., "Non take-up of social security benefits", paper presented to the Social Policy Association Conference, Juillet 1990. Journal of European Social Policy.

⁴¹ René LENOIR, audition de vant la **Section des Affaires Sociales**, le 5 janvier 1994.

La difficulté est encore plus grande pour les populations qui ne savent pas lire. Ainsi, une personne interrogée, évoquant la difficulté d'accès aux droits de la population tzigane, indique que *«le gros problème jusqu'à ces dernières années, c'est qu'ils n'ont jamais rencontré sur leur route des gens qui leur expliquent ce qu'il faut faire avec suffisamment de simplicité de langage et de patience pour répéter plusieurs fois la même chose si nécessaire. Ce sont des gens qui n'approchent pas la lecture ni l'écriture, alors vous pouvez toujours leur laisser un bout de papier, si ce n'est pas pour le remettre à quelqu'un qui sait lire, ils ne sauront pas quoi en faire.»* L'information doit donc être complétée par une médiation comme l'ont d'ailleurs parfois bien compris certains organismes sociaux qui ont révisé fondamentalement leurs pratiques d'accueil et de communication.

Compte tenu de la situation de "désaffiliation", c'est à dire de la perte des liens familiaux et sociaux connue par beaucoup de personnes en grande pauvreté, le problème fondamental qui est posé par la mise en oeuvre des politiques spécifiques est celui de la **place de l'information** dans les procédures d'attribution. Dès lors, il est possible de préciser l'alternative devant laquelle se trouvent placés les responsables des politiques publiques. *«Doivent-ils au nom de l'autonomie des personnes, au nom du refus de l'assistance, laisser aux personnes l'entière responsabilité de la recherche d'information ou bien, au contraire, les organismes chargés de l'attribution des prestations doivent-ils assumer partiellement ou en totalité cette responsabilité et développer les moyens de l'exercer ?»⁴²*

Le souci de l'effectivité de l'accès des personnes en grande pauvreté implique donc une stratégie informative offensive allant éventuellement jusqu'à la **prospection**. Mais cet effort n'est pas toujours suffisant car *«l'absence de connaissance des dispositifs ou du guichet n'est pas l'explication essentielle de la "non-effectivité" des politiques, la peur du contrôle, la difficulté des procédures, le découragement réel ou supposé jouent aussi un rôle.»⁴³*

Pour que la stratégie d'information soit vraiment efficace, encore faut-il que l'intervention proposée ne soit pas elle-même source de stigmates au point de décourager parfois certains bénéficiaires.

§2- Le risque de stigmatisation.

Les mots ont souvent un poids très lourd. Ainsi, l'action de stigmatiser, c'est à dire le fait de flétrir, de marquer d'infamie ou d'ignominie une personne constitue un acte grave. Stigmatisation, cette expression a d'abord été utilisée dans la littérature anglo-saxonne. En France, elle est employée aujourd'hui de plus en plus fréquemment par les analystes des politiques sociales et cela

⁴² NOGUÈS H., BOUGET D., **Les dispositifs de garantie de ressources en France**, second rapport à la Commission des Communautés européennes, janvier 1993, CEBS-Université de Nantes, p. 32.

⁴³ Élisabeth MAUREL, audition devant le Comité de pilotage, le 16 juin 1994.

particulièrement à propos des politiques menées en direction des personnes les plus pauvres.

Parmi l'ensemble des effets engendrés par une politique spécifique, celui de créer de nouvelles catégories juridiques ou statistiques mérite d'être signalé. Parfois même un nouveau vocable apparaît servant à désigner les personnes concernées par les mesures engagées (par exemple, "Rmistés", "Ces", "cas social", etc.). Si l'on comprend bien les commodités de langage permises par cette propension, il convient cependant d'être attentif au fait que ces catégories sont purement artificielles en ce sens qu'elles ne rassemblent que des groupes de personnes créés par le dispositif mis en place. En outre, l'image qu'elles donnent des personnes ou des situations vécues est souvent caricaturale et même parfois totalement erronée. Enfin, l'étiquette ainsi accrochée aux personnes est fréquemment lourde à porter au point même, comme cela a été déjà mentionné, de dissuader la demande de personnes pourtant dans un grand dénuement. L'image qu'ont les personnes d'elles-mêmes et de la situation qu'elles vivent dépend pour une part non négligeable de la manière dont on s'adresse à elles et de la façon dont les acteurs sociaux en parlent.

Il ne s'agit donc pas d'une simple querelle d'experts autour du meilleur concept pour désigner le phénomène, car l'enjeu est triple :

- sur le plan de l'analyse, il conditionne la richesse de la compréhension de la situation;
- sur le plan des relations interpersonnelles, il détermine la qualité du regard porté ;
- et finalement, au niveau des effets pour les personnes, il engage la dignité qui leur est reconnue comme être humain et comme citoyen.

C'est pourquoi, tant d'acteurs locaux parmi les militants d'association ou parmi les professionnels de la santé ou de l'action sociale ont insisté au moment des entretiens sur **le choix des mots** servant à désigner les personnes en grande difficulté.

Quand les mots sont vecteurs de culpabilité, quand ils sont chargés de mépris, quand ils avivent la peur ou simplement quand ils ont pour fonction principale de diviser, de séparer, ils peuvent devenir un facteur supplémentaire d'exclusion ou d'enfermement. De nombreux acteurs de terrain ont souligné que le simple fait d'avoir telle ou telle étiquette (par exemple, sortir de CHRS, être dandestin) suffisait pour interdire l'accès au logement, pour qu'une mairie s'oppose à l'établissement d'une famille, pour qu'un éventuel employeur se dérobe ou pour qu'un établissement sanitaire se referme. Tout se passe parfois comme si les mots eux-mêmes "servaient à enfermer" les personnes en les assignant en quelque sorte à la position qu'elles occupent dans l'espace économique, géographique ou social. Au bout du compte, c'est la qualité de sujet et les droits fondamentaux de la personne qui peuvent se trouver niés.

Le même phénomène est apparu avec des politiques qui se veulent pourtant plus globales et qui cherchent à englober l'ensemble d'un territoire. Ces politiques transversales ciblent un territoire sur lequel les mesures spécifiques

vont s'appliquer. A propos de la politique de développement social des quartiers, un responsable de la politique d'action sociale fait remarquer qu'elle pose «*un problème de marquage social.*»⁴⁴ Un autre responsable de la mise en oeuvre des politiques publiques évoque aussi «*l'étiquetage "ZEP."*» dans le domaine de l'enseignement. Ce marquage renforce l'image éventuellement déjà négative de ces quartiers⁴⁵. Il suffit d'indiquer que l'on habite tel ou tel quartier pour que la méfiance s'installe et que certaines portes se ferment. Bien sûr, la dynamique sociale conduit toute seule à de tels jugements mais ils prennent un caractère quasi officiel quand l'administration ou les experts donnent l'impression de les cautionner. C'est l'une des raisons qui ont conduit à abandonner les programmes "développement social des quartiers" pour aller vers des programmes de "développement social urbain" puis vers les "contrats ville".

L'existence d'un effet discriminant positif qui se retourne contre ses bénéficiaires existe parfois même au sein des établissements. L'exemple de certaines maisons de retraite pour personnes âgées où l'on parle des "payants" et des "autres", c'est à dire de ceux qui ont recours à l'aide sociale pour assumer le coût de leur hébergement peut être médité. Dans certains cas, c'est la procédure de l'admission au bénéfice de la mesure spécifique qui est à l'origine de la stigmatisation. Ainsi, comment ne pas partager l'inquiétude de ce directeur de CHRS qui dédarait lors de l'enquête : «*Des fois, je me dis "La famille Untel, elle aurait mieux fait de ne pas venir car il y a l'étiquette foyer en plus qui ferme encore plus les portes !"*» (un responsable de CHRS, entretien). Le phénomène est encore plus net en zone rurale où l'anonymat est plus difficile à assurer. L'enquête sur les ressources, l'expertise sur l'état mental, la "police des familles" (J. DONZELOT) qui accompagnent parfois certaines investigations sociales sont autant de facteurs qui inquiètent les personnes et qui peuvent altérer plus ou moins gravement leur dignité.

§3- "L'effet ghetto".

L'effet de stigmatisation engendré par certaines politiques spécifiques est parfois renforcé par les ghettos qu'elles tendent à reconstituer soit en termes spatial soit, au sens figuré, en termes de position sociale. En effet, les populations en grande pauvreté sont tenues à part lorsque la réponse à leurs besoins ou à leurs problèmes ne peut être trouvée dans le cadre des solutions de droit commun. L'invention de solutions "ad hoc" apparaît alors comme une réponse possible mais simultanément comme un piège éventuel confirmant l'état de pauvre.

Tous les domaines (santé, logement, emploi, formation, etc.) présentent des exemples illustrant les risques inhérents à cet effet des politiques spécifiques.

⁴⁴ Marinette GIRARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

⁴⁵ Philippe JOUTARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

Si le coût des soins laissé à la charge des malades devait continuer à croître, si le recours à des formes d'assurances complémentaires se développait et si de plus en plus d'établissements ou de médecins avaient tendance même involontairement à se spécialiser dans une médecine coûteuse et mal remboursée, alors le risque de voir se développer une médecine à deux vitesses pourrait représenter une réelle menace. L'idée que l'hôpital redevienne un bien inférieur, pour les pauvres est parfois avancée. Ce n'est cependant que l'un des scénarios possibles. En effet, le développement du plateau technique hospitalier, les forts investissements réalisés dans les nouvelles technologies et la concentration d'un potentiel considérable en capital humain peuvent protéger sans doute l'hôpital d'une telle évolution et confirmer sa spécialisation dans la médecine de pointe. En outre, plusieurs personnes interrogées ont indiqué que depuis la mise en place du budget global, il avait pu observer certaines formes de désengagement de l'hôpital à l'égard des pauvres et même parfois la tentation de reporter certaines de ses missions sur des associations, comme Médecins du Monde pratiques vigoureusement dénoncée par les militants associatifs. Il ne faut pas exclure que le système hospitalier connaisse ces deux évolutions simultanément et qu'au bout d'un certain temps, coexistent en son sein quelques grands centres hospitaliers publics devenus «*un plateau de haute technologie*»⁴⁶ dont la vocation spécialiste s'affirmerait et tout autour, un réseau d'hôpitaux publics accueillant de plus en plus de malades à ressources modestes ou même très faibles.

Dans le domaine du logement, la situation est parfois tellement critique pour des personnes isolées comme pour des familles avec des enfants que la réglementation générale n'est parfois plus appliquée. Il arrive que les allocations logement continuent à être versées pour des logements qui ne respectent pas les critères légaux. L'application de la loi appauvrirait davantage les familles qui y sont logées sans leur apporter de solutions. Dans un contexte de pénurie de logements à bon marché, quel sens aurait la multiplication des interdictions de louer des logements même peu salubres ? Ces adaptations imposées par le contexte économique et social ne peuvent évidemment pas être assimilées à de véritables politiques publiques mais elles constituent parfois les germes d'un nouveau droit d'exception. De toute manière, ces entorses reflètent un indéniable retour en arrière sur le plan du droit même si elles permettent à court terme d'apporter un véritable soulagement. La lutte contre l'habitat insalubre, contre les taudis, thème majeur dans les années cinquante en France risque, si l'on en croit certaines personnes interrogées de se retrouver à l'ordre du jour du début du siècle prochain.

Dans le domaine de l'emploi et, singulièrement pour les jeunes de milieux défavorisés, fréquemment dépourvus de qualifications, l'entrée dans la vie active passe le plus souvent par une succession de stages et débouche en général sur des contrats emploi-solidarité. Ces emplois à caractère manifestement spécifique sont des substituts au déficit d'une politique plus

⁴⁶ Olivier QUÉROUIL, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

globale vis-à-vis du chômage. En effet, il est possible de se demander, avec certains acteurs de terrain, s'ils ne constituent pas d'une certaine manière une forme de partage du travail imposé seulement à certains jeunes et à des personnes pauvres ou menacées par la pauvreté. Plus généralement, certaines formes d'emplois, offerts aujourd'hui sur le marché du travail, s'éloignent sensiblement du statut de salarié tel que le droit du travail l'avait élaboré depuis près d'un siècle. La spécificité des situations ainsi produites tend à se généraliser à toutes les sphères de l'existence au point que la citoyenneté de ces populations semble parfois mise en cause.

Dans le domaine de l'accès à la formation et à la culture, il en va de même. Constatant, le recours à la politique de la Ville pour financer certaines actions culturelles, Hélène MATHIEU s'inquiète et souligne *«qu'il y a aussi danger d'isoler ces politiques et ces publics.»*⁴⁷

En ce qui concerne plus précisément l'accès à la formation, des formes différentes ont été mises en place avec le concours de militants bénévoles et le soutien éventuel des pouvoirs publics. Complémentaires de l'école comme le soutien scolaire ou substituts permettant un rattrapage comme les stages 16-18 ans ou 18-25 ans, ou encore parallèle au système scolaire comme l'enseignement spécialisé, ces nouvelles formes d'enseignement offrent parfois des alternatives intéressantes pour les exclus du système scolaire. Mais ces solutions spécifiques n'ont pas toujours des *«résultats probants»*, l'étiquetage qu'elles induisent *«peut être très négatif et amener à des "ghettoisations"»*⁴⁸ et au bout du compte, elles ne parviennent pas toujours à permettre une réintégration dans les circuits de qualification reconnue. L'insertion reste donc aussi difficile pour les jeunes.

Dans la mesure où il est si difficile de ne pas créer des réponses spécifiques qui ne renforcent pas ce que nous avons convenu d'appeler "l'effet de ghetto". C'est pourquoi, certains se demandent s'il ne conviendrait pas plutôt de changer la culture d'ensemble de l'administration et des responsables politiques.

Il faut sans doute souligner le risque de **développement d'une contradiction** fondamentale au sein même de la politique sociale énoncée en termes de droits dans le but de produire de l'intégration sociale. En effet, la forme d'intégration implicitement proposée correspond essentiellement à celle des cadres, de la vie urbaine, de la modernité, associée ou confortée par une exigence sociale de qualité dans la fourniture de services publics ou sociaux. Cette imposition juridique d'une norme de haute qualité "craque" de plus en plus nettement aujourd'hui. La contradiction devient alors la suivante : ou bien on maintient le droit mais son coût tend à générer de nouvelles exclusions au lieu de créer du lien social, ou bien on privilégie l'intégration sociale mais alors cette priorité impose de rompre avec la norme de qualité et donc avec certaines formes du droit, trop exigeant socialement pour que son caractère universel puisse être

⁴⁷ Hélène MATHIEU, audition devant le Comité de pilotage, le 21 juin 1994.

⁴⁸ Philippe JOUTARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

maintenue. L'apparition d'un cercle vicieux est alors possible. Si initialement, la transgression du droit, l'affaiblissement de l'application de la règle de droit peut créer du lien social, à terme, cette pratique risque de se renverser et d'aboutir à un résultat inverse où les phénomènes d'exclusion se développent à nouveau au coeur des processus de la politique sociale impliquant le retour d'un progrès des normes de qualité pour offrir de réelles possibilités d'intégration. Les récents développements des politiques d'intervention publique dans les domaines du logement et de l'emploi sont des indicateurs qui peuvent corroborer une telle hypothèse.

§4- Le risque de complexité.

La mise en place de politiques publiques spécifiques serait une tâche sans fin si l'on en croit certains des acteurs ou des responsables politiques interrogés. A l'appui de cette hypothèse, plusieurs arguments peuvent être avancés.

D'abord, il faut mentionner l'extrême diversité des problèmes à résoudre. En effet, si à chaque fois qu'une politique générale n'est pas accessible aux populations pauvres, il faut inventer un dispositif particulier et une réponse adaptée, la multiplication des agences, des institutions, des professions et des situations va être impressionnante. Critiquant sur ce point le dispositif imaginé pour le Revenu minimum d'insertion, un responsable administratif départemental affirme : *«Le RMI est l'illustration de ce qu'il ne faut pas faire. Ce qui est financé au titre du RMI, les politiques culturelles, les politiques de formation, les politiques de santé restent parcellaires. Cela manque de recul et de l'approche globale que peuvent avoir les gens qui gèrent les politiques publiques de manière générale, etc.»* (un responsable administratif, entretien).

Ensuite, l'observation de la dynamique de la discrimination positive montre que les solutions adoptées deviennent rapidement obsolètes. Parfois, ces politiques sont victimes en quelque sorte de leur succès. Les personnes accueillies dans le cadre d'une mesure spécifique quand elles étaient pauvres à un moment de leur existence peuvent ne plus l'être quelques années plus tard. Dès lors, elles ne devraient plus se trouver dans le dispositif considéré. Faut-il les faire sortir au risque de les déstabiliser pour offrir la place ainsi libérée à des personnes plus en difficulté ou bien faut-il élargir le dispositif d'accueil spécifique et supporter les coûts supplémentaires que cela implique. Dans d'autres cas, le dispositif s'altère progressivement. Pour garantir les performances d'insertion à la sortie on va progressivement écarter les personnes les plus en difficulté et on va sélectionner à l'entrée d'un dispositif de formation des personnes plus performantes. Pour diminuer les risques d'insolvabilité on préfère offrir un logement à des familles dont les ressources sont supérieures ou dont le comportement est plus conforme à la norme et ainsi, peut-on se demander *«si, dans les logements qui ont été financés comme logement d'insertion, on a bien toujours des gens qui relèvent de l'insertion.»*⁴⁹

49 Louis BESSON, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

Pour sortir d'un tel dilemme on a souvent recours à des filières constituées d'étapes successives vers un retour à la normale. Mais pour qu'une telle solution soit possible il faut en général **inventer de nouveaux dispositifs** complémentaires qui facilitent la transition. Ainsi, est-il suggéré que *«les gens qui ont des ressources modestes ne posent aucun problème pour être dans des logements ordinaires. Il faut les solvabiliser mieux et qu'ils soient dans le patrimoine normal.»*⁵⁰ La réponse à la difficulté rencontrée passe une nouvelle foi par la multiplication des dispositifs, compliquant ainsi davantage le système. On aurait noté pas moins de 40 dispositifs d'aide aux jeunes ! Il est vrai qu'ils ne se sont pas trouvés en vigueur au même moment mais leur rotation trop rapide complique elle aussi les choses...

Cette complexité est parfois dénoncée par les acteurs de terrain sans pour autant que l'efficacité soit au rendez-vous comme le développe la remarque suivante faite par un agent d'une mission locale : *«On est complètement phagocyté dans des dispositifs d'État. Nous-mêmes, on nous demande de "faire du chiffre". Alors bien sûr, on essaie de ne pas envoyer n'importe qui n'importe où. C'est vrai ! Je peux vous ressortir des dossiers de jeunes à la mission locale depuis 1982, ils ont tout fait, pré-qualif., qualif., SIVP, TUC, CES, aujourd'hui, je ne sais plus quoi encore ; ils ont absolument tout fait.»* (un agent d'une mission locale, entretien). Le Secours catholique constate également *«que beaucoup de personnes perdent pied du fait de la complexité croissante des dispositifs, de la lenteur administrative liée aux instructions et transferts de dossiers, aux disparités des conditions d'admission... la rupture de statut s'accompagnant souvent de déstabilisation psychologique.»*⁵¹

La pérennité de la discrimination positive créée par une politique spécifique est donc souvent difficile à assurer et cela est d'autant plus vrai que la dynamique des besoins dans le système économique est un processus apparemment infini de différenciation et d'imitation entre les groupes sociaux (J. BAUDRILLARD).

Finalement, selon les tenants de cette critique des politiques spécifiques, c'est leur efficacité même qui peut être problématique et qui invite à rechercher d'autres voies et cela d'autant plus que des effets pervers peuvent également leur être imputés. Comme l'indique de manière imagée l'un des acteurs locaux interrogé, face à la montée de l'exclusion, *«la solution ne consiste pas à agrandir la voiture-balai mais à intervenir en amont.»* (un responsable administratif, entretien).

§5- Le risque de conservatisme des politiques spécifiques.

Cette critique des politiques publiques spécifiques visant à lutter contre la grande pauvreté est l'une de celles qui peut ébranler le plus fortement les pouvoirs publics. *«Attention aux effets anesthésiants de ces lois !»*⁵² s'est exclamé

⁵⁰ Louis BESSON, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

⁵¹ Gilbert LAGOUANELLE, audition devant le comité de pilotage, le 19 avril 1994.

⁵² Bertrand FRAGONARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 15 décembre 1993.

un responsable de la mise en oeuvre de la politique du RMI. Sans doute voulait-il indiquer par là que la mise en place de remèdes à certains problèmes les rend ipso facto moins pressants et moins urgents au point que la volonté des acteurs politiques et sociaux d'y répondre plus complètement s'amenuise. La politique spécifique engagée restant en quelque sorte inachevée.

Les personnes interrogées sur le terrain ont parfois exprimé des opinions allant dans le même sens en insistant notamment sur certains effets indirects que les politiques spécifiques peuvent entraîner.

Ainsi, des responsables de CHRS nous ont-ils expliqué que l'existence du cadre d'une loi particulière ou celle d'un dispositif spécifique peut aboutir à la «*canalisation de toutes les demandes vers celui-ci*» (un responsable de CHRS, entretien), les acteurs locaux profitant de l'occasion pour mettre un terme à toutes les solutions antérieurement mises en place. Même si la loi se traduit pour une grande majorité des personnes par une situation améliorée, pour d'autres, et souvent pour les plus démunies, elle peut conduire à une détérioration car les systèmes qui fonctionnaient auparavant peuvent être plus souples et en définitive, plus opérationnels.

De même, à l'occasion de la mise en oeuvre d'une politique spécifique, un effort de rationalisation par le biais d'une certaine forme de division du travail entre les acteurs peut aussi conduire à une démobilisation de certains d'entre eux et globalement à une diminution des ressources engagées pour répondre au problème considéré. Ainsi, comme l'indique l'une des personnes chargées de l'application de politiques publiques, le risque principal est que du fait «*qu'un spécialiste s'en occupe, les autres acteurs s'en désintéressent.*»⁵³

Enfin, le fait de pouvoir se décharger sur le dispositif "ad hoc" agit comme une formidable **incitation au conservatisme** de dispositifs qui pourtant ne fonctionnent pas bien puisqu'ils sont sources d'exclusions. La mise en place d'une solution pour les pauvres peut révéler dans certaines situations une forme de démission des pouvoirs publics. Ainsi, le soutien scolaire peut conduire à «*déresponsabiliser les maîtres.*»⁵⁴ S'opposant à une telle dérive, une personne interrogée sur l'un des sites de l'enquête a fait la déclaration suivante : «*L'éducation nationale doit être l'éducation nationale de tous les français et ne pas renvoyer au social les enfants en difficulté sinon celui-ci est conduit à réinventer toutes les politiques.*»(un responsable administratif, entretien).

§6- La pauvreté : le monopole de l'action sociale ?

Une certaine conception de l'action sociale est souvent implicitement associée à l'idée de politiques spécifiques aux personnes en grande pauvreté. Selon cette conception, et parfois au nom d'une division technique du travail, l'action sociale se verrait affectée la mission principale voire même la mission exclusive

⁵³ Jean-Marie DELARUE, audition devant le Comité de pilotage, le 21 juin 1994.

⁵⁴ Philippe JOUTARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

de s'occuper des pauvres dans tous les aspects de leur vie. S'indignant d'un tel point de vue, un responsable administratif départemental interrogé soutient une thèse tout à fait opposée : *«Aujourd'hui, on voudrait que les pauvres ressortent de l'action sociale, je crois que c'est une erreur. Dans ces conditions, 20% de la population va dépendre de l'action sociale. C'est un échec des politiques publiques.»* (un responsable administratif, entretien).

Bien sûr, les services sociaux, entendus au sens large, doivent être accessibles aux personnes les plus pauvres et cela certainement de manière prioritaire mais l'action sociale ne se résume pas à des interventions en direction des seules populations pauvres. En outre, aux yeux de nombreux travailleurs sociaux, il n'est nullement souhaitable que l'action sociale détienne **un monopole** dans ce domaine. En effet, toutes les études menées depuis une vingtaine d'années confirment abondamment que le problème de la pauvreté déborde le seul champ d'intervention des administrations sociales spécialisées (Ministère des affaires sociales, directions départementales, centre communaux d'action sociale). L'exclusion consécutive aux situations de grande pauvreté se manifeste dans tous les aspects de la vie des personnes. C'est pourquoi, la question de la pauvreté concerne toutes les administrations, depuis le niveau communal jusqu'au niveau central, qu'elles soient chargées d'éducation, de culture, de santé, de police, de justice, d'urbanisme et de logement, du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle... Même si certains facteurs contribuant à maintenir la pauvreté n'existent pas dans les pratiques ou les règlements de ces administrations, des éléments de réponses aux problèmes vécus par les populations en grande pauvreté peuvent y être dégagés.

D'après certains acteurs locaux, ce point de vue n'est pas encore partagé par tout le monde. Selon eux, les réflexes anciens qui visent à déléguer systématiquement au "social" le soin de prendre en charge les populations pauvres n'ont pas disparu ; *«des élus ordinaires à qui l'on présente des projets, s'il y a dans un projet culturel ou sportif un seul mot pour dire qu'il s'agit d'un public ou d'un quartier un peu en difficulté, on le renvoie aussitôt sur la direction sociale.»* Un acteur local, confirme la prégnance de cette façon de voir en ajoutant que *«les pauvres et les gens en difficulté ne sont pas le monopole du social et cela n'est pas dans la tête des élus ni dans l'opinion publique. C'est devenu un fait culturel.»* (un responsable administratif, entretien).

Ce point de vue est aussi partagé par Didier ROBERT qui s'exprimait en ces termes : *«Nous avons toujours pensé qu'il ne fallait pas toujours tout renvoyer aux Affaires sociales, que cela n'était pas juste de dire : "la suppression de la grande pauvreté, c'est du ressort des Affaires sociales ! "»*⁵⁵

S'opposant à ce mode d'organisation, de nouvelles tendances apparaissent pourtant. Le rapport **Cohésion sociale et prévention de l'exclusion** a souligné par exemple, *«qu'à la séparation traditionnelle entre l'action sociale centrée sur la personne et les institutions publiques ou privées chargées de réguler le marché des biens*

55 Didier ROBERT, Audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

*sociaux se substitue une démarche visant à l'intégration de ces deux fonctions.*⁵⁶» Cette intégration et la multiplication des partenaires effectivement engagés dans la lutte contre la pauvreté viennent mettre sérieusement en question le traditionnel partage des tâches réservant à l'action sociale et aux initiatives charitables le soin de s'occuper des pauvres.

La redécouverte de la part très importante des populations qui n'accèdent pas ou mal aux services publics proposés par les divers services administratifs est une preuve de plus grande lucidité et un pas vers la recherche de solutions. Toutefois, ce constat n'implique nullement que l'action sociale ait à s'occuper de toutes les personnes un peu différentes ni qu'elle doive redéfinir en son sein, une politique culturelle, une politique du logement, etc. D'ailleurs, s'interroge un responsable administratif départemental, *«y a-t-il une politique sportive ? une politique culturelle pour les pauvres ? Grands Dieux non !»*(entretien). À suivre cette voie, l'action sociale deviendrait rapidement toute l'action publique. Il semble préférable que l'action publique prenne en compte toutes les composantes de la société, ceux qui vont bien et ceux qui ont une faiblesse. Car *«la politique publique, c'est la politique de tous les citoyens.»* (un responsable administratif, entretien).

À la limite, l'une des personnes interrogées a suggéré que la suppression de l'action sociale, entendue dans ce sens spécialisé, soit un objectif clairement affiché. En effet, *«le public de l'action sociale a droit comme tout le monde à ce qu'on le prenne en compte quand on conçoit un dispositif, une politique d'enseignement ou une politique du logement. On devrait concevoir un dispositif qui prennent en compte les plus riches comme les plus pauvres. Pourquoi n'aurions-nous que des politiques publiques ne prenant en compte que les plus riches, que ceux qui vont bien dans leur tête et que l'on renverrait tous les "bâtards" à l'action sociale ?»* (un responsable administratif, entretien).

Finalement, la nécessité s'impose de réinterpeller toutes les politiques publiques (la politique du logement, de la culture, de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, etc.) dans leur capacité de prendre en compte des situations en difficulté.

Dans cette perspective, c'est évidemment la "conversion" des dispositifs et des politiques qui est en question et non plus l'adjonction de nouvelles politiques et de nouveaux dispositifs spécifiques.

⁵⁶ Cohésion sociale et prévention de l'exclusion, Rapport de la commission présidée par Bertrand Fragonard, Documentation française, Paris, 1993, p.33.

SECTION 2- LA TRANSFORMATION DES POLITIQUES GÉNÉRALES.

Les politiques générales ont des objectifs propres selon leur domaine (éducation, santé, emploi, urbanisme, etc.). Elles répondent généralement à un problème particulier (politiques fonctionnelles), problème qui concerne éventuellement une catégorie particulière dans la population (politiques catégorielles) mais elles ne visent jamais exclusivement des personnes en situation de pauvreté⁵⁷. Pourtant, bien qu'elles soient offertes à tous, elles ne sont pas également utilisées, notamment par les personnes en situation de grande pauvreté qu'elles ont souvent du mal à atteindre. C'est la raison principale pour laquelle de nombreuses politiques spécifiques aux populations pauvres ont été créées. Cependant, les limites inhérentes à ces solutions, examinées en regard de l'objectif de lutte contre la grande pauvreté⁵⁸ conduisent à rechercher d'autres voies du côté de politiques générales converties pour être accessibles à tous. Pour justifier cette orientation trois séries de considérations sont avancées aussi bien par certains acteurs locaux que par des responsables au plan national.

En premier lieu, il convient de se demander avec certains des acteurs interrogés si les mesures spécifiques ne reposent pas sur **une erreur fondamentale de diagnostic** quant à la spécificité des personnes en grande pauvreté. Les difficultés notées en introduction pour nommer ces populations et définir simplement les situations qu'elles vivent illustrent les tâtonnements auxquels nous sommes conduits. Un acteur local interrogé formule la question comme ceci: *«les handicapés doivent trouver des éléments compensateurs mais un pauvre, qu'est-ce qu'il a comme handicap qui nécessite une loi spécifique ?»* (un responsable administratif, entretien).

Le domaine de la santé est parfois pris comme exemple de caractéristiques spécifiques des populations en situation de grande pauvreté. En effet, le rapport de la Commission nationale d'évaluation du Revenu minimum d'insertion a déjà fait remarquer que les allocataires du RMI connaissent *«de graves problèmes de santé»*⁵⁹. S'appuyant en particulier sur les travaux de SCHAETZEL et QUÉROUIL, le rapport mentionne une fréquence sensiblement plus forte de certaines pathologies (concernant en particulier, les problèmes dentaires, la vue, les maladies cutanées, ou la santé mentale)⁶⁰. Prolongeant ces

⁵⁷ Selon la définition adoptée ici, les minima sociaux sont évidemment des politiques spécifiques même si leur champ d'application est large à l'instar du minimum vieillesse.

⁵⁸ Cf. section précédente.

⁵⁹ **RMI, le pari de l'insertion**, rapport de la Commission présidée par Pierre VANLERENBERGHE, La Documentation française, Paris, mars 1992, p. 255.

⁶⁰ SCHAETZEL F. et QUÉROUIL O., **État de santé des bénéficiaires du RMI**, DIRMI, Paris, 1991.

réflexions lors de son audition, Olivier QUÉROUIL confirme cette observation en précisant cependant que les études menées au plan local montrent de façon redondante que les populations recevant le RMI n'ont pas «*de pathologies très spécifiques.*»⁶¹ Il est donc vraisemblable, malgré les apparences parfois constatées, que les pauvres n'ont pas de caractéristiques personnelles qui les exposeraient davantage à certaines pathologies. Les fréquences anormalement élevées, par exemple en matière de pathologie mentale, s'expliqueraient plutôt selon les conclusions d'un récent colloque des Observatoire Régionaux de la Santé⁶² par le fait qu'il s'agit essentiellement de personnes sous stress ou même parfois de personnes dans des situations "extrêmes". Ainsi, le point qui paraît essentiel, aux yeux de ces experts dans le domaine de la santé, tient à ce que les personnes en grande pauvreté n'ont **aucune marge de manoeuvre**, c'est à dire aucune possibilité de contrôler vraiment les situations qu'elles vivent. Cette dernière caractéristique serait la principale source d'angoisses et engendrerait diverses formes de décompensation. C'est donc elle qui serait pathogène et non les personnes en situation de pauvreté.

Des remarques analogues ont été faites en ce qui concerne la violence subie par les personnes en situation de grande pauvreté (expulsion, chômage, faim, insécurité) ou exprimées par elles (agressivité, révolte, etc.). Un médecin interrogé lors de l'enquête invite à comprendre *que*«*dans certaines conditions, la violence est nécessaire pour survivre, pour ne pas être écrabouillé.*» (un médecin, entretien) Pour lui, il faut ramener cette violence au seuil de tolérance sans nécessairement la bloquer ni la dénoncer. Bien souvent, les comportements manifestés par, ou seulement même prêtés aux personnes en grande pauvreté, qui apparaissent comme paradoxaux, s'enracinent dans un contexte de vie quotidienne tellement difficile qu'ils ne sauraient constituer en eux-mêmes des indices de traits de caractère particuliers aux pauvres.

C'est pourquoi, les politiques spécifiques peuvent trouver des justifications dans les situations vécues, notamment lorsqu'elles sont tellement différentes qu'une discrimination positive s'impose, mais elles ne peuvent en trouver dans des particularités qui seraient les caractéristiques individuelles des populations pauvres. Les personnes pauvres sont des **personnes comme les autres**. Leurs comportements parfois différents ne résultent le plus souvent que des situations différentes dans lesquelles elles sont plongées. Aussi, plutôt que d'envisager parfois de façon systématique un "traitement" particulier des populations en grande pauvreté par exemple, en multipliant un accompagnement psychiatrique ou psychologique avec «*le risque de négation ou de pathologisation de l'exclusion*»⁶³, il peut paraître plus efficace de prendre en compte, dans les politiques générales, leur situation et de veiller surtout à la rendre compatible avec l'accès aux droits ainsi offerts à tous. Cette remarque en

⁶¹ Olivier QUÉROUIL, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

⁶² Amiens, 5-7 octobre 1994.

⁶³ Élisabeth MAUREL, audition devant le comité de pilotage, la 13 juin 1994.

faveur de l'adoption de politiques générales quand cela s'avère possible n'implique pas nécessairement l'uniformité des modes d'intervention, elle exige au contraire de ne pas négliger dans l'organisation des politiques certaines particularités culturelles.

Le second argument qui plaide en faveur d'une remise en cause de l'adoption de politiques spécifiques qui se substitueraient à des politiques générales supposées défailtantes s'appuie sur l'hypothèse qu'un tel choix est fondé sur **une conception erronée des dysfonctionnements** des politiques publiques générales. Apparemment, ce sont les pauvres qui ne parviennent pas à accéder dans de bonnes conditions aux mesures générales. Il serait donc nécessaire, soit de les amener à changer de comportement afin d'améliorer leur performance dans l'accès aux mesures, soit purement et simplement de renoncer à leur accès aux dispositifs de droit commun en créant alors des mesures spéciales. Il s'agit là bien sûr de pistes d'intervention intéressantes mais comme l'ont fait observer plusieurs personnes interrogées⁶⁴, les problèmes résultent surtout du fait que la priorité à l'accès des plus démunis n'est jamais vraiment donnée dans les dispositifs généraux. Il est vrai qu'une telle priorité constitue une tâche particulièrement délicate. En effet, l'histoire de la plupart des prestations sociales, obligatoires ou facultatives, en nature ou en espèces, montre que leur mise en place demande toujours du temps pour parvenir à l'intégration de l'ensemble des personnes qui en sont les destinataires prévus. Le risque de voir les personnes les plus démunies écartées plus ou moins longtemps du dispositif prévu par une politique est donc souvent inévitable. Cependant, ce risque peut être sérieusement réduit à deux conditions :

- une prise en compte initiale de la situation concrète des personnes en grande pauvreté ce qui permet d'anticiper ;
- une réelle volonté d'évaluer rapidement sous cet angle la mise en oeuvre de la politique pour en limiter les carences.

Un troisième argument en faveur d'une adaptation des politiques générales a été avancé à de nombreuses reprises par les personnes auditionnées. En effet, plusieurs d'entre elles considèrent que la recherche de la cohésion sociale implique un accès effectif des populations en grande pauvreté aux politiques générales destinées à la population dans son ensemble. Le sentiment d'égalité, le souci du respect de la dignité et la reconnaissance d'une citoyenneté pleine et entière pour tous sont les principaux arguments qui plaident pour limiter dans la mesure du possible les solutions discriminatoires.

S'engager dans la voie d'une réforme des politiques générales pour répondre aux problèmes des personnes en situation de grande pauvreté est donc une démarche qui paraît intéressante mais vraisemblablement plus malaisée à mettre en oeuvre que celle qui procède par l'adjonction de politiques spécifiques. D'abord, à l'inverse des nouvelles mesures à caractère spécifique, cette forme d'action ne peut se parer des atours de la modernité et de

⁶⁴ Notamment, Louis BESSON, Bertrand FRAGONARD, Hélène MATTHIEU, etc.

l'innovation. Dans ces conditions, la démonstration qu'une réponse politique est cependant apportée au problème, devient singulièrement plus problématique. En effet, c'est l'absence de la nécessité de politiques spécifiques complémentaires qui est la meilleure preuve du succès des politiques générales.

Ensuite, les progrès dans cette voie passent en général par la remise en cause des modalités de fonctionnement des politiques générales, depuis le cadre législatif qui les organise, jusqu'aux pratiques des acteurs qui les mettent en oeuvre en passant par les réglementations et les moyens budgétaires qui leur sont consacrés. Ce **travail de critique interne**, de réforme des pratiques et de redéploiement des ressources, est une tâche souvent ingrate qui soulève de nombreuses réticences et à laquelle les acteurs sociaux ne s'adonnent jamais sans quelque appréhension.

Enfin, cette orientation vers la conversion des politiques générales fait obligatoirement de la lutte contre la pauvreté l'affaire de tous les services publics. Remarquant *«l'éclatement des fonctions sociales dans l'appareil d'État»*⁶⁵ constatant la perte du monopole du ministère des affaires sociales sur les questions sociales mais s'inquiétant de la multiplication des "missions" et des "délégations interministérielles" le rapport de la Commission préparatoire du XIème Plan présidée par Bertrand FRAGONARD laisse à penser qu'un tel processus est commencé du côté de l'État. L'évolution de nombreux services départementaux en matière d'intervention sociale et les politiques sociales innovantes menées par les communes révèlent également des recompositions manifestant clairement l'élargissement et l'interpénétration de domaines habituellement cloisonnés au sein de l'action publique.

Cette évolution vers la transformation des politiques générales ne va pourtant pas de soi. Elle interdit en effet, dans une large mesure les commodités d'une **division du travail** où la plupart des administrations se défaussent sur les administrations, les services, les professionnels ou les bénévoles spécialisés pour traiter les problèmes des personnes pauvres. Le malaise peut être général, les membres des administrations "non sociales" s'inquiétant de "faire du social" au détriment de leur vocation originelle, au contraire ceux des administrations spécialisées étant troublés par la menace de perte d'une identité professionnelle pourtant jamais parfaitement assurée jusqu'à maintenant.

Les obstacles à une conversion des politiques générales ne sont donc pas minces. Pourtant, leurs avantages sont suffisamment grands pour qu'une telle voie puisse retenir dans l'avenir toute l'attention des pouvoirs publics.

A- Les avantages d'une réforme des politiques générales.

Les vertus prêtées à une réforme des politiques générales tiennent principalement à ce qu'elles permettraient d'établir les personnes en grande

⁶⁵ FRAGONARD B., Cohésion sociale et prévention de l'exclusion, Rapport préparatoire du XIème Plan, Documentation française, Paris, 1993, p.33.

pauvreté dans un statut où seules s'appliqueraient les règles de droit commun. C'est pourquoi, au moins trois avantages à une prise en charge des personnes en situation de grande pauvreté par les politiques générales peuvent être avancés : l'égalité ainsi induite, l'efficacité en termes d'intégration et la possibilité d'agir en amont par la prévention.

§1- Le souci de l'égalité.

Sans trop forcer le trait, il est possible d'opposer la conception juridique de l'égalité à la conception économique et sociologique. Face à l'inégalité des situations individuelles et au cumul de difficultés rencontrées par les populations en grande pauvreté, la conception économique tend à privilégier des approches spécifiques et inégalitaires. C'est en effet, à ce prix qu'une discrimination positive peut exister. Au contraire, la doctrine juridique, plus **sensible aux statuts implicitement distribués par les modes d'intervention**, favorise plutôt des approches égalitaires et générales.

En termes de droit, toutes les personnes dans la même situation doivent pouvoir prétendre aux mêmes réponses. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre l'affirmation de Paul BOUCHET selon laquelle *«les pauvres ont droit à un juge à part entière. C'est un droit fondamental et il ne faut pas faire une justice d'exception.»*⁶⁶ Forgé dans cette logique, le service public doit prioritairement veiller à l'égalité des citoyens et assurer sa continuité temporelle et spatiale. Si la nécessité de traiter différemment des personnes en situation inégale peut être admise, quand elle est indispensable à la bonne exécution des missions de service public ou à la protection des personnes les plus faibles (enfants, malades mentaux, etc.), le souci de limiter dans la mesure du possible les entorses par rapport aux droits universels reste primordial et constitue une barrière efficace contre toutes les formes de discrimination⁶⁷. C'est un tel souci qui a animé le Conseil national de l'aide juridique quand pour améliorer l'aide à l'accès au droit il a suggéré la mise en place de *«conseils départementaux de l'accès au droit sous la forme de groupements d'intérêt public.»*⁶⁶ Les références aux droits et l'inquiétudes de certains acteurs de terrain par rapport aux solutions particulières ont été évoquées à de nombreuses reprises lors de l'enquête sur les dix sites. Les citations suivantes en fournissent quelques exemples :

- *«En utilisant l'hôpital ou les foyers, on marginalise deux fois les gens car l'étiquette leur reste. L'image que donnent les gens, le passé qu'ils ont derrière eux leur colle à la peau. Certains sont catalogués de manière indélébile. On a beau dire que l'on est derrière eux, notamment avec les baux glissants, qu'on sera là, qu'on les aidera, cela ne marche pas du tout. On leur refuse catégoriquement un logement»* (Un responsable de CHRS, entretien) ;

⁶⁶Paul BOUCHET, audition devant le comité de pilotage, le 17 mai 1994.

⁶⁷ Dans cette logique le droit de l'aide sociale reste bien un droit d'exception dont le développement en situation de crise reste en question.

- «*La sécurité sociale doit être un système unique avec couverture intégrale et pas de différence entre pauvres et salariés.*» (un travailleur social, entretien) ;
- «*Quand le RMI est versé à un tiers, c'est une grande humiliation pour les gens. Ils sont obligés de demander pour acheter un pantalon.*» (un responsable d'association, entretien) ;
- «*Il y a des choses qui sont de l'ordre des droits de l'homme, notamment le droit d'être respecté à tous les niveaux.*» (un travailleur social, entretien).

Dans cette problématique, on conçoit bien que plusieurs pays de l'Union européenne privilégient une approche plutôt en termes de droits généraux qu'en termes de prestations spécifiques. Toutefois, il est évident que le problème se trouve reporté sur la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour assurer une véritable effectivité dans l'accès aux droits.

§2- L'efficacité en termes d'intégration.

Plusieurs personnes interrogées ont souhaité que les pouvoirs publics retrouvent une conception globale de l'action publique et qu'ils abandonnent une vision catégorielle où les personnes cataloguées "pauvres" sont considérées avant tout comme des cas sociaux. Il s'agirait donc dans l'élaboration des interventions publiques de n'utiliser qu'avec prudence la conception étroite des populations cibles afin de réfléchir et d'agir par rapport à des situations. A l'instar de l'évolution progressive des programmes "Développement social des quartiers" vers les "contrats-Ville", le recours aux politiques générales doit, en effet, permettre d'éviter les effets de stigmates qui accompagnent presque inévitablement une réponse différenciée.

Rechercher trop rapidement une réponse adaptée, donc différente, du côté de l'action sociale peut avoir des effets intéressants à court terme dans le domaine particulier de l'intervention mais peut générer aussi des effets contradictoires notamment à plus long terme. Si l'objectif est de favoriser l'intégration sociale, on perçoit bien qu'il y a une contradiction fondamentale en commençant par poser le problème différemment et surtout par créer une politique spécifique. C'est pourquoi, évoquant les problèmes des jeunes en difficulté d'insertion, Bertrand SCHWARTZ s'insurge : «*Non, il ne faut jamais proposer des mesures spéciales !*»⁶⁸

C'est ainsi qu'il faut comprendre un grand nombre de perspectives suggérées par les acteurs de terrains interrogés. L'une d'entre elles invite à répondre de la même manière pour tous, même si des étapes intermédiaires peuvent s'avérer nécessaires :

- «*Il faut être prudent pour ne pas proposer des emplois pour les pauvres et des emplois pour les autres.*» (un travailleur social, enquête).

⁶⁸ Bertrand SCHWARTZ, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

Deux autres pistes de réflexion soulignent l'intérêt de dépasser les visions partielles et d'engager des politiques plus globales :

- *«Cesser de voir la question comme une succession de problèmes de santé (Sida, "toxico", alcool, tabac, etc.) alors qu'il y a des axes communs sur lesquels on peut tenter d'agir.»* (un médecin, entretien) ;

- *«Il faut prendre en compte la notion de santé publique. Dans la politique de la ville, il était intéressant de prendre en compte la santé dans son sens large, c'est la seule possibilité pour fonder un partenariat sur ces questions.»* (un responsable communal, entretien).

Une dernière suggestion illustre la recherche d'un moyen favorisant le débat et la réflexion au niveau local par la création d'un lieu qui offrirait la possibilité de dépasser les enjeux stratégiques des différents acteurs :

- *«Il faudrait créer une sorte de Conseil économique et social local rassemblant acteurs économiques et acteurs sociaux.»* (un responsable d'association, entretien).

Ces propositions invitent à prendre du recul. Elles sont parfois complétées par le désir d'inventer les moyens d'associer plus réellement les populations pauvres aux débats sur les questions qui les concernent ce qui constituerait à la fois un critère pertinent de réussite de l'intégration souhaitée et un facteur susceptible d'améliorer la forme et le contenu des politiques publiques en regard des situations vécues. Mais sur ce terrain, les discours politiques conservent encore souvent un caractère *«incantatoire»*⁶⁹ et restent ainsi à l'état de vœu pieu. Aux nombreuses difficultés de la coopération entre les acteurs institutionnels⁷⁰, s'ajoutent chez les responsables nationaux ou locaux des pouvoirs publics les insuffisances dans la connaissance des situations réelles et des souhaits des personnes en grande pauvreté.

§3- Les politiques générales facteur de prévention de la pauvreté.

Envisager de répondre aux problèmes des pauvres d'une manière identique à celle adoptée pour l'ensemble de la population évite d'analyser exclusivement la source des difficultés rencontrées à partir des caractéristiques réelles ou supposées des populations pauvres. Y répondre de manière préventive et notamment par le recours à des solutions "assurantielles" s'impose d'autant plus facilement qu'il s'agit d'un besoin partagé par tous les citoyens.

C'est là une des grandes difficultés de notre système de protection sociale. Les personnes trop pauvres ne pouvant pas s'assurer sont automatiquement exclues du système dominant de protection sociale fondée sur la couverture obligatoire des risques. Si la volonté de bien être social s'oriente vers la généralisation d'une telle protection, il convient d'organiser par une forme

⁶⁹ Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

⁷⁰ Cf. Chapitre 2, section 4.

particulière de solidarité **un véritable droit à l'assurance**. L'évolution du système global de la protection sociale ne fera pas l'économie d'une réflexion sur la clarification des financements entre les pouvoirs publics, responsables de la solidarité nationale et les représentants des assurés sociaux.

L'observation de la situation américaine montre selon Bernard GAZIER⁷¹ que, sur le plan des ressources, «*la conclusion est claire : les assurances sociales sont nettement plus efficaces que les transferts monétaires pour faire sortir de la zone de pauvreté.*⁷²» Le nombre des personnes ainsi écartées de la pauvreté est donc sans commune mesure avec celui qui résulte des politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté.

Ce constat invite à prolonger la réflexion dans trois directions qui éclairent singulièrement son importance pour définir les orientations futures des politiques de lutte contre la pauvreté.

1° - Les paradoxes de l'intervention sociale.

En première analyse, si l'on considère la relative faiblesse des masses financières consacrées directement à l'aide sociale et à la pauvreté relativement à celles qui sont absorbées par la protection sociale, l'efficacité globalement supérieure de cette dernière n'est pas vraiment une surprise. Pourtant, si l'on se place d'un point de vue individuel ou familial, un tel résultat semble plus étonnant. En effet, le caractère ciblé de l'aide sociale sur certaines populations ou sur certaines personnes en difficulté peut donner à penser que l'efficacité de ces mesures spécifiques sera plus grande au niveau individuel comme au niveau agrégé. Effectivement, rapporté à la personne ou à la famille aidée, l'effet des mesures ciblées est vraiment significatif. Au contraire, les dépenses de protection sociale concernant un nombre beaucoup plus important de personnes dont la grande majorité n'est pas pauvre ni même réellement menacée par la pauvreté, l'effet sur les personnes pauvres serait en quelque sorte dilué et donc fortement atténué.

Pour comprendre ces phénomènes, l'analyse financière, plus sensible aux poids budgétaires relatifs, n'est pas d'un grand secours. Les analyses statistique et économique peuvent être plus éclairantes. La première invite à une certaine prudence par rapport aux moyennes, et la seconde souligne l'importance déterminante des facteurs à la marge pour contribuer à résoudre les problèmes ou au contraire faire basculer certaines situations en déséquilibre. Ainsi, une faible dépense orientée de manière pertinente a parfois davantage d'effets par rapport à l'objectif recherché qu'une dépense plus conséquente mais moins bien répartie ce qui plaide plutôt en faveur de prestations ciblées peut être pas toujours sur les personnes mais au moins sur les situations critiques qu'elles

⁷¹ GAZIER B., **La pauvreté unidimensionnelle, essai sur la politique sociale aux États-Unis depuis 1964**, Economica, Paris, 1981.

⁷² BARTHE M-A., GAZIER B., LEPRINCE F. et NOGUÈS H., **RMI et protection sociale**, Syros/Alternatives, Paris, 1992, p. 89.

peuvent connaître. A l'inverse, la forme particulièrement évasée de la pyramide des revenus dans sa partie basse peut expliquer qu'un nombre élevé de personnes puissent dépasser le seuil de la pauvreté avec une mesure de politique générale même si elle est présente un caractère marginal par tête. Les mesures générales ne sont donc pas seulement efficaces parce qu'elles touchent des personnes effectivement en situation de pauvreté mais elles le sont aussi parce qu'elles empêchent à la marge de nombreuses personnes de se trouver dans une telle situation (effet de champ préventif).

2°- La prudence dans les mesures d'économie.

En second lieu, ce constat invite à faire preuve d'une certaine réserve par rapport aux divers projets visant, dans un souci d'économie ou parfois en vue d'une plus grande équité, à limiter la protection sociale générale pour la recentrer sur les seules populations pauvres ou sur les seuls risques majeurs. Cette orientation peut être dangereuse dans la mesure où elle implique toujours un repli de la protection qui, à la marge, peut se révéler un nouveau facteur de précarité pour certaines personnes. L'absence d'indexation des prestations logement, l'augmentation du montant du ticket modérateur sont les principaux exemples cités par les acteurs locaux comme facteurs de déstabilisation.

La lutte contre la pauvreté commence par la prévention, c'est à dire dans bien des cas, par des mesures de protection sociale générale qui ne touchent pas exclusivement des populations en situation de pauvreté mais également des personnes qui pourraient le devenir. Agir seulement au niveau des personnes en situation de pauvreté installée et reconnue c'est d'une certaine manière se condamner à être toujours dans l'obligation d'intervenir. C'est la principale raison pour laquelle les politiques générales et en leur sein, les politiques d'assurances sociales ont globalement plus d'efficacité que les politiques spécifiques.

3°- La recherche de politiques générales sans discontinuités.

La dernière remarque prend la forme d'un plaidoyer pour **la continuité en matière de politique publique**. La lutte contre la grande pauvreté ne doit pas être «*un secteur de l'action publique mais une de ses dimensions permanentes. Pour chaque loi, pour chaque décret, il faudrait vérifier qu'il n'y a pas d'effets négatifs sur les plus pauvres.*»⁷³ Face au risque de rupture qui apparaît fréquemment lié aux situations de grande pauvreté, il serait regrettable que les réponses apportées par les politiques publiques soient elles-mêmes source de telles ruptures (retard dans le versement des prestations, diminution brutale d'une allocation, etc.). C'est pourquoi, il semble préférable d'exploiter dans la mesure du possible les variables continues plus flexibles plutôt que de jouer sur des variables binaires (a droit/n'a pas droit) totalement rigides. Il existe diverses possibilités de modulations dans le cadre de l'intervention publique. L'intensité de l'aide

⁷³ Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

apportée est relativement facile à moduler de manière à instituer une discrimination continue dans l'intensité de l'aide sans amener pour autant à un changement de statut, à l'instar des pratiques habituelles en matière de prestations sous condition de ressources (APL, allocation logement). De même, du côté des recettes, la modulation de la contribution demandée à chaque famille ne pose pas de problèmes vraiment insurmontables.

Sur ce dernier point, la solution la plus simple consiste vraisemblablement à passer par la **différenciation des prélèvements généraux** (impôts et cotisations sociales). Un système fiscal ou un mode de contribution aux dépenses sociales peut tenir compte de la capacité contributive de chaque personne si le législateur le souhaite. La solution alternative consiste à faire payer de manière différenciée les consommateurs pour certains biens ou services. Dans cette perspective par exemple, l'idée de moduler les remboursements d'assurance maladie selon les ressources des assurés a déjà été évoquée en France lors de la préparation du dernier plan et plus récemment en Italie. Il s'agit d'un exemple intéressant mais l'analyse économique conventionnelle pousse à la prudence. En effet, face à un système qui décline le prix d'un bien ou d'un service de manière très différenciée si l'on veut éviter les effets de seuil on peut craindre de voir se développer diverses formes d'inefficiences et une mauvaise allocation des ressources.

En outre, techniquement cette solution est difficile et coûteuse à mettre en place. Les ressources des personnes sont variables, leur calcul est souvent complexe. Faut-il prendre en compte les ressources individuelles ou les ressources de la famille ? Dans quelle mesure convient-il de tenir compte des personnes à charge et des diverses obligations alimentaires ? Pour chaque bien, pour chaque domaine, il va falloir évaluer les ressources pour établir le prix payé par chacun. Un système fiscal ou un système de cotisations rénové est sûrement beaucoup plus simple. Il permet aussi des économies d'échelle dont on imagine mal de se priver.

A la limite, si la discrimination du prix s'étendait à un ensemble important de secteurs, on verrait réapparaître des classes sociales en fonction du prix payé; Pour les consultations médicales par exemple, la situation redeviendrait ce qu'elle était au début du siècle ! Contrairement, aux idées en vogue ces dernières années, il est peut être judicieux de réhabiliter certains prélèvements obligatoires sans lesquels l'effritement de la protection sociale risque d'être inéluctable.

Au bout du compte, les politiques générales, apparaissent bien supérieures aux autres formes d'intervention publique, à la condition cependant qu'elles soient effectivement accessibles à tous. Lors de son audition, René LENOIR a pu démontrer que la réponse aux difficultés de vie importantes que connaissaient certains groupes dans la population au début des années soixante-dix est venue d'une amélioration sensible de la protection sociale générale pour ces catégories. Qu'il s'agisse de l'amélioration du niveau des ressources des personnes âgées et de leur insertion dans la vie sociale ou qu'il s'agisse de la création d'un véritable espace d'autonomie pour les personnes handicapés les

résultats paraissent probants. Même s'il est vrai que *«les prestations ne suffisent plus et que s'il n'y a pas une influence de l'homme sur l'homme, on n'atteint pas de grands résultats»*⁷⁴ les politiques générales de protection sociale ont un rôle irremplaçable à jouer dans la lutte contre la grande pauvreté. Dans un État de droit, elles semblent même constituer **l'unique chance** d'appliquer les trois termes de la devise fondant le projet républicain de civilisation de la société. Malheureusement, rien n'est aussi simple et la conversion des politiques générales pour faire la place des pauvres rencontre de redoutables obstacles.

B- Les limites à la conversion des politiques générales.

La conversion des politiques publiques générales en instrument de lutte contre la pauvreté reste une opération délicate. Plusieurs facteurs peuvent compromettre leur action dans ce domaine. La tendance à exclure peut réapparaître, la cohérence des interventions n'est pas toujours garantie enfin, les coûts de cette solution sont élevés.

§1- L'exclusion des pauvres.

Le premier risque d'échec est évidemment celui qui a justifié l'adoption des mesures spécifiques. Les politiques universelles non ciblées ne doivent pas être accaparées par les seules catégories moyennes ou supérieures. En affirmant dans son intervention que *«dans les politiques et leur mise en oeuvre, on a tendance à privilégier les moins pauvres plutôt que les plus pauvres»*⁷⁵, Jean-Marie DELARUE a souligné l'existence de cette difficulté. Il ajoute que *«les politiques sociales sont confisquées au profit de ceux pour lesquels elles ne sont pas destinées. C'est vrai en matière de formation, d'emploi. C'est vrai pour les H.L.M. qui sont maintenant occupés par la classe moyenne.»*⁷⁵

Plusieurs facteurs l'expliquent parmi lesquels il est possible de retenir :

- la conception des politiques qui intègre mal les situations des populations en grande pauvreté ;
- les préférences des acteurs dans la mise en oeuvre des politiques; les classes moyennes ou supérieures étant plus "performantes" en termes de résultat et offrant davantage de possibilités de "valorisation" *«les personnes responsables n'ont aucun intérêt à aller vers les plus pauvres»*⁷⁶;
- *«la capacité des bénéficiaires à se conformer à l'offre qui entraîne indirectement la sélectivité»*⁷⁷.

⁷⁴ René LENOIR, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

⁷⁵ Jean-Marie DELARUE, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

⁷⁶ Hélène MATHIEU, à propos de l'accès à la culture, audition devant le Comité de pilotage, le 21 juin 1994.

⁷⁷ Élisabeth MAUREL, audition devant le Comité de pilotage, le 16 juin 1994.

Sur ce dernier point, l'exemple des centres sociaux est parfois évoqué. Il s'agit en effet, d'une politique particulièrement intéressante car elle a été voulue comme largement ouverte aux différents groupes de la population et prioritairement aux groupes les moins favorisés (Cf. Encadré 2).

Encadré 2

Les missions des centres sociaux

Les tentatives de définition de l'équipement "centre social" ont donné lieu à une production administrative abondante dont la sédimentation laisse une impression paradoxale de flou, de souplesse et de surdétermination.

Aux circulaires de la Direction de l'Action Sociale du Ministère (30 janvier 1961, 24 août 1961, 3 août 1970, 12 mars 1986) s'ajoutent les circulaires plus récentes de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (2 juillet 1971, 2 mars 1981, 31 décembre 1984).

Les quatre missions retenues par la CNAF en 1984 peuvent contribuer à éclairer le champ d'intervention des centres sociaux.

- Mission 1 : Équipement de quartier à vocation sociale globale; c'est à dire ouvert à toutes les catégories de la population tout en privilégiant les activités et les services à caractère social prenant en compte les difficultés économiques des familles et des jeunes et répondant en priorité aux problèmes sociaux des plus défavorisés.

- Mission 2 : Équipement à vocation familiale et "plurigénérationnelle", en offrant des activités, des lieux de rencontre et d'information aux familles, aux jeunes et aux plus âgés pour faciliter leur vie quotidienne et pour améliorer leur maîtrise de la vie économique et sociale.

- Mission 3 : Animation de la vie sociale, en étant un lieu d'accueil et de promotion de la vie associative et en favorisant la participation des usagers et des habitants.

- Mission 4 : Soutien aux interventions sociales concertées et novatrices en liaison avec les autres partenaires (collectivités locales, institutions, association, travailleurs sociaux, État, etc.)

Cette juxtaposition de quatre missions, sans priorité entre elles, souligne le caractère complexe et pluridimensionnel de l'action attendue à partir d'un centre social.

*Extrait de L'évaluation de l'action d'un centre social
dans le cadre d'un contrat de projet. 1987-1989
Recherche réalisée par la FORS, l'Institut Culture et promotion
La Fédération des centres sociaux de France
et le Centre d'études en économie du vieillissement
et financée par la CNAF et le FNDVA
Paris - 1989*

Néanmoins, des observations tendent à montrer que les différentes classes sociales ont souvent du mal à coexister à l'intérieur d'un même centre social. Le

risque d'exclusion des populations les plus pauvres n'est donc pas nul. Dans ce cas, les problèmes d'effectivité des mesures à vocation générale ne proviennent pas seulement des erreurs de conception des dispositifs mais aussi des comportements sociaux des acteurs qui cherchent à s'approprier des espaces.

Dans un autre domaine, celui de la politique familiale, c'est au niveau des objectifs que l'exclusion apparaît déjà. Lors de son audition, Bertrand FRAGONARD a insisté sur la difficulté considérable qu'il y aurait à vouloir intégrer dans la politique familiale des éléments directement liés à la politique contre la pauvreté. Par exemple, dans le Xème comme dans le XIème Plan, la proposition d'améliorer les prestations familiales pour les familles disposant d'un seul salaire faible (entre 1 SMIC et 1,2 SMIC) a été faite. Elle n'est jamais passée dans le cadre de la politique familiale. Pour le législateur, la politique familiale n'est pas la «*politique des familles meurtries*»⁷⁸ c'est pourquoi, il vaut mieux «*traiter à part*»⁷⁸ la question de la pauvreté.

Tout se passe donc comme si chaque champ politique, historiquement constitué, avait sa propre logique d'intervention dans laquelle il est extrêmement difficile d'insérer des éléments hétérogènes. Toutefois, cette incompatibilité n'a peut être pas que des inconvénients. Selon Bertrand FRAGONARD, ce serait un «*risque énorme d'ajouter une connotation politique familiale sur les familles pauvres, a fortiori, si par famille pauvre on évoquait la (dis)continuité de la vie familiale.*»⁷⁸ En métamorphosant les allocations familiales en instrument d'intervention pour les pauvres on risquerait de créer une sorte d'illégitimité sur ces prestations. C'est pourquoi, au sein des politiques générales, tous les "mariages" et toutes les combinaisons ne sont pas toujours possibles compte tenu du contexte social et institutionnel.

Pour les politiques publiques, le dilemme se présente donc ainsi. Soit les mesures sont trop larges et incapables «*d'être réellement opérationnelles parce que ce sont les institutions qui les réinterprètent et qui ciblent sur certains. (C'est le système des cartes mécanographiques. A chaque fois, des personnes tombent dans le trou.)*»⁷⁹ Soit au contraire, les mesures sont ciblées et on quitte alors le champ des politiques générales.

§2- Les dissonances des politiques générales.

Ces fausses notes dans le concert des politiques générales que l'on voudrait voir advenir se situent à plusieurs niveaux.

Elles apparaissent déjà derrière la variété des discours. Elles sont confirmées dans des analyses inconciliables faites par les différents acteurs impliqués dans les politiques publiques. Elles s'inscrivent enfin dans des pratiques contrastés des acteurs.

⁷⁸ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales, 15 décembre 1993.

⁷⁹ Élisabeth MAUREL, audition devant le Comité de pilotage, le 16 juin 1994.

1° - La diversité des discours.

«Chaque administration tient un langage différent aux malheureux qui se présentent à elles.»⁸⁰ Cette remarque rend compte de la difficulté pour les personnes en grande pauvreté de comprendre le système complexe des administrations et des politiques qu'elles mettent en oeuvre. Ce n'est pas un hasard si les problèmes de coordination apparaissent dans les discours des acteurs locaux avec une fréquence et une régularité étonnante d'un département ou d'une agglomération à l'autre. Dans certains cas, les militants d'associations et les professionnels, en général spécialistes de ces terrains, ont avoué leur perplexité, voire leur incompréhension⁸¹.

Cette complexité ne reflète pas seulement la variété des cultures spécifiques à chaque administration. Elle traduit aussi de profondes divergences dans les analyses des situations de grande pauvreté. Bien sûr, existe un large consensus:

- 1- sur le fait que les phénomènes sont complexes car multidimensionnels ;
- 2- sur la nécessité d'un apprentissage et sur le rôle que des démarches comme la "recherche-action" pourraient avoir dans la construction de réponses.

Mais les formations initiales des professionnels et des analystes constituent autant de territoires, voire de chapelles qui rendent le travail de coopération difficile. «*Nous sommes inadaptés !*» reconnaît un acteur local qui pense que «*le cumul des handicaps signifie souvent que l'on est handicapé aux yeux de différents chercheurs de disciplines variées.*» (un travailleur social, entretien). Finalement, resurgit l'intuition "andragogique", selon laquelle on ne parviendra à rien sans une approche globale et donc pluridisciplinaire.

Pour avancer de manière vraiment significative, il faudrait donc être en mesure de dépasser les cloisonnements induits par des politiques générales construites par fonction et par risque. Il faudrait apprendre à partager l'information entre institutions et favoriser les échanges entre disciplines à cultures différentes, sans oublier pour autant de chercher à le faire également avec les personnes concernées. Sur ce dernier point, la tâche paraît a priori plus facile dans le cadre de politiques spécifiques qui sont situées à la marge de institutions qui ne concernent qu'un plus petit nombre de professionnels, qui présentent en général un caractère dérogatoire et dont l'impact financier peut être plus faible. En effet, si cette volonté d'association des personnes concernées se manifestait dans le cadre des politiques générales, elle obligerait certainement à des innovations en profondeur dans les procédures d'élaboration, dans le fonctionnement des institutions et dans mise en oeuvre des politiques pour devenir une réalité qui ne manquent pas d'inquiéter.

⁸⁰ Jean-Marie DELARUE, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

⁸¹ Cf. chapitre 2.

2° - La circularité des explications.

La bonne volonté ne suffit pas toujours en ce domaine. Ainsi, la détermination d'une analyse partagée des causes des situations vécues par les populations pauvres est particulièrement laborieuse à élaborer. En effet, les différents discours ne s'ignorent pas mais ils se répondent dans un débat sans fin.

Chaque discours appartenant à un champ d'intervention tend à renvoyer l'explication vers les autres champs. Ainsi, l'échec scolaire s'explique par la situation sociale dégradée ou par une situation familiale perturbée. Le problème de violence prend son origine dans l'enfance ou dans le déficit d'éducation. La situation familiale dégradée découle de problèmes de logement mal résolus. Les problèmes de logement résultent de la faiblesse des ressources qu'ils contribuent par ailleurs à aggraver. L'insuffisance des ressources résulte le plus fréquemment de l'absence de travail dont l'explication peut être recherchée dans les difficultés scolaires; etc. Chacun de ces discours obéit à une logique différente où les variables endogènes deviennent à leur tour exogènes et réciproquement.

Il ne convient pas vraiment de parler d'incohérences mais plutôt d'une réelle difficulté des opérateurs de terrain comme des "experts" à démêler l'écheveau complexe des situations humaines. Chacun de ces discours se renvoyant l'un à l'autre traduit l'aspect multidimensionnel et la complexité des phénomènes observés mais il contribue à mélanger aussi les causes et les effets. Sans doute l'idée la plus répandue est celle qui donne la primauté à l'absence de travail comme cause principale des difficultés rencontrées par les personnes mais pour engager la démarche d'insertion la plupart des personnes interrogées rejoignent le point de vue exprimé par le représentant des "petits frères des pauvres" qui considère que *«le logement est le premier maillon du cycle réinsertion.»*⁸² Ce constat incite à parler de la **circularité des politiques sociales**. Cette situation de la réflexion sur la pauvreté n'interdit pas l'analyse causale. En revanche, elle invite à renoncer à la recherche d'une cause. Faute d'avoir un modèle explicatif pertinent pour comprendre les situations vécues par les personnes en situation de grande pauvreté, il est impossible de savoir par où l'action politique doit commencer. Il résulte de cette impossibilité une concurrence entre les priorités possibles et une grande difficulté à les hiérarchiser.

3° - La variabilité des pratiques.

Une dernière forme de dissonance est susceptible d'apparaître au niveau des pratiques. En effet, un écart existe très souvent entre la législation et les pratiques. Ainsi, dans le domaine de l'accès aux soins, un observateur fait remarquer que *«les droits sont ouverts mais les travailleurs sociaux continuent*

⁸² M. LOUAGE, audition devant le comité de pilotage, le 5 avril 1994. Quelques phrases plus loin il ajoute que *«les personnes reprennent contact avec leur famille le jour où elles ont trouvé un logement»* comme si la solution du problème de logement conditionnait l'autonomie et la possibilité des autres démarches...

d'orienter vers les hôpitaux (50%) et vers les centres de soins gratuits et seulement pour moins de 20% vers les médecins généralistes.» (un médecin, entretien). Les filières préexistantes, la force de l'habitude, la commodité des relais déjà établis constituent autant de freins qui affaiblissent la portée de mesures pourtant à caractère vraiment général.

Sans aller jusqu'à une exclusion pure et simple, un délai anormalement long suffit pour créer un traitement différent pour les pauvres. Ainsi, un acteur local fait observer que *«le délai moyen de traitement de l'ouverture des droits n'a pas de sens. Il faut observer quels sont les délais par catégories de population et notamment pour les publics les plus pauvres pour lesquels les droits sont vitaux et les dossiers les plus complexes à traiter. C'est sur ce public qu'il faut axer la priorité de traitement des dossiers et non sur les dossiers plus simples. Si les délais de traitement des dossiers des publics en difficulté sont longs cela entraîne des endettements irréversibles et des conséquences du point de vue des relations familiales ou amicales parfois irrémédiables.»* (un responsable administratif, entretien).

Les disparités géographiques observées d'un département ou d'une ville à l'autre sont souvent présentées comme un facteur limitant particulièrement l'accès des populations en situation de grande pauvreté plus sensibles au contexte d'application des mesures que d'autres catégories. Cette observation sert parfois d'argument pour critiquer la décentralisation sur le plan de l'équité. Il convient d'être nuancé sur cette question même si l'existence de disparités est un fait incontestable. En effet, l'héritage laissé par une administration longtemps centralisée était au moment de la décentralisation déjà très disparate. En outre, les ressources locales en matière de richesse économique, d'emplois ou de développement de la vie associative sont également très différentes d'une région géographique à l'autre. Il est donc difficile de faire la part qui revient réellement à la capacité ou à la volonté des responsables politiques locaux.

Pour la plupart des personnes auditionnées, ces dissonances résulteraient de l'absence d'un véritable chef d'orchestre animant les politiques publiques. Les uns, attendent l'État dans le rôle de ce leader providentiel. Les autres espèrent plutôt dans les collectivités locales, les villes ou les départements. C'est par exemple, le point de vue des représentants de l'Assemblée des présidents de conseils généraux qui ont déclaré : *«Il faut qu'il y ait une synergie entre tous les acteurs et il faudrait quand même qu'il y ait un chef d'orchestre, et que ce chef d'orchestre soit le plus proche possible du terrain. Or, ce n'est pas le cas actuellement. C'est à l'inverse le chef d'orchestre le plus loin du terrain qui a été retenu.»*⁸³

Toutefois, cette explication ne semble pas totalement satisfaisante. L'existence d'un "chef d'orchestre" ne constituerait nullement un remède au déficit de réflexions pour orienter de manière efficace les politiques de lutte contre la grande pauvreté. L'absence de débats au plan national comme au plan local empêche la constitution d'une culture commune pertinente qui clarifierait

⁸³ M. CHÉRIOUX, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

budgétaires et les capacités en termes de coordination pour être non discriminantes.

La division fonctionnelle entre les politiques générales vient compliquer encore davantage les choses. Deux facteurs sont ici des sources potentielles de gaspillage. De nombreux acteurs locaux ont évoqué l'idée d'un guichet unique qui compenserait l'éclatement institutionnel et politique. Beaucoup parmi ces personnes pensent qu'il s'agit là d'un mythe mais que le projet mérite que l'on s'y intéresse au moins pour tenter de simplifier, de rapprocher, bref d'alléger les coûts supportés par les usagers. Mais si l'on en croit la déclaration ci-dessous entendue dans l'un des départements où l'enquête a eu lieu, *«les usagers au niveau politique d'action sociale, d'aide sociale sont face à un "patchwork" où chaque interlocuteur a une partie de la réponse qui l'intéresse, alors qu'on parle politiquement de la prise en compte globale de la personne, du caractère transversal de ces problématiques, l'intervenant social n'a toujours qu'une partie de la réponse.»* (un travailleur social, entretien). Mais ce point de vue n'est pas partagé par tous les acteurs locaux comme en témoigne la remarque suivante: *«Les gens ne demandent pas nécessairement d'avoir un seul interlocuteur, au contraire même. Ils souhaitent obtenir une continuité de réponses. C'est ce sens qu'il faut donner à la démarche globale.»* (un responsable administratif, entretien).

La seconde source de gaspillage liée à la division fonctionnelle de l'action publique réside dans les phénomènes de doublons et dans les effets de concurrence, le plus souvent négatif entre des administrations. Chaque administration crée ses propres normes, ses formulaires, ses procédures. Chacune monte un service d'accompagnement social. Chacune tente de valoriser pour son propre compte les actions qu'elle entreprend. Un acteur local en vient même à parler de *«concurrence déloyale»* (un travailleur social, entretien) entre un centre communal d'action sociale et un service social départemental !

Enfin, il est impossible de ne pas mentionner sur le terrain économique les effets "contreproductifs" que peuvent avoir des politiques générales quand elles sont atteintes de l'ensemble des défauts mentionnés. Le plus connu est sans doute la redistribution à l'envers, c'est à dire au profit des plus favorisés, redistribution à laquelle peut conduire une mise en oeuvre non contrôlée. La gratuité de l'accès à certains services publics comme l'Université et certaines grandes écoles, l'absence de cotisations sociales sur les revenus du capital (hormis la CSG) ou leur faiblesse relative sur les retraites sont des exemples illustrant l'inversion des priorités qui peut altérer parfois nos politiques générales.

SECTION 3- POUR SORTIR DU DILEMME : LA COMPLÉMENTARITÉ DES FORMES D'ACTION PUBLIQUE.

Au terme de ce premier chapitre, le choix entre les deux formes de politique reste difficile. En effet, chacune d'elles présente des atouts mais aussi des limites et des risques. Une politique non discriminante peut être supérieure mais comme elle risque d'être inaccessible aux pauvres, elle va perdre beaucoup de son efficacité en engendrant une nouvelle forme d'exclusion. Au contraire, une politique discriminante a davantage de chances d'atteindre sa "cible" mais elle le fait avec un risque fort de marquage des populations. En outre, elle peut demeurer inachevée dans la mesure où elle n'assure pas une intégration complète des personnes aidées. Ainsi, les solutions spécifiques peuvent-elles arrêter la dynamique d'évolution vers un accès au droit commun. Le risque n'est pas nul comme en témoignent les deux observations suivantes :

- *«Je me demande pourquoi actuellement on crée des structures spécifiques "jeunes" dans des missions locales, avec des médecins qui auraient une identité aussi spécifique, alors qu'on pourrait rapprocher les jeunes de leur médecin traitant en facilitant une carte santé jeunes ou une autre mutualisation qui permettrait un accès aux soins.»⁸⁶*

- *«Les Missions de France [dans le domaine de la santé] ont été créées pour disparaître, parce qu'elles répondaient à un dysfonctionnement de notre système. Elles sont toujours là. Il faut se poser la question du droit commun: doit-on continuer la charité, le bénévolat et la gratuité des soins pour une partie de la population ? La clientèle de ces missions est de plus en plus importante. N'y aurait-il pas, du point de vue de l'assurance maladie, une responsabilité ?»⁸⁶*

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que les deux formes d'action publique aient pu trouver des partisans parmi les personnes interrogées et que les unes et les autres aient pu apporter des exemples cités dans le rapport d'enquête confirmant l'efficacité ou au contraire les effets pervers de ces deux formes de l'action publique.

Ainsi, se dessinent les contours d'un choix qui renvoie apparemment à des objectifs alternatifs. Si l'objectif des pouvoirs publics est avant tout d'assurer la cohésion sociale, les politiques non discriminantes ont l'avantage. S'il s'agit en priorité d'améliorer le niveau de bien-être des personnes les plus démunies, les politiques discriminantes seront préférées.

L'idée que les politiques spécifiques seraient supérieures donne parfois l'impression de s'imposer dans le contexte actuel. Au point même que soit parfois envisagée une mutation des politiques générales en politiques spécifiques. Le principe est presque toujours le même, il s'agit de "recentrer" les

⁸⁶ Dr. de la SELLE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 7 décembre 1994.

politiques sociales générales sur "ceux qui en ont le plus besoin". A tour de rôle, les handicapés, les personnes âgées, les actifs, même rémunérés au SMIC, sont décrits comme des privilégiés relativement à d'autres. Quelques personnes interrogées ont exprimé leur inquiétude de voir dans cette tendance, confortée par l'idéologie des standards minima, un alibi pour le redéploiement des dépenses sociales et un prétexte pour l'organisation d'une réduction déguisée des budgets sociaux. Avec l'exclusion des plus riches ou des classes moyennes de certains dispositifs ne risque-t-on pas de renforcer le dualisme de la société et d'accentuer les comportements d'allergie fiscale ?

A la réflexion, on peut toutefois s'interroger sur les véritables limites d'un tel choix. Autrement dit, dans quelle mesure est-il imaginable de substituer l'une des formes à l'autre pour construire une politique de lutte contre la pauvreté ? D'ailleurs, peut-on se passer totalement de l'une ou l'autre ?

A cette dernière question la réponse apportée par les représentants de la FNARS est négative. Ainsi, d'un côté, ils affirment *«qu'il est du devoir de la société et de son intérêt de prendre des mesures spécifiques pour certains groupes»* par exemple, *«si nous ne faisons pas, et la société avec nous, une discrimination positive pour aider les femmes et les enfants et les accompagner de façon un peu sélective, nous aurons toujours des laissés pour compte à l'intérieur des laissés pour compte.»* mais simultanément, ils soulignent que *«les pauvres ne sont pas une classe à part dans la société»* et ajoutent qu'il faut refuser *«tout ce qui conduirait à créer une sous-société.»*⁸⁷ Un acteur local exprime une idée assez voisine quand il affirme *«qu'il faut arrêter de faire des services spécifiques. Il faut, au contraire, créer des lieux spécifiques dans des lieux généraux pour ne pas exclure certaines populations du droit. C'est dans ce sens qu'on améliorera la qualité du service rendu à la population et les conditions de travail des professionnels.»* (un responsable administratif, entretien)

Cependant, si les deux formes d'intervention publique sont utiles, elles n'ont pas pour autant le même rôle dans la mise en place d'une stratégie de lutte contre la grande pauvreté. L'expérience d'un médecin dans le domaine de la santé est éclairante sur ce point. *«Dans un premier temps,, affirme-t-il, il faut avoir au moins une accessibilité différente, adaptée aux besoins. On appelle ça des modes de fonctionnement différents et puis un jour, il arrive que ces personnes puissent utiliser l'hôpital normalement, puissent utiliser la CAF normalement comme les autres quoi ! On y arrive mais il faut du temps... Pour faire aboutir cette mission, il faut en inventer les moyens.»* Si cette remarque est juste, il est impensable de se passer complètement de politiques spécifiques mais elles doivent n'avoir qu'un statut subsidiaire et donc provisoire. En quelque sorte, il conviendrait de mettre en place des solutions spécifiques avec le souci de les faire évoluer, voire disparaître pour aller vers des réponses intégrées totalement aux dispositifs généraux et aux droits communs.

L'exemple de la santé est instructif quant à la complémentarité des deux formes que l'action publique peut prendre. Un responsable québécois refusant ce choix

⁸⁷ Jean-Paul PÉNEAU, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

suggère de conjuguer les deux formes de politiques dans le domaine de la santé. Selon lui, il est nécessaire à la fois de chercher à construire :

- 1- une action publique "saine", intégrant dans tous les champs politiques, la question de la santé et notamment celle des plus démunis ;
- 2- des actions spécifiques permettant de diminuer l'impact de la pauvreté sur la santé des plus démunis.

Ainsi, entre les deux formes de politiques, il faut organiser à la fois une division du travail, des relais et une conception globale des réponses construites pour lutter efficacement contre la grande pauvreté.

Chapitre 2

La lutte contre la grande pauvreté : la mobilisation des institutions

«L'attention à nos dispositifs généraux et à nos mécanismes de fonctionnement habituels est la première forme de lutte contre la grande pauvreté. Ce sont les pauvres qui en pâtissent le plus.» (entretien). Cet interlocuteur résume parfaitement la nécessité, dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté, d'une réflexion particulière sur le rôle des institutions sociales, publiques, parapubliques ou privées face à la montée depuis plus de dix ans des diverses formes d'exclusion et de pauvreté. En effet, l'efficacité d'une politique sociale, la qualité des actions sociales qui sont entreprises dans le cadre d'une politique dépendent très largement de la qualité du fonctionnement des institutions impliquées.

Si depuis de nombreuses années, l'État providence connaît des difficultés financières quasi chroniques, en revanche, en dépit de nombreux propos sur ce thème, il n'a pas été atteint de crise de légitimité, la seule à même de justifier une réforme profonde des institutions de protection sociale. Bien au contraire, s'appuyant sur cette légitimité, une partie des politiques de lutte contre la pauvreté a consisté à reconnaître à tous les mêmes droits sociaux, face à la santé, à la politique familiale, en matière de ressources de base, etc.

Cependant, cette stabilité d'ensemble du système institutionnel de la protection sociale s'est accompagnée de changements nombreux dans le secteur de la lutte contre la pauvreté. Les politiques sociales en direction des populations défavorisées ont connu un très grand développement depuis la fin des années soixante-dix. Pour autant, elles n'ont pas réussi à résoudre les problèmes sociaux qui conduisent au chômage et à la pauvreté. Il était alors

inévitables qu'une grande partie des discours des personnes rencontrées au cours des entretiens ait porté sur les problèmes que pose l'extension, voire l'explosion institutionnelle depuis plus de dix ans dans le secteur de l'aide aux plus démunis.

Deux traits principaux caractérisent le contexte actuel d'engagement des institutions sociales dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté:

- l'enchevêtrement des dispositifs et la multiplication des acteurs légitimés à intervenir engendrent une étonnante complexité. (Section 1)
- les conditions d'articulation des acteurs impliqués dans l'action publique et de régulation du système dans son ensemble restent imparfaites. (Section 2)

SECTION 1- LA COMPLEXITÉ DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS.

Cette complexité est le fruit à la fois de deux facteurs principaux.

En premier lieu, la dynamique d'évolution des politiques sociales en matière de lutte contre la pauvreté et l'essor institutionnel, souvent justifié par l'urgence qui en résulte se sont traduits par une complexité de plus en plus grande, qui freine l'efficacité des démarches entreprises.

En second lieu, les difficultés de l'État providence et les efforts importants de réforme qu'il a entrepris ont conduit vers de nouvelles questions, encore mal résolues, sur le rôle des institutions publiques et de protection sociale: l'aide sociale, dévolue aux départements ne semble pas, actuellement, être la réponse attendue par la société au problème de pauvreté, de nouvelles interrogations portent également sur le rôle de l'État, de même les organismes de protection sociale paraissent débordés par les évolutions récentes de la pauvreté.

A- Une mobilisation dynamique mais de plus en plus complexe.

Jusqu'à présent, il est possible d'affirmer que la croissance des institutions publiques sociales a été concomitante de la montée des difficultés de la société et du développement des différents programmes élaborés pour lutter contre la pauvreté depuis plus de dix ans. Leur énumération est effectivement impressionnante:

- plans pauvreté-précarité;
- lois sur la décentralisation;
- fonds d'impayés ;
- lois sur le RMI;
- zones d'éducation prioritaires ;
- programmes de lutte contre l'illettrisme ;
- loi Besson pour le droit au logement des plus défavorisés;
- les différentes actions dans le cadre de la politique de la ville, en particulier les programmes de Développement social des quartiers ;
- les innombrables textes sur l'insertion et la formation professionnelle (programme PAQUE) ;
- loi NEIERTZ sur le surendettement, etc.

Du côté des associations qui ont une action dans le domaine de la pauvreté, l'essor a été du même ordre, médiatisé souvent par des actions de "Charity business". Bref, quel que soit le regard porté sur les résultats des politiques sociales pendant la dernière décennie, la conclusion demeure inchangée. Au fur et à mesure de l'augmentation des difficultés sociales, du chômage, de la pauvreté, de l'exclusion et de la grande pauvreté, la société, tant dans

le domaine public qu'associatif, a tenté de répondre aux besoins exprimés, par la mise en place de nouvelles politiques, de nouvelles actions, de nouveaux dispositifs qui ont été à l'origine de réformes d'institutions sociales anciennes ou, plus souvent, qui ont été à l'origine de la création de nouvelles structures, de nouvelles organisations.

C'est dans ce contexte qu'il est possible de parler d'une mobilisation des institutions.

§1- Action globale.

Au fur et à mesure de la maturation du système de protection sociale, d'autres lacunes ont émergé, en particulier les **limites de la spécialisation des prestations sociales**, l'apparition ou le maintien de "trous"¹, de situations de non protection, etc.. Les inconvénients des cloisonnements et des absences de couverture sociale ont pris d'autant plus d'ampleur que l'accroissement du chômage a progressivement étendu les situations de pauvreté dès la fin des années soixante-dix.

Dans ce contexte, une telle approche de la protection sociale s'est avérée particulièrement inadaptée à la lutte contre les exclusions sociales, du fait du caractère multidimensionnel de l'exclusion. Constatant les limites d'une approche fonctionnelle cloisonnée (santé, chômage, logement, etc.), cherchant également à éviter les inconvénients des politiques catégorielles (jeunes, femmes, handicapés, etc.), une nouvelle série de politiques sociales s'inspire d'une **action globale** afin de mieux prendre en compte le caractère cumulatif des différentes formes de pauvreté.

La justification majeure des politiques sociales globales qui peuvent être spécifiques sur un type de territoire ou plus générales dans un domaine particulier est de reconnaître que l'amélioration du mode de vie des personnes ne résulte pas seulement de l'addition de prestations individualisées. L'efficacité des politiques sociales dépend également des modes de combinaison des actions particulières.

Ces nouvelles politiques globales naissent aussi de la difficulté, voire de l'impossibilité à établir des relations causales simples dans la formation des exclusions sociales. En outre, l'usage des biens publics ou des services collectifs échappe souvent à une démarche de politique sociale individualisée.

L'ambition des politiques globales est considérable dans la mesure où leur finalité est de combler et d'éviter les ruptures temporelles, spatiales et sociales que les politiques spécialisées par fonction (santé, logement, etc.) ou par catégorie de population créent au moment de leur application. Ces politiques territoriales à vocation globale *«visent donc à substituer aux*

¹ STOLÉRU L. : **Vaincre la pauvreté dans les pays riches**, Flammarion, 1975.

approches verticales classiques des politiques sociales, des approches horizontales.»²

En principe, les politiques globales sont donc une réponse au caractère multidimensionnel des exclusions sociales. Dans la pratique, il s'agit plutôt de politiques coordonnées, soit sur des populations larges, soit sur des territoires, des aires géographiques ou administratives. Mais surtout, cette nouvelle conception de la politique sociale a eu des répercussions considérables sur les institutions sociales dans la mesure où chacune d'entre elles se sent totalement légitimée à intervenir, à concevoir et à diriger les politiques de lutte contre les divers formes d'exclusion sociale et de pauvreté: *«Plus les pauvres sont pauvres, plus nombreux sont les organismes qui les ont en charge.»³*

Aujourd'hui, tous les entretiens relèvent une lassitude générale des responsables locaux d'institutions sociales face au *«trop-plein»* d'institutions et ce n'est pas le fruit du hasard si les problèmes de coordination paraissent insolubles.

§2- Enchevêtrement et complexité des institutions sociales.

Cette nouvelle conception de l'action sociale, sur un fondement d'action globale a provoqué une nouvelle mobilisation des institutions sociales. Cependant cette mobilisation, imposée par les événements, par les crises, par les processus de disqualification et de relégation d'une partie de la société, est née très souvent dans l'urgence. Les plans pauvreté-précarité ont été créés pour répondre à une urgence, *«pour passer l'hiver.»* De même, la politique de la ville est née de réponses urgentes qu'il fallait apporter dans quelques quartiers "chauds" de grandes villes, cette fois *«pour passer l'été.»*

Dans toutes ces situations, la nécessité d'interventions sociales rapides, variées et étendues, a incité à la recherche de coordinations d'institutions qui possédaient une expérience, un savoir faire. Une des conséquences a été le caractère désordonné de cette mobilisation. Ce désordre est à la fois la marque d'une volonté imaginative, du désir d'une action réelle, mais il traduit aussi parfois une insuffisante réflexion sur l'ensemble des institutions sociales, et un manque de volonté politique de réforme des institutions existantes.

La coordination, appelée par les vœux de nombreux acteurs locaux, est un mode de régulation entre anciennes et nouvelles organisations. *«Les anciens acteurs et services se sentent menacés par l'émergence de nouveaux intervenants et restent difficilement à l'intérieur de leurs attributions : ils cherchent à élargir leurs activités en sortant de leur champ de compétence*

² Jean-Marie DELARUE, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

³ DELARUE J.M. : La relégation, Syros, 1991.

initial.»⁴ Cette constatation générale s'applique tout particulièrement dans le domaine de la lutte contre les exclusions sociales où, toutes les institutions, au nom de la multidimensionalité des actions à entreprendre, se retrouvent sur le terrain de l'insertion, lieu d'investissement collectif.

Les risques de concurrence avec les institutions exclues, ou qui ont le sentiment d'en avoir été exclues, renouvellent les conflits et les litiges: comme dans bien d'autres pays de la CEE, «*le revenu minimum est prétexte à un ping-pong entre d'une part, l'État et les collectivités locales, d'autre part les différentes branches de la protection sociale.*»⁵ L'exemple ci-dessus du RMI peut, sans risque d'erreur, être généralisé à d'autres politiques. Au cours des entretiens, un acteur local affirme: «*Il existe trop de structures de l'action sociale: la finalité est la finalité de survie de l'organisation*» (un responsable municipal, entretien).

Les institutions créées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, en général n'ont pas été substituées aux anciennes institutions mais sont au contraire un conglomérat de celles-ci. Les inconvénients de cette procédure sont de multiplier les instances de décision, d'empêcher une information de qualité des droits des bénéficiaires potentiels des prestations créées, d'allonger la chaîne de décisions (au nom même parfois d'une réduction de celle-ci).

Cette complexité naît également de la multiplicité des objectifs jointe à l'ambition peu ou mal maîtrisée de la finalité des politiques sociales, en particulier dans le cadre de l'insertion. La complexité des dispositifs et des institutions créées dans le cadre de la lutte contre les formes de pauvreté, est donc à l'image de celle de notre système de protection sociale. On peut s'interroger sur cette logique qui tend à vouloir créer une institution pour chaque nouvelle prestation ou action sociale en direction des populations démunies. A la sédimentation des prestations qui caractérise déjà notre système social, et qui est dénoncée dans de nombreux ouvrages comme source de gaspillage et de perte de temps, il faut ajouter une **sédimentation des institutions** sur les nouvelles prestations de lutte contre la pauvreté.

Les évaluations entreprises sur les politiques sociales récentes soulignent toutes les inconvénients d'une telle démarche. Le secrétaire général de l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS) indique, en regrettant que l'on ne sache pas utiliser les institutions existantes, que «*cette multiplication des intervenants enlève de la clarté, de la lisibilité et de la cohérence à l'action publique.*»⁶

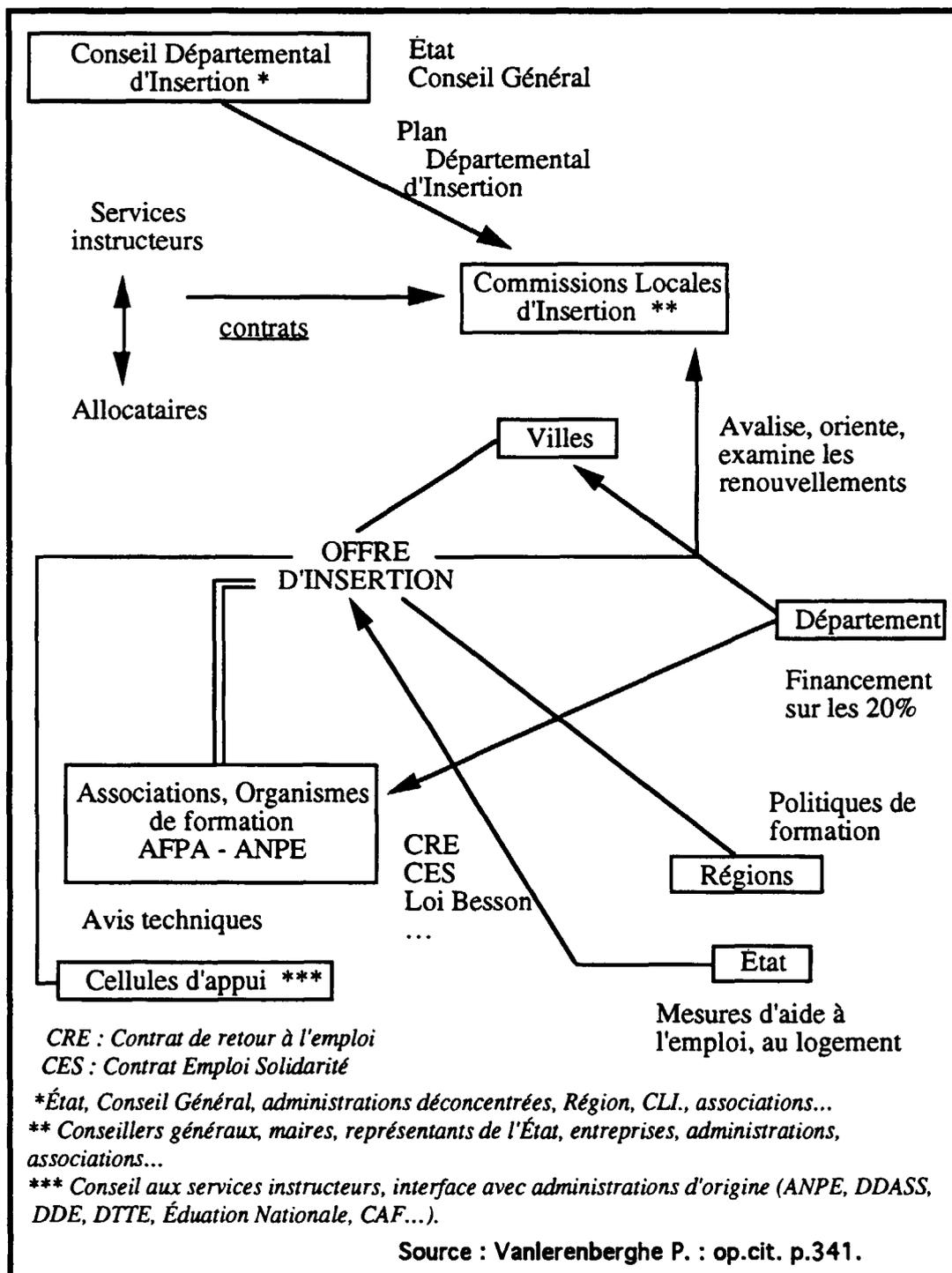
⁴ BENGHOZI P.J.: "De la défaillance au redressement: le management omniprésent", **Economie Sociale**, n°6, 1987, p.113.

⁵ MILANO S.: "Du Nord au Sud; la question du revenu minimum en Europe", **Revue Française des Affaires Sociales**, vol 43, n° hors série, novembre 1989, p. 84.

⁶ F. Ch. LEJEUNE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

Le dispositif de la politique du RMI (Cf. Schéma 2) est un ensemble complexe de coordinations horizontales d'institutions locales, départementales ou nationales (coordination au niveau infra-départemental, au niveau départemental, au niveau de l'État), et de coordinations verticales (rapports État - départements essentiellement).

Schéma 2 Mode d'attribution des contrats d'insertion



- "le dispositif RMI ne donne qu'un rôle limité à la commune et à la région",
 - "le préfet et le président du Conseil général se sont la plupart du temps partagé les présidences [des CLI] au lieu de les confier aux maires",
 - les obligations que la loi a imposées au Conseil général font que "le RMI est apparu comme une cogestion imposée"... "comme un sujet de préoccupation financière pour les élus du département"... "Cette attitude pour le moins hésitante des acteurs politiques du département n'a pas de ce fait, beaucoup stimulé l'investissement du service polyvalent [des travailleurs sociaux] dans le dispositif RMI",
 - les services sociaux du département "sont restés peu novateurs, bloquant les initiatives des travailleurs sociaux les plus dynamiques".
 - le dispositif RMI a révélé "l'inadaptation de la polyvalence de secteur aux problèmes sociaux d'aujourd'hui"... "le service social polyvalent a "digéré à minima" le RMI",
 - "les préfets ont souvent incarné la lettre et l'esprit de la loi face à des collectivités locales toujours suspectes de déviations" mais dans la composition du CDI et des CLI, ainsi que dans l'organisation du dispositif, "les préfets ont dû fréquemment céder aux Conseils généraux qui, au total disposaient de moyens considérables".
 - "Au bout d'une année, de mise en place, il est apparu que les préfets n'avaient pas les moyens de leur politique, d'où un certain retrait de leur part".
 - "les services extérieurs de l'État (principalement les DDASS et le service public de l'emploi) ont continué à travailler en ordre dispersé",
 - "les DDASS ont le sentiment d'être marginalisées, prisonnières de conflits locaux insolubles, mais elles souffrent surtout d'une absence claire de définition du rôle de l'État au plan local, depuis les lois de décentralisation".
 - les CAF (Caisses d'allocations familiales, organisme payeur de l'allocation différentielle), face au caractère multidimensionnel de la prestation, "ont le sentiment de perdre la maîtrise de la prestation qu'elles gèrent".
 - "Du fait de leur implantation sur tout le territoire et de leur connaissance des publics en difficulté, les CCAS (Centres communaux d'action sociale), revendiquaient d'être l'instrument privilégié de la mise en œuvre du RMI". La mise en œuvre du dispositif "a provoqué une certaine déception chez les CCAS qui ont estimé avoir été les grands oubliés de la loi sur le RMI".
 - les grands oubliés du dispositif RMI sont les associations limitées au rôle d'opérateur (guichet d'entrée et offre d'insertion) : "une grande désillusion s'est manifestée au sein du monde associatif, déçu du fonctionnement du dispositif et de ne pas y avoir trouvé véritablement sa place"... "le faible rôle des associations dans le dispositif est regrettable d'un autre point de vue, celui de la nécessité du débat démocratique".
 - "faible mobilisation des partenaires traditionnels de l'insertion professionnelle : les missions locales, les agences locales pour l'emploi, les organismes de formation et plus encore les entreprises".
 - "les entreprises n'ont guère été sollicitées",... "la mobilisation au niveau national des milieux professionnels a été quasi inexistante".
 - "au niveau du logement social, "le RMI a mis le mouvement HLM (Habitat à loyer modéré), dans une situation difficile, voire contradictoire".
- Citations extraites de VANLERENBERGHE P. : RMI, le pari de l'insertion, évaluer pour proposer, op. cit., p.339 et suivantes.

Indiscutablement, la mise en œuvre de la politique du RMI n'a pas été fondamentalement remise en cause dans la mesure où, en juillet 1992, le

renouvellement de la loi a été effectué sur les mêmes bases institutionnelles. Pourtant, il est très symptomatique de constater, à la lecture du rapport d'évaluation sur la mise en oeuvre du RMI entre 1988 et 1992⁷, le désappointement de la plupart des institutions et des acteurs qui sont impliqués dans cette politique.

A ce désappointement des acteurs sociaux impliqués ou insuffisamment concernés, il faut ajouter une nouvelle fois le silence des bénéficiaires, des usagers, dont la participation n'est jamais envisagée dans un cadre collectif.

D'une façon plus générale, le dispositif du RMI «*n'est maîtrisé par aucun des acteurs pris isolément.*» Autre façon de le dire : «*le RMI est un dispositif sans pilote.*» (...) «*absence de responsabilité clairement affichée*»⁸, etc. Cette absence de maîtrise ou de maîtrise d'oeuvre est presque toujours interprétée de façon négative.

Ces jugements parcellaires, acteur par acteur, extraits du rapport d'enquête et rassemblés dans l'encadré 3, ne sont d'ailleurs pas à l'abri de contradiction entre le refus de procédures tutélaires et l'absence d'une autorité, entre le désir d'un pouvoir accru et le désir d'une coordination harmonieuse, sans conflit de pouvoir, etc..

Le rapport BÉLORGEY sur la politique de la ville n'est pas moins sévère.

La multiplication des "produits" (Cf. Encadré 4) provient de la volonté de "coller" aux problèmes, de coller au terrain; d'où des projets territoriaux, des projets thématiques (patrimoine, circulation, etc.), des "programmes solidarité innovants", et les grands projets urbains. En soi, la diversité des interventions s'inscrit dans la nécessité de tenir compte de la diversité des problèmes et des situations locales. Toutefois, le reproche implicite du rapport BÉLORGEY est de constater une prolifération d'innovations sans qu'il soit possible de comprendre clairement l'organisation d'ensemble des interventions, leur articulation les unes par rapport aux autres.

A cette multiplicité des produits, répond celle des institutions, à commencer par "l'interministérialité" au niveau de l'État. Le rapport relève plusieurs points très positifs au niveau institutionnel⁹ :

- fonctionnement des instances de concertation à l'échelon national,
- création de sous-préfets à la ville,
- amélioration des services publics locaux, en prise directe avec les usagers.

⁷ VANLERENBERGHE P. : RMI, le pari de l'insertion, évaluer pour proposer, La Documentation Française, mars 1992, p.339 et suivantes.

⁸ ESTÈBE P. SIBILLE H: Aspects institutionnels des la mise en oeuvre du RMI, rapport du "Groupe TEN" au Séminaire de la commission d'évaluation du RMI, septembre 1991.

⁹ Plusieurs de ces thèmes sont développés dans BOUGET D. NOGUES H. : Partenariat et coordination des institutions sociales en France, Rapport à la Commission des Communautés européennes, CEBS, Nantes, Mai 1993.

administrations (éducation nationale),
- intercommunalité balbutiante et souvent conflictuelle,
- problème du niveau pertinent de déconcentration ; débat entre le niveau régional et le niveau départemental ; définition de la maîtrise d'ouvrage (autorité politique), et de la maîtrise d'œuvre (compétence technique).

Encadré 4

Les interventions de la politique de la ville 1989-1993

Projets territoriaux :

- contrats de DSQ/DSU,
- contrats villes,
- contrats ville-habitat,
- programmes PACT urbain de l'accord Nord-Est,
- programmes villes d'Outre-mer.

Projets complémentaires :

- patrimoine et quartiers anciens,
- vivre et circuler en ville,
- innover dans les services urbains,
- nouvelles familles, nouvel habitat,
- développement des activités économiques et d'insertion,
- développement du commerce et de l'artisanat dans les villes.

Programmes solidarité innovants :

- accueil des plus démunis dans l'habitat (plan départementaux et maîtrise d'œuvre urbaine et sociale),
- nomades,
- personnes âgées,
- droit et ville.

Grands projets urbains.

PACT de la DATAR.

Programme Développement et solidarité de la Caisse des dépôts et consignation (CDC).

Conventions de développement culturel du Ministère de la culture.

Source : J.M. BÉLORGEY : op. cit., p.20.

Au-delà de la complexité institutionnelle, est posé le rôle effectif de l'État face aux acteurs sociaux et aux collectivités territoriales¹⁰. Cette complexité croissante des institutions sociales dans les dispositifs de lutte contre la pauvreté aboutit au résultat inverse de son objectif puisqu'elle constitue un facteur supplémentaire d'exclusion des plus démunis. De plus en plus nombreux sont les rapports et les études qui dénoncent les conséquences néfastes de la complexité des politiques sociales surtout dans le domaine de l'exclusion : «*Les dispositifs ne cessent de se compliquer.*»¹¹ ; «*les dispositifs les plus savants finissent par écraser la vie des pauvres auxquels ils sont censés faire une place.*»¹²

Cette pléthore, réelle ou ressentie comme telle, agit au détriment des plus défavorisés, souvent dans l'incapacité de comprendre les circuits administratifs : «*la multiplication de dispositifs avec des financements différents crée des trous entre lesquels se trouvent placés les plus pauvres.*» (un responsable administratif, entretien).

Cette complexité dissuade les pauvres de demander les prestations, allonge la prise de décision, retarde l'attribution réelle des prestations, devient source d'iniquités en fonction de la compétence du premier interlocuteur des pauvres, provoque un **émiettement des responsabilités**, favorise les dysfonctionnements bureaucratiques et induit des situations de blocage. L'exemple du logement des sans-abri est exemplaire à cet égard. Cette absence de responsabilité collective est d'autant plus marquée en France que le découpage communal y est extrême. Or l'aspect territorial est primordial dans les services et surtout en matière de logement (politique du foncier) : «*C'est vrai que l'usager passe d'un dispositif à l'autre il se décourage, en plus il n'est pas au courant, nous déjà on a du mal à faire la part des choses dans tous ces dispositifs, mais l'usager lui compte tenu de son niveau intellectuel, il a ses problèmes personnels qu'il trimbale et comment voulez-vous qu'il s'y retrouve ?*» (un travailleur social, entretien).

Compte tenu des inquiétudes des maires et de leurs stratégies¹³, il peut arriver que les populations en grande pauvreté soient assignées à résidence voire purement et simplement "interdites de séjour" sur l'espace national. L'existence d'arrangements entre les acteurs locaux comme le développement sur certaines agglomération d'un «*casier social*» implicite mais opératoire soulèvent davantage de questions et dépassent les conséquences d'un simple problème de coordination. C'est la cohésion de la Nation et les droits fondamentaux de tous ses membres qui se trouvent mis

¹⁰ BLANC C.: **Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général**, Document préparatoire au XIème plan, la Documentation Française, janvier 1993.

¹¹ S.C.I.C. : "Les sans-abri, état des lieux", rapport, 1993, p.60.

¹² Souligné par nous.

¹³ Cf. Chapitre 1 du Rapport d'enquête.

en cause. L'intervention de l'État paraît nécessaire mais elle demeure peu efficace et reste très délicate car elle se présente davantage comme un mélange d'incitations financières et d'appel à la coopération que comme une obligation résultant directement des textes fondamentaux qui fondent l'état de droit dans la société française. Cette question est directement liée au processus de décentralisation et aux nouveaux rapports établis entre l'État et les diverses collectivités locales.

B- Décentralisation inachevée et en panne.

La réforme de décentralisation a, en principe promu les collectivités territoriales au rang de principal responsable dans plusieurs champs de compétence publique, tout particulièrement dans celui de la lutte contre les formes d'exclusion et d'aide aux populations les plus défavorisées dans le cadre du transfert des compétences d'aide sociale. De nouvelles questions sont posées non seulement par rapport aux collectivités territoriales bénéficiaires des réformes mais également par rapport à l'État et à l'égard des organismes de Sécurité sociale.

La situation est ressentie comme un coup d'arrêt de la décentralisation et elle entretient surtout une incertitude sur les rôles des différents acteurs publics. La question actuelle n'est plus tant de savoir s'il faut plus de décentralisation ou s'il faut revenir en arrière, mais beaucoup plus d'avancer vraiment sur la définition des rôles de chacun dans un nouveau modèle décentralisé. Il semble bien que c'est ce point que les nombreux textes sur la décentralisation n'ont pas encore réussi à clarifier, la pratique de terrain non plus.

§1- Application restreinte du principe de subsidiarité.

La conception du principe de subsidiarité définit les niveaux d'intervention publique sur la base de l'optimisation de l'action : une action est transférée à un niveau supérieur seulement lorsque ce dernier apparaît plus efficace et plus performant que le niveau local : *«les dispositifs sont mal conçus car l'État ne connaît pas les difficultés des acteurs sur le terrain.»* (entretien). D'un point de vue théorique, le principe de subsidiarité fonctionne dans un sens ascendant (par exemple, dans le cadre de la construction européenne)

Dans le cas de la décentralisation en France, les réformes ont fonctionné dans le sens inverse. S'appuyant sur le principe de subsidiarité, l'État a transféré aux collectivités territoriales, des compétences qu'il a pensé mieux gérées à un niveau décentralisé. Il en a été ainsi tout particulièrement du transfert des compétences de l'aide sociale aux départements.

F.X. AUBRY assimile la subsidiarité à un pouvoir résiduel, marginal, des collectivités territoriales par rapport à l'État qui, en définitive, conserve la totalité des pouvoirs de conception: *«si l'État délègue, habilite, partage, "décentralise", transfère, etc., des compétences, ce ne sont là que des compétences pour exécuter et non pour concevoir. Dans le système*

concentrique d'administration économique territoriale et dans un ordre unitaire par excellence, la place subsidiaire des sous systèmes "décentralisés", déconcentrés, démembrés, contractualisés, mixtes ou concentrés, etc., confère à ces derniers une fonction d'exécution (de gestion, voire normative), subordonnée aux choix de l'État, à ses politiques, à ses finances, ses stratégies, ses options opérationnelles.»¹⁴ Selon cette thèse, la réforme de décentralisation en France serait une semi-décentralisation. F. X. AUBRY ajoute : «la complexification et la diffusion des niveaux et institutions normatives ne constituent qu'un épiphénomène subséquent à une période législative très spécifique, mais sans conséquences structurelles ni fondamentales quant au caractère centripète de l'Etat-fort, et quant à ses traditions historiques, juridiques.... Caractère unitaire et dominant du système étatique global dont la législation continue à assurer la primauté dans l'ordre juridique»¹⁵... «Tout ou peu s'en faut revient à l'État par voie de contrôles, de récupération ou de guidage financier.»¹⁶

De nombreux propos au cours des entretiens auprès de responsables locaux confirment les limites et les inconvénients actuels de la décentralisation, inachevée ou en panne. Une des raisons de cette situation, déjà relevée à plusieurs reprises, provient de la légitimité de toutes les institutions sociales à intervenir dans les politiques sociales en faveur des populations démunies. Après beaucoup d'espoirs mis dans les réformes de décentralisation en France, une certaine désillusion ou un certain dépit marque la période actuelle.

Confirmant la thèse de F.X. AUBRY, certains interlocuteurs dénoncent la décentralisation contrariée par une «*reprise en main*» de l'État, ou une concurrence de l'État sur des prérogatives initialement transférées aux collectivités territoriales, surtout dans le cadre de l'action sociale. L'exemple souvent cité est le RMI. Les représentants de l'Assemblée des présidents de conseil généraux ont témoigné dans ce sens : «*Les lois de décentralisation ont confié l'action sociale au département. Il aurait été souhaitable qu'il en fût de même en matière de RMI. Or, c'est l'état qui s'est réservé le social, les départements s'étant vus confier l'insertion.*»¹⁷ Bertrand FRAGONARD interrogé sur ce point a expliqué que la nécessité de procéder par une loi pour faire évoluer les dispositifs locaux existant auparavant étaient assez largement admise. Néanmoins, il aurait été possible dans la loi de «*s'en remettre au libre jeu des différents acteurs locaux.*»¹⁸ Si un tel choix n'a pas

¹⁴ AUBRY F.X. : **La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-centralisé)**, op. cit., p.152.

¹⁵ AUBRY F.X. : op. cit., p.60.

¹⁶ AUBRY F.X. : op. cit., p.87.

¹⁷ M. CHÉRIOUX, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

¹⁸ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales du Conseil économique et social, le 15 décembre 1993.

été retenu c'est selon lui, *«soit parce que l'on s'est rendu compte qu'il fallait dégager des moyens de financements puissants, soit parce qu'on allait exposer des collectivités locales pauvres, par les problèmes qu'elles rencontrent, et par la faiblesse de leurs ressources, à prendre de plein fouet des problèmes qui engagent la solidarité nationale.»*¹⁸ Dès lors, un malentendu pouvait surgir car l'État donnait l'impression de revenir sur le terrain du social par manque de confiance dans les collectivités locales.

Aussi, il n'est pas étonnant que la commission préparatoire du XI^{ème} Plan, "**Cohésion sociale et prévention de l'exclusion**" souligne les difficultés de pilotage de l'État dans ces termes : *«alors que la décentralisation et l'éclatement du social auraient dû conduire à renforcer la capacité d'expertise, de réflexion, de prospective, d'évaluation et de contrôle de l'État, celui-ci a multiplié les "petits dispositifs, les mesures ponctuelles, les politiques contractuelles... Cet éparpillement rend la politique contractuelle inopérante car les objectifs sont dilués.»*¹⁹

Les mêmes reproches ont été faits par les responsables de l'Assemblée des Présidents de Conseil généraux lors de leur audition. Ils ont indiqué qu'à leurs yeux *«le terme de cogestion a un caractère péjoratif.»*²⁰ De fait, décidée par l'Etat, elle n'inspire guère confiance à des collectivités locales qui s'y retrouvent inmanquablement sollicitées financièrement.

Au moment des entretiens, plusieurs interlocuteurs ont aussi regretté la prolifération des dispositifs d'action sociale : *«l'État doit faire un effort pour écouter et mener une politique continue quels que soit les publics et les problèmes. Il faut éviter de saupoudrer.»* (entretien).

Le secteur associatif, en particulier, réclame des mesures:

- pour interdire aux collectivités locales des stratégies de "cavalier libre",
- pour vérifier que les services publics satisfont bien à l'équité territoriale, en particulier dans la prise en compte des zones rurales,
- pour assurer une régulation de dynamiques locales différenciées (obligation, contrôle et sanction).

Les attentes des associations à l'égard de l'État sont souvent importantes. Pour les responsables de la Fondation Abbé PIERRE lors de leur audition, *«Il (l'État) est le garant de la solidarité y compris vis-à-vis des collectivités locales, car on ne peut pas s'en remettre aux élus locaux.»*²¹ Face à ces attentes, le caractère hésitant de l'État depuis la décentralisation, renforcé par *«le manque de déconcentration des pouvoirs du préfet»* trouble encore

¹⁹ FRAGONARD B. : **Cohésion sociale et prévention de l'exclusion**, CGP, rapport préparatoire du XI^{ème} Plan, 1993, p.36.

²⁰ M. CHÉRIOUX, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

²¹ M. CHIGOT, audition devant le comité de pilotage, le 3 mai 1994.

beaucoup d'acteurs locaux. Pour Jean-Michel BÉLORGEY, il serait même possible dans certaines situations de parler de *«l'abdication par l'État de son rôle.»*²²

D'autres interlocuteurs estiment que la décentralisation est en panne à cause de la *«frilosité»* des édiles locaux: *«on a décentralisé un pouvoir parisien qu'on a ramené dans les provinces mais celles-ci sont terrorisées. Ils prennent les décisions encore plus lentement que Paris parce qu'ils ont peur de bouger. C'est l'effet pervers de la décentralisation...»* (...) *«Ce sont plutôt les fonctionnaires qui font marcher les choses. Il n'y a pas un homme politique qui est assez courageux pour prendre des décisions.»* (un médecin, entretien).

La décentralisation est en panne également parce que *«les acteurs locaux manquent de capacité de coordination.»* (un travailleur social, entretien).

Il faut ajouter que de nouveaux acteurs publics apparaissent dans le champ de la politique sociale. Dans une période de chômage des jeunes aussi élevé qu'aujourd'hui, la région, qui a reçu la responsabilité de la formation professionnelle, se trouve impliquée de plus en plus directement dans les politiques d'insertion.

La décentralisation est aussi inachevée du fait de l'absence de statut démocratique et politique d'une réalité sociale, l'agglomération, laissée au bon vouloir de l'intercommunalité. La décentralisation devait dans son principe rapprocher la décision publique et politique des usagers-contribuables. En revanche, la réforme a sous-estimé certaines conséquences.

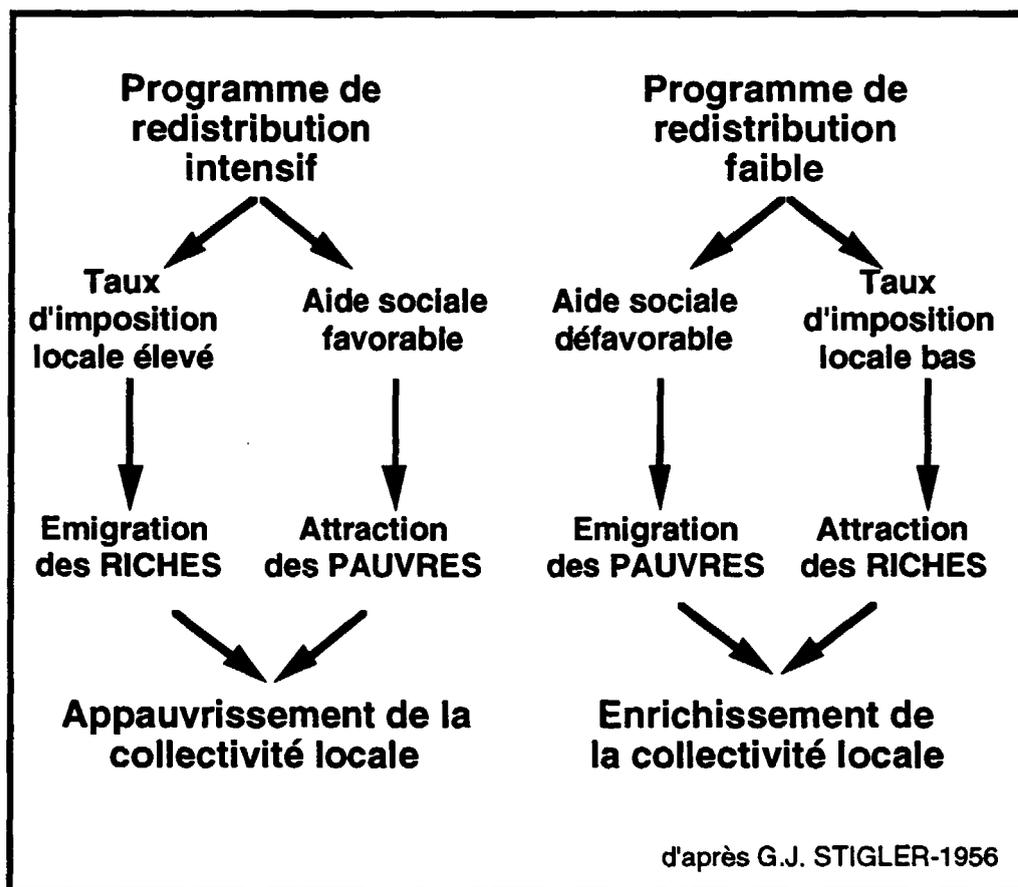
La règle de non tutelle entre collectivités territoriales a facilité la concurrence entre elles. : *«les conflits entre institutions locales ont des effets particulièrement négatifs sur les populations en grande pauvreté.»* (un responsable d'association, entretien). Si la concurrence a souvent des vertus sur les marchés de biens et de services, il en va tout autrement lorsqu'elle joue entre les collectivités locales. Elle tend alors à générer de l'inaction, de la lenteur et même elle peut aller jusqu'à empêcher purement et simplement toute politique sociale locale. Louis BESSON, évoquant cette question à propos du logement des populations les plus démunies propose les deux descriptions suivantes qui démontrent parfaitement le risque d'attentisme général:

- *«Que se passe-t-il dans une agglomération urbaine ? Tout le monde attend que ce soit le Maire de la commune voisine qui prenne les problèmes difficiles et on transforme le plus pauvre en mistigri qu'on essaie de se passer. C'est là une espèce d'alibi terrifiant.»*

²² Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

- « (...) la fragmentation du territoire pertinent pour la solution du problème permet à chacun de dire : "Attendons le voisin. Si je commence, ils vont tous arriver chez moi et le voisin n'aura plus rien à faire à la limite.»²³

Schéma 3 : Les contraintes de la concurrence fiscale entre les collectivités territoriales.



Le second risque auquel il faut penser est encore plus grave puisque cette forme de concurrence pourrait empêcher tout développement local de politiques sociales durables en direction des pauvres. Depuis TIEBOUT on sait que la régulation des pouvoirs politiques locaux passe aussi par "le vote avec les pieds", c'est à dire par la mobilité des assiettes fiscales et des bénéficiaires. Celle-ci deviendrait dangereuse s'il y avait confusion des niveaux de décision et des niveaux de perception des ressources fiscales. En effet, les territoires riches économiquement connaissent moins de problèmes sociaux, aussi leur besoin de financement réduit leur permet de réduire les taux d'imposition encourageant la venue de nouvelles activités économiques et le pillage des ressources humaines des autres territoires. Au

²³ Louis BESSON, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

contraire, les zones en difficultés économiques connaissent des problèmes sociaux plus importants qui appellent un besoin de financement majoré qui se répercute sur les taux d'imposition entraînant un effet économique de répulsion et d'émigration affaiblissant encore le potentiel de développement économique. Le schéma 3 décrit cette "**spirale perverse**" de l'aide locale aux pauvres. Face à ce dumping fiscal et social, un financement national est donc indispensable et la répartition des ressources entre les collectivités territoriales est une "ardente obligation" pour l'État central. Cependant cette redistribution n'est pas une opération sans risque politique et il faut un pouvoir central fort pour la réaliser.

L'imbroglie des niveaux de compétence entre collectivités territoriales, par exemple dans la politique de la ville, et la multiplication des institutions et des dispositifs sont souvent attribués, aux réformes de décentralisation, ou à la volonté des collectivités territoriales de fonder localement et de renforcer leur propre pouvoir: *«depuis, la décentralisation, les acteurs ne savent plus où donner de la tête.»* (un responsable d'association, entretien).

Enfin, la lutte contre la grande pauvreté n'échappe pas à la critique de clientélisme politique. Il est vrai que le manque d'assise juridique des dispositifs, le lancement perpétuel "d'expériences", sorte de substitut à une politique sociale plus structurée, facilite ce type de comportement: *«individualisme préélectoral, mécanique électorale, habitudes locales, etc.»* sont des expressions qui reviennent souvent dans les entretiens.

Le bilan sur la capacité d'un mode de fonctionnement décentralisé à entreprendre efficacement des politiques de lutte contre la grande pauvreté est donc plutôt négatif. Pour un acteur local partageant ce point de vue, la société *«fabrique des pauvres et ne propose rien de construit permettant d'assurer à tous le même service sur l'ensemble du territoire. La réponse en matière d'exclusion n'est pas organisée, elle est "bricolée" et inégalitaire en fonction des lieux.»* (un responsable de CHRS, entretien). Il serait sans doute excessif de renvoyer les responsabilités totalement sur les collectivités locales. En effet, l'État n'a pas toujours su réguler ces dynamiques, et ses propres interventions ont même parfois accru la confusion.

§2- Le grand retour des financements croisés.

La volonté de décentralisation au début des années quatre-vingt a été accompagnée d'une volonté de suppression des financements croisés (subventions de l'État à guichet ouvert), accusés d'accroître la dépense sociale. En effet, un des arguments majeurs utilisé pour justifier la décentralisation était la suppression des financements croisés de l'aide sociale entre l'État et les départements, ces financements étant considérés comme "inflationnistes", c'est à dire excessivement dépensiers. Considérant ce système de financement particulièrement inflationniste, les lois de décentralisation ont déconnecté l'évolution de la subvention de l'État de

celle des dépenses départementales d'aide sociale. Ceci signifiait, en principe, la fin des financements croisés entre les départements et l'État.

Cette suppression, en concordance avec le principe de subsidiarité s'est trouvée résumée par la formule lapidaire "**qui paie décide**". Les élus départementaux ont fait volontiers de cette formule la règle d'or de la gestion de leurs responsabilités en matière d'aide et d'action sociales. Faire du payeur le décideur signifie ici que les élus départementaux doivent contrôler toutes les décisions qui vont engager les finances départementales.

Lorsque la loi (aide sociale, loi sur le RMI, etc.) ou indirectement le juge (notamment le juge des enfants) ou encore une commission comme la COTOREP, prescrit aux collectivités locales une dépense sociale, la formule perd évidemment tout sens. C'est ce qu'ont compris rapidement les élus locaux. De même, cette règle compatible avec la notion de compétence devient inapplicable dès lors que plusieurs collectivités publiques sont engagées sur une action sociale quelconque. Or, ce dernier cas s'est multiplié depuis la décentralisation.

Ainsi, dès l'extension des plans pauvreté-précarité, le retour des financements croisés, appelés aujourd'hui **financements "conjointes"**, a été la règle, soit sur une base légale (RMI), soit sur une base partenariale (politique de la ville, PLIE, etc.). De même, la politique du RMI implique-t-elle le financement de l'allocation par l'État et celui de l'insertion par le département. Mais la loi impose à chaque conseil général de consacrer à l'insertion au moins 20% du montant global des allocations versées dans le département. Il s'agit d'un retour à un système de subvention à guichet ouvert mais dans lequel, l'obligation de financement est inversée par rapport à l'ancien système d'aide sociale; ici c'est le département qui est contraint de financer au prorata des décisions d'admission au RMI prises par l'État. Après bientôt dix années de décentralisation, cette pratique des financements conjoints demeure toujours en vigueur, et paraît indispensable dès lors que les politiques sociales nécessitent une coopération entre institutions et surtout entre financeurs différents.

Les contradictions entre ce principe général avancé par les conseils généraux et la réalité qui leur est imposée par certains textes nationaux deviennent source de conflit (allocation compensatrice).

Si quelques interlocuteurs, au cours des entretiens, ont vanté les mérites des financements croisés (*Je suis pour les financements croisés car il y a implication des payeurs*) (entretien), la plupart jugent sévèrement le carcan supplémentaire qu'il impose, l'inefficacité provenant du coût et de la "perte" de temps passé à la "*chasse aux subventions*" ou aux montages de dispositifs coordonnés (PLIE):

- *«Moi en tant que responsable d'établissement je me trouve confronté à des problèmes d'interlocuteurs financiers parce que on s'aperçoit que c'est un véritable damier, c'est-à-dire que vous avez des financeurs, État, Région Département, Ville, Europe, d'un autre côté vous avez des*

*psychologies d'usagers, hommes, femmes, famille classés par capacité par âge par handicap même c'est-à-dire social, et puis ces financeurs j'ai oublié de le dire qu'ils financent des **actions** simplement, il faut trouver **l'action**. Alors il y a un système de damier où le financeur en fonction de la situation de la personne, va financer ça, tout en prenant garde qu'il ne finance pas celui d'à côté parce qu'il ne veut pas de chevauchement et nous, les professionnels de l'action sociale on a énormément de mal à s'y retrouver et à trouver notre légitimité dans ce dédale de financements. On est **reconnu professionnellement mais on est suspecté financièrement d'un double financement.**»²⁴ (un responsable d'association, entretien).*

- «ça suffit tous les financements, ça suffit de représenter les dossiers toutes les années, vraiment ça suffit. Il faut arrêter, il faut faire des contrats pluriannuels.» (un responsable d'association, entretien).

- Un responsable de la Banque alimentaire interrogé, précisait que dans sa région pour assurer le fonctionnement, il lui fallait voir 17 interlocuteurs différents. «Les associations ont autre chose à faire que de courir après les subventions. Un premier progrès serait l'interlocuteur unique.» (un responsable d'association, entretien).

En définitive, le mode de financement dépasse l'aspect purement financier pour atteindre le rôle même des institutions : «il devrait y avoir une simplification de l'action sociale, du financement de l'aide sociale, une rationalisation.» (un responsable administratif, entretien). «Il faudrait à l'extrême que l'argent ne vienne que de l'État afin d'éviter le bon vouloir des communes.» (un travailleur social, entretien)

Ce mythe de l'unicité depuis le guichet unique pour les personnes jusqu'au financeur unique en passant par «l'unité de commandement» (un responsable départemental) souligne l'ampleur du problème et l'importance des efforts qu'il conviendrait d'entreprendre pour améliorer l'efficacité de l'action commune des pouvoirs publics. C'est aussi à cette condition que la place des populations pauvres aura quelque chance d'être meilleure.

²⁴ Souligné par nous.

SECTION 2- LES DIFFICULTÉS DE LA RECHERCHE D'UNE SYNERGIE

Pour être efficace l'action publique a besoin d'une part, des ressources rassemblées par le mouvement associatif au sein de la société civile et d'autre part, d'une coordination de l'ensemble du système. Sur ces deux points, les problèmes sont encore imparfaitement réglés.

En effet, le nouveau dynamisme des associations semble être de plus en plus fréquemment sous dépendance de l'action et des décisions publiques (A).

Ensuite, pour réguler cet ensemble très complexe, le mode institutionnel choisi est celui de la coordination et du partenariat entre institutions. Après un réel engouement pour ce mode d'implémentation (de mise en place) des dispositifs, les réserves émises à l'encontre d'une telle démarche sont de plus en plus fréquentes (B).

A-Le dynamisme des associations, sous dépendance.

L'intervention du mouvement associatif dans le champ social ne constitue pas une nouveauté. L'associationnisme en effet, a souvent pris les devants sur le pouvoir politique local ou national pour tenter d'apporter des réponses aux problèmes posés par les handicaps, l'exclusion et plus généralement par les risques sociaux. Depuis longtemps, les individus ayant pris conscience de l'existence d'une communauté de problèmes, d'une conjonction d'intérêts ou encore de valeurs communes ont cherché à mettre en oeuvre des institutions exploitant les vertus de la coopération, prenant appui sur l'entraide mutuelle et essayant de capter la synergie de volontés individuelles associées.

Selon les époques, ces initiatives ont été encouragées, simplement tolérées parfois même empêchées. Les institutions politiques et administratives nées de la Révolution française reflètent une inquiétude générale quant au jeu des corps intermédiaires entre l'individu et l'État. C'est pourquoi, notamment avec la loi Le Chapelier, elles ont eu plutôt tendance, dans un premier temps du moins, à les faire disparaître. Ces corps intermédiaires étaient alors considérés soit comme les germes de puissances rivales potentiellement dangereuses pour l'ordre établi, soit comme des facteurs de trouble dans le libre jeu des forces du marché, soit enfin, comme des groupes de pression susceptibles de pervertir le sens de l'action de l'État. Cette suspicion portait aussi sur les collectivités territoriales et le centralisme français doit beaucoup à ce climat de méfiance qui a présidé à la mise en place de notre état moderne.

Des attitudes inscrites aussi profondément dans les textes constitutionnels et dans la loi, ont mis évidemment de nombreuses décennies à être inversées. Il a fallu près de deux siècles pour que le mouvement de décentralisation

soit véritablement engagé. De même, la reconnaissance du fait mutualiste et du mouvement associatif aura pris près d'un siècle. Aujourd'hui encore, le **mode d'emploi du mouvement associatif** par les pouvoirs publics reste l'objet de nombreux débats.

Deux risques sont fréquemment évoqués : celui d'un appauvrissement de la collectivité en raison d'un enfermement du mouvement associatif dans des fonctions instrumentales d'opérateurs et celui d'une démission des pouvoirs publics avec la dilution de leurs responsabilités dans la société civile. Pourtant, l'expérience passée comme l'analyse de la situation sociale actuelle semblent suggérer que le mouvement associatif demeure un gisement d'innovations qui peut apporter une contribution irremplaçable et complémentaire des missions qui doivent être assumées plus clairement par les pouvoirs publics.

Quelles que soient les associations, plusieurs traits les caractérisent aujourd'hui : un nouvel essor et renouveau, un sens du service public, un début d'interassociativité. Néanmoins, leur action ne se développe pas sans rencontrer un certain nombre d'obstacles.

§1- Essor et renouveau des associations.

Les origines des associations sociales sont multiples. Aussi, le monde des associations est très diversifié, et au moins deux groupes doivent être distingués : les associations qui sont totalement autonomes, et les associations qui dépendent en partie financièrement de l'État, surtout les associations de gestion des services et établissements.

Depuis le début des années quatre-vingt, les associations du secteur social ont connu un nouvel essor, un renouveau par rapport aux décennies antérieures.

Aujourd'hui, les associations sont considérées comme une ressource indispensable, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, surtout dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté. Ce sont souvent les militants d'associations qui ont le contact auprès des populations les plus défavorisées qui, de plus en plus, sont en situation irrégulière (manque papiers, toxicomanie, etc.), et évitent tout contact administratif,

Cette reconnaissance a été facilitée par l'extension de la pauvreté et de l'impréparation des services administratifs et sociaux publics à répondre de façon satisfaisante aux nouvelles situations désespérées. De ce fait, les associations ont été de plus en plus impliquées dans les dispositifs, dans les expériences de toute sorte qui ont été créées depuis plus de dix ans.

§2- Les associations, nouvelles institutions du service collectif à la nation.

L'implication croissante des associations dans la politique de lutte contre la pauvreté a créé une nouvelle situation, de nouvelles relations avec les

pouvoirs publics. Elles sont sollicitées, pour leur connaissance du "terrain", pour leur savoir faire et pour la flexibilité de leur action. Même si la décentralisation ne leur a pas apporté tout ce qu'elles espéraient, toute la reconnaissance collective qu'elles escomptaient, les nouvelles procédures, plus contractuelles (contrats par objectifs, etc.), ont modifié et accru leurs relations avec la puissance publique, qu'il s'agisse des relations avec l'État ou avec les collectivités territoriales. De ce fait, elle possèdent **une nouvelle légitimité**, le sentiment de participer à un service public, collectif, d'agir pour la collectivité, de dépasser la simple légitimité par rapport aux membres de l'association.

La question posée est alors de savoir quelle est leur nouvelle position par rapport à l'action publique elle-même. S'agit-il d'une substitution ou d'une complémentarité des missions et des actions ? Les propos recueillis localement sont variés mais tournent autour de la **dépendance** vis à vis du secteur public et des stratégies qu'elle implique:

«Avec les diverses lois, on a l'impression d'un transfert vers le secteur associatif à défaut de pouvoir utiliser le service social départemental et la fonction publique. C'est un piège pour les associations. Pour se financer, elles sont amenées à rentrer dans tous les créneaux des dispositifs et après, elles se voient reprocher d'être un substitut à l'action publique.» (un responsable administratif, entretien).

L'implication des associations dans des dispositifs de lutte contre la pauvreté, leur permet de bénéficier de subventions. Mais ensuite : *«on est perçu comme des budgétivores.»* (un responsable d'association, entretien).

«Les politiques sociales trouvent leurs limites par rapport aux associations. La mise en oeuvre d'actions locales fait de plus en plus appel aux associations. Une fois agréées, elles bénéficient de moyens financiers, mais chichement comptés. Si on veut maintenir l'activité de l'association, il faut choisir le type de public dont on va s'occuper en prenant les moins démunis des plus défavorisés.» (un responsable administratif, entretien). C'est ainsi, que prennent naissance des phénomènes d'anti-sélection qui écartent les plus pauvres de l'accès aux dispositifs pourtant parfois prévus pour eux.

Ce phénomène **d'anti-sélection** n'est pas spécifique au secteur associatif comme l'exprime d'une manière très crue et sans doute trop caricaturale une personne interrogée: *«Il y a des professionnels qui travaillent dans des structures d'aspect gratuites et qui s'ennuient (...) parce que cette population là, ça pue, ça a des poux, ça gueule, c'est violent et on risque d'être impliqué dans des problèmes....»* Ils peuvent être tentés par le raisonnement suivant: *«Moi, je ne fais rien pour eux. Donc, au bout d'un certain temps, j'en n'ai plus et je vais mieux.»* (un médecin, entretien).

Si les entretiens n'ont que peu porté sur le problème de l'anti-sélection, celui-ci est bien dans les politiques en direction des groupes sociaux défavorisés, en particulier dans les stages d'insertion. Cet effet pervers des programmes et des actions est souvent relevé et dénoncé. Il faut donc une

réflexion particulière sur ce problème qui touche au coeur de la grande pauvreté²⁵.

Les associations de gestion possèdent une relation de dépendance forte à l'égard des pouvoirs publics, par l'intermédiaire des contrôles et des financements : *«auparavant, je passais 5% dans l'administratif et 95% dans le travail direct. Aujourd'hui c'est l'inverse notamment pour trouver des moyens de financement.»* (un responsable d'association, entretien).

«Effectivement, on a des contrôles financiers par exemple des contrôles qualitatifs et je crois que aucun d'entre nous ne refuse ce type de contrôle qualitatif qui ne s'opère jamais. Par ailleurs pour moi c'est un regret, j'aimerais bien qu'il y ait ce type de contrôle qualitatif et qu'on nous lâche un peu sur les contrôles financiers ou autre quantitatifs.» (un responsable d'association, entretien).

La dépendance financière des associations à l'égard des pouvoirs publics [*«on est pris pour des sujets devant exécuter des ordres»* (un responsable d'association, enquête)] est souvent perçue par les associations comme une condition de survie : *«les enveloppes nouvelles attirent les demandes, deviennent inflationnistes et sont parfois la condition même de la survie des associations.»*²⁶ (un responsable administratif, entretien).

Cette dépendance est aussi manifeste dans les critiques traditionnelles des lourdeurs administratives :

- *Un an pour signer une convention dont les documents avaient été perdus,*
- *renvoi de dossiers de subvention,*
- *contrôle tatillon et paperasserie administrative,*
- *délais de paiement*
- *accord successif de plusieurs administrations ou collectivités nécessaire*
- *existence de conditions croisées sans règles de priorité chronologique.*
- *conditions exclusives,*
- *pas de possibilité de faire pression réellement sur les administrations.*
- *etc.* (un directeur de CHRS, enquête)

Une des déceptions, pour les associations, est que le passage d'une tutelle d'État à une tutelle locale n'a pas changé les comportements et modes de contrôle : *«L'État ne prend pas les moyens de ce qu'il veut faire. Il mégote à longueur de journée. Le département aussi tient le même langage.»* (un responsable d'association, entretien).

La **dépendance financière** des associations pose des problèmes qui dépassent aujourd'hui le seul secteur de l'action sociale. Le recours massif des

²⁵ Voir aussi chapitre 1 section 2.

²⁶ Souligné par nous.

pouvoirs publics aux associations, dans tous les secteurs publics, souvent pour contourner les difficultés d'embauche directe dans le secteur public, ou pour conserver une flexibilité d'intervention, a changé en partie le statut même des associations. Ceci entraîne à la fois une explosion d'associations "artificielles", et surtout dérégule le système traditionnel de la politique d'emploi et de la politique salariale du secteur public, au nom de la maîtrise des dépenses publiques : *«il faut revoir le problème des "associations-bidons", avec 95% de financement public, il faut des garanties plus grandes. Peut-être, sans toucher à la loi de 1901, créer un nouveau statut ?»* (un responsable d'association, entretien).

Face aux **problèmes de concurrence** que provoque l'implication croissante des associations, la question demeure posée : existe-t-il des territoires, des missions et obligations respectives différentes entre associations et service public, auquel cas, une organisation sur la base d'un principe de complémentarité pourrait être envisagé, ou bien existe-t-il des situations de substituabilité, auquel cas, une concurrence directe oppose les associations aux services publics ? S'agit-il d'un cercle vicieux ?

La relation de dépendance des associations vis à vis des pouvoirs publics ne leur garantit pas la pérennité de leur action bien au contraire. Il faut naturellement distinguer ici les domaines d'intervention. Dans les secteurs traditionnels de l'action sociale (famille), la longue histoire de l'action sociale a stabilisé les relations entre pouvoirs publics et associations. Cependant, l'explosion des nouvelles réponses déstabilise ces relations et les rend de plus en plus instables. On pourrait dire que l'instabilité des associations et des institutions est à l'image de celle des politiques sociales :

- *«Ils nous prennent comme des partenaires quand ils ont besoin, ils ne nous prennent plus comme des partenaires quand on leur propose.»* (un responsable d'association, entretien),
- *«Il est nécessaire de simplifier, de clarifier et de stabiliser les dispositifs. L'argent disponible trop tardivement conduit à un manque de crédibilité de l'État et "précarise" les associations.»* (un responsable administratif, entretien).

L'instabilité des personnels, en particulier dans le domaine de l'insertion est systématiquement relevée : *«les personnes qui s'occupent des personnes en précarité sont des personnes qui sont elles-mêmes en précarité, les formateurs il n'y en a pas beaucoup qui ont des CDI et encore ils ne sont jamais sûrs de garder longtemps leur CDI..»*²⁷(un travailleur social, entretien).

En définitive, ou bien les associations sont perçues comme des groupes d'opinion ou de pression de type syndical dont les pouvoirs publics ont tendance à se méfier, ou bien elles sont utilisées comme des organisations parallèles des pouvoirs publics. Elles n'ont pas toujours le sentiment d'être

²⁷ Souligné par nous.

considérées comme des acteurs sociaux à part entière. Les responsables du Secours Populaire ont point de vue identique puisqu'ils ont déclaré lors de leur audition que «*L'État instrumentalise trop les associations humanitaires.*»²⁸ Il s'agit là d'une opinion largement partagée par les responsables salariés ou bénévoles des associations.

§3- Relations entre associations.

En France, dans le secteur social, la critique de multiplicité des institutions n'épargne pas les associations: «*le problème vient de la **prolifération des associations** avec des spécificités, des spécialités.*»²⁹ (un travailleur social, entretien).

Cette multiplicité s'explique par les facteurs qui ont déjà été notés à plusieurs reprises. La nouveauté vient d'un début d'inter-associativité non seulement au niveau européen (European Anti-Poverty Network, EAPN), ou national (ALERTE) mais également à l'échelon local: «*de manière habituelle, je pense qu'il y a un **partenariat fort entre les associations**, à tel point que ce sont des associations entre elles qui ont fait prendre un certain nombre d'initiatives,...je crois que c'est peut-être face à la nécessité je ne sais pas mais il y a quelque chose qui se passe d'intéressant et de bonnes communications, je crois que les associations savent maintenant bien ce que font les autres.*» (un responsable d'association, entretien).

Ces propos paraissent cependant exceptionnels. Sur plusieurs sites, les personnes d'associations notaient que c'était la première fois qu'elles se rencontraient. C'est pourquoi il vaut mieux parler d'un début d'inter-associativité, peut-être une préfiguration de l'organisation des associations au niveau local, après la forte déstabilisation qu'elles ont connu au moment de la décentralisation et des changements d'interlocuteurs ,de négociateurs et de contrôleurs.

Le bilan général sur la capacité des associations dans la lutte contre la pauvreté reste donc plutôt mitigé. Bertrand FRAGONARD considère que le mode français de la vie associative est caractérisé par une force et par deux **points de fragilité**. Le point fort est la légitimité incontestablement reconnue au monde associatif pour gérer des pans entiers de la politique sociale. Le premier point faible réside dans l'extrême méfiance dans laquelle sont tenues la vie démocratique et la participation au sein du secteur associatif. Enfin, le second point faible est l'absence d'autonomie financière. Cette situation pose un réel problème. Souvent, trop gestionnaires et trop dépendantes des collectivités publiques, les associations «*n'ont pas la*

²⁸ Mme BOSQUET et M. LAUPRETRE, audition devant le comité de pilotage, le 3 mai 1994.

²⁹ Souligné par nous.

capacité de les percuter»³⁰, n'exercent pas «une pression suffisante»³⁰ et restent trop faibles «en tant que porteur d'une parole»³⁰.

René LENOIR, président de l'UNIOPSS, n'est pas loin de partager cette analyse. Il invite les pouvoirs publics à «ne pas cantonner le secteur associatif dans le champ humanitaire,. On l'instrumentalise et on n'en fait pas un mouvement qui prend ses affaires en mains.»³¹ Cette situation est fréquemment refusée par les représentants des associations. Se faisant l'écho des associations de terrain, Jean-Paul PÉNEAU, directeur de la FNARS a déclaré : «nous refusons d'être instrumentalisés, par nos partenaires publics en particulier.»³² Prenant l'exemple de la mission de service public assurée par les CHRS, il suggère implicitement l'idée d'une charte rassemblant les droits et les devoirs qui s'imposeraient aux pouvoirs publics comme aux associations. Dans cette perspective, la mission de service public pourrait impliquer les devoirs suivants:

- «- devoir d'accueil non sélectif, non discriminatoire et permanent ...
- devoir d'hébergement intégrant des outils appropriés d'accueil d'urgence et d'orientation;
- devoir de fournir dans tous les cas et sur tout le territoire la réponse aux besoins fondamentaux ;
- devoir de diversification et de cohérence des réponses proposées.»³²

En contrepartie du cahier des charges à respecter au titre de cette mission de service public, les associations pourraient se voir reconnus les droits suivants :

- «- affirmation du maintien du système de l'aide sociale à l'hébergement conçu comme un droit subjectif et personnel reconnu à l'individu ;
- garantie de la pérennité des financements adéquats à cette mission ;
- reconnaissance par l'administration de la durée nécessaire à l'insertion des populations fragilisées.»³²

Le même point de vue a été défendu par le représentant du Secours Catholique lors de son audition. Selon lui, les associations «doivent être reconnues dans leur rôle de lutte contre l'exclusion», comme mode «ultime de médiatisation entre les exclus et la société», comme «moyen de réaliser un accompagnement personnalisé et/ou durable si nécessaire des personnes et des groupes», dans leur «rôle d'expérimentation et d'innovation» et finalement dans leur fonction «d'expression des usagers des institutions et des services publics.»³³ De même, Didier ROBERT attend des pouvoirs

³⁰ Bertrand FRAGONARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 15 décembre 1993.

³¹ René LENOIR, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

³² Jean-Paul PÉNEAU, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

³³ Gilbert LAGOUANELLE, audition devant le comité de pilotage, le 19 avril 1994.

publics qu'il y ait *«un soutien aux associations dans lesquelles les plus pauvres sont acteurs, pourqu'il y ait une représentation des plus démunis.»*³⁴

Sans doute le mouvement associatif a-t-il besoin que l'État respecte à son égard une certaine déontologie mais cette meilleure disposition serait sans effet sans la mobilisation des citoyens au sein des associations. En réalité, derrière le *«rôle d'associations combattantes»*, c'est la *«capacité d'indignation et la capacité de propositions»* (M. BASTIDE) des associations qui constituent la vraie richesse qu'elles apportent à la société. En outre, il en va des associations comme des pouvoirs publics, ce sont toutes les associations qui doivent être incitées *«à inclure les pauvres dans leurs activités.»*

B- La "mal-coordination".

Dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté, la recherche de modes de coordination satisfaisants est une véritable priorité. Le constat est pourtant inquiétant. En effet, *«il ne faut pas imaginer des instituteurs spéciaux, une police spéciale, etc. mais il faut accéder à cette exigence plus redoutable de faire travailler les gens ensemble : le département, les villes, les associations, les professionnels (pharmaciens, médecins, etc.) sinon on n'y arrive pas. Malheureusement, la plupart du temps, on n'y arrive pas.»*³⁵

D'une façon générale, la coordination se trouve face à une contradiction interne. Historiquement, le système de protection sociale a été développé sur la base d'une sédimentation de prestations au fur et à mesure de la reconnaissance de nouveaux droits sociaux. Or, le système a atteint aujourd'hui un tel degré de complexité qu'on voit mal comment la coordination complétive et non substitutive pourrait la réduire. Après toutes les années de jaillissement d'institutions, la réflexion porte de plus en plus non sur la nécessité de nouvelles institutions, mais beaucoup plus sur une réforme des institutions existantes, trop nombreuses, trop complexes et mal coordonnées.

Les qualités théoriques de la coordination sont nombreuses³⁶. En premier lieu, la coordination d'institutions publiques ou associatives permet d'accroître **l'efficacité** des politiques en limitant les cloisonnements des politiques, en organisant les relations institutionnelles. Elle permet également de profiter des économies d'échelle dans la gestion des politiques en évitant les doubles emplois, elle réduit l'incertitude, elle réduit

³⁴ Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

³⁵ Jean-Marie DELARUE, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

³⁶ BOUGET D. NOGUÈS H. : Partenariat et coordination en France, rapport du CEBS à l'Observatoire européen des politiques de lutte contre l'exclusion sociale, Commission des Communautés Européennes, DGV, juin 1993, p.20 et suivantes.

également les "individualismes" (opportunismes, cavalier libre, protectionnisme social local), enfin elle réduit les asymétries d'information. Elle permet en outre, de réduire les comportements d'anti-sélection par une meilleure orientation des demandes de prestations.

En second lieu, dans un système décentralisé, elle est une réponse à la recherche **d'équité** des politiques et des prestations distribuées. Enfin, la coordination est une solution institutionnelle à la **régulation** des pouvoirs.

En principe, dans le domaine de l'action sociale, où les domaines de compétence deviennent souples pour les uns (les optimistes), vagues pour les autres (les pessimistes), la coordination peut avoir pour effet de réduire cette propension au débordement de compétence sur celle des autres institutions.

§1- Fondement de la coordination : le partenariat.

Les discours issus des entretiens révèlent très clairement le caractère partenarial de la coordination: *«il faut un partenariat avec le département, les associations et l'État.»* (entretien). Au cours des entretiens, une forte demande de partenariat a été exprimée, surtout de la part des associations à l'égard des collectivités territoriales, de l'administration de l'État ou des organismes de protection sociale. Ceci rejoint de nombreux propos du même type dans les rapports, les études sur la lutte contre la pauvreté.

Le succès d'un partenariat, le bon fonctionnement d'une coordination entre institutions ne dépend pas seulement, dans le contexte actuel, de règles juridiques ou de coutumes fortement ancrées dans le milieu des institutions sociales, mais également de la personnalité des dirigeants, de la qualité humaine des responsables, des négociateurs. A de nombreuses reprises la personnalité des dirigeants a été évoquée au cours des entretiens. A titre d'exemple: *«le sous-préfet chargé de la ville bon,... il est plus ou moins dynamique selon les époques.»*³⁷ Il est alors évident que dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, l'importance des négociations pour mettre en oeuvre des actions signifie que leur succès ou échec dépend en grande partie de la personnalité même des dirigeants, des négociateurs. Ceci est d'autant plus important que le cadre légal demeure peu contraignant.

De ce point de vue, il est très difficile de tirer des règles générales. Au cours des entretiens, de nombreux cas de figure, parfois très opposés entre eux, ont été exposés. Tel interlocuteur, s'appuyant sur l'expérience émet l'idée qu'un partenariat bilatéral est plus facile à créer, qu'un partenariat plus large: *«à deux c'est parfait, dès qu'ils sont trois c'est, il y en a toujours un qui est exclu et ils se battent.»* Mais tel autre dénonce au contraire un blocage général d'une politique locale du fait d'un litige entre deux parties qui bloquent tout dispositif, toute volonté d'agir.

³⁷ Souligné par nous.

Cette situation signifie également l'instabilité du partenariat fondé sur le caractère volontaire des dirigeants, sans possibilité de régulation externe: *«on a aujourd'hui des litiges avec la direction du travail. On peut avoir demain un conflit avec la DDE, avec une DDE qui pour l'instant est tout à fait coopérative, cherchant à faire en sorte que les dispositifs fonctionnent, fonctionnent avec la DDASS, un autre service extérieur de l'État qui, dans un autre contexte pourrait bloquer. C'est là que l'on n'a plus de recours au niveau local.»* (un responsable d'association, entretien).

La demande d'intervention de l'État, souvent émise par les associations repose sur la conviction et le constat que les instances locales n'ont pas de possibilités de coordination stables:

. *«Les acteurs locaux manquent de capacité de coordination.»* (entretien).

. *«c'est dommage que là encore il n'y ait pas eu un pilote. C'est vrai le principe de non-subordination de collectivité, c'est le revers de la médaille, de la construction de ce type de politique. Est-ce qu'on pourrait dire à l'État de piloter des affaires de ce style, alors qu'actuellement c'est de l'ordre du consensus.»* (entretien).

Dans le système actuel des relations entre les pouvoirs publics et les associations, il se peut que les associations soient entraînées dans les conflits entre institutions publiques, du fait de leur dépendance financière avec telle ou telle institution publique.

Juger de la qualité du partenariat est assez difficile car il varie selon les lieux, selon les moments, selon le climat de confiance entre dirigeants d'institutions, selon les secteurs de la politique sociale. par exemple il semble évident que la politique de l'enfance semble mieux coordonnée que la politique d'insertion professionnelle. Cette dernière est directement conditionnée par l'état du marché du travail, lui-même fortement soumis à la conjoncture économique, alors que la politique de la famille ou de l'enfance suit approximativement l'évolution démographique, beaucoup plus lente. De plus, la politique de la famille et de l'enfance actuelle possède une longue histoire, des institutions stables et des groupes de pression efficaces tandis que les institutions d'insertion professionnelle, souvent très jeunes, sont fortement instables. A propos de ces politiques, les jugements critiques sont nombreux : *«il n'y a pas de cohérence, c'est ça que je veux dire il n'y a pas de cohérences, il n'y a pas de partenariat..»*³⁸ (entretien).

§2- Pléthore de coordinations.

Selon J.M. BÉLORGEY, on assiste à une *«rotation vraisemblablement excessive des produits»*³⁹ qui sont en fait le plus souvent des dispositifs

³⁸ Souligné par nous.

³⁹ BÉLORGEY J.M. : **Evaluer les politiques de la ville**, op. cit.

coordonnés de lutte contre les exclusions sociales. En effet, la plupart des nouvelles institutions qui ont été créées dans le cadre de la mise en oeuvre de dispositifs de lutte contre la pauvreté sont des coordinations d'institutions préexistantes.

Paradoxalement, les politiques globales, créées sur la base des politiques par fonctions, n'ont pas supprimé la sédimentation. Il existe pratiquement autant de coordinations qu'il existe de fonctions: coordination autour du RMI, des jeunes, du logement, de la ville, de la santé, de l'éducation, de l'insertion, de l'intégration, de la délinquance, sans oublier les schémas départementaux, etc.

Cette "mal-coordination" provient de l'éclosion incessante de nouvelles institutions sociales durant la décennie quatre-vingt, sans réforme de l'ensemble du système : *«Il y a des chevauchements, des croisements. Il ne peut pas y avoir de cohérence de l'État, il n'y a jamais les mêmes champs, les mêmes circonscriptions couvertes, jamais les mêmes populations concernées, il n'y a pas les mêmes durées de dispositifs, je crois que c'est ça le plus choquant, cette absence d'harmonie.»* (entretien). Cette profusion de coordinations a de plus engendré un *«double problème de coordination entre les acteurs et entre les services au sein d'un même acteur.»* (entretien).

Autrement dit, toutes les institutions nouvelles ont été créées sur la base d'une complémentarité supposée, sans tenir compte des possibilités de substitution, de réforme d'ensemble : *«souvent une mesure vient en supplément d'une autre, elle ne vient jamais en remplacement, à commencer par le RMI.»* (un travailleur social, entretien). De ce fait, une nouvelle concurrence s'est développée autour des nouveaux dispositifs, sans véritable justification sociale.

Les manifestations de cette "mal-coordination" sont nombreuses. Les réserves ou critiques souvent citées dans les entretiens sont relativement connues depuis les études détaillées sur le fonctionnement institutionnel du RMI.

En définitive, cette situation renvoie à l'analyse déjà effectuée dans la première section de ce chapitre sur les conséquences de la multiplicité des institutions.

§3- Absence d'un projet d'ensemble, d'un projet global.

Les difficultés ou les limites que connaît le partenariat tant réclamé, la prolifération des dispositifs coordonnés proviennent en partie d'une absence de globalité : *«la coordination est difficile parce qu'on a du mal à élaborer une **conception commune**...»* (un travailleur social, entretien). Un responsable municipal avoue que *«le gros problème est celui de l'accueil qui n'est pas satisfaisant. Il faut que les points d'accueil aient une **vision globale de l'accueil**.»* (un responsable administratif, entretien).

Pour autant, il est peut-être souhaitable de distinguer deux niveaux, celui de la conception d'ensemble, et celui de la traduction institutionnelle de cette globalité. Cette idée de globalité n'est pas nouvelle et a été clairement exprimée dans d'autres politiques dès le début des années soixante, par exemple dans le rapport LAROQUE, sur la vieillesse. Il ne semble pas qu'il y ait un litige ou un déficit d'analyse sur le principe de globalité des actions ou des politiques. En revanche, il est certain que la traduction institutionnelle de cette globalité est bloquée par les jeux de pouvoirs entre institutions existantes, par l'immense difficulté de réforme des institutions sociales et enfin, par «*l'absence de débat social réel*»⁴⁰ (B. FRAGONARD).

Cette absence de globalité dans le processus actuel de décentralisation empêche l'émergence d'un pilote, d'un maître d'oeuvre unique: par exemple, évoquant cette recherche dans le cas de la politique de la ville, un participant aux entretiens note: «*pour avoir ce type de maîtrise, alors il y a bien le sous-préfet chargé de la ville. Bon, mais il maîtrise pas le dispositif CES.*» (entretien).

Il est très symptomatique de constater par exemple, à la lecture du rapport d'évaluation sur la mise en oeuvre du RMI entre 1988 et 1992⁴¹, le désappointement de la plupart des institutions et des acteurs impliqués dans cette politique. D'une façon plus générale, le dispositif du RMI «*n'est maîtrisé par aucun des acteurs pris isolément.*» Autre façon de le dire: «*le RMI est un dispositif sans pilote...*» «*absence de responsabilité clairement affichée,*» etc.⁴². Cette absence de maîtrise ou de maîtrise d'oeuvre est presque toujours interprétée de façon négative.

Les entretiens confirment totalement ce qui a déjà été constaté depuis plusieurs années; la forte demande de partenariat est combinée simultanément à un refus de monopole d'une institution dans la mise en oeuvre des politiques de lutte contre la pauvreté.

Pour résoudre cette difficulté, un interlocuteur prône «*l'interministérialité locale*» sorte d'institution officialisant les coordinations spontanées qui, souvent, dominent les modes de fonctionnement des actions ou des expériences de lutte contre la pauvreté.

Mais à aucun moment, les entretiens n'ont révélé une demande d'institutions décisionnelles et globalisantes, sorte de CDI-bis qui serait orientée vers la grande pauvreté. Pas davantage, la **participation des bénéficiaires et des usagers n'est envisagée dans un cadre collectif.**

⁴⁰ Bertrand FRAGONARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 15 décembre 1993.

⁴¹ VANLERENBERGHE P. : **RMI, le pari de l'insertion, évaluer pour proposer**, La Documentation Française, mars 1992, p.339 et suivantes.

⁴² ESTÈBE P. SIBILLE H: **Aspects institutionnels des la mise en oeuvre du RMI**, rapport du "Groupe TEN" au Séminaire de la commission d'évaluation du RMI, septembre 1991.

§4- Maintien des cloisonnements.

Les cloisonnements sont différents selon les domaines d'intervention sociale :

- cloisonnement entre le sanitaire et le social dans la politique sociale en direction des personnes âgées,
- cloisonnement entre le social et le judiciaire dans la politique de l'enfance et de l'adolescence,
- cloisonnement entre le social et le professionnel dans le domaine de la politique pour l'emploi,
- cloisonnement entre les fonctions au sein de la protection sociale.

Ces cloisonnements ne sont pas nouveaux. Ils sont le résultat de l'organisation de la protection sociale en France, spécialisée par risque, et de la structure interne de l'administration de l'État. Les inconvénients des cloisonnements et des absences de couverture sociale ont pris d'autant plus d'ampleur que l'accroissement du chômage a progressivement étendu les situations de pauvreté dès la fin des années soixante-dix.

Les interventions sociales sont peu ou pas coordonnées entre elles. De ce fait, ces politiques permettent difficilement de rendre compte des cumuls de handicaps sociaux. Peu ou pas articulées entre elles, ces interventions engendrent des prestations qui s'accumulent, s'empilent ou se succèdent les unes aux autres :

. «*On souffre du **fractionnement** des Ministères.*» (entretien).

. «*Les dispositifs s'accompagnent d'un **cloisonnement** malgré leur souci de globalité. Ils sont utilisés sans qu'il y ait prise en compte de ce qui existe à côté.*» (entretien).

. «*Pour l'insertion par le RMI, il existe un service d'accueil **totallement séparé** du Ccas. Il est très difficile de coordonner les deux services.*»⁴³ (un responsable administratif, entretien).

Cette situation est particulièrement inefficace dans le cadre de la politique de la lutte contre la grande pauvreté : il faut «*éviter le **morcellement** et le "saucissonnage" (4 intervenants pour une personne avec 50% du temps total efficace).*» (un responsable administratif, entretien).

En réalité, derrière ces rigidités institutionnelles, des effets de composition (freinage et accélération), des intersections, des combinaisons, des arrangements, des interactions entre les politiques ont lieu, mais sont difficiles à percevoir et à analyser. Certaines politiques fonctionnelles ont des effets externes conjugués mais ignorés. Autrement dit, la "rentabilité" du cumul des actions et des prestations auprès des bénéficiaires est méconnue. En revanche, le résultat final de l'ensemble des actions est

⁴³ Souligné par nous.

connu à travers l'ampleur variable des exclusions sociales que le système de protection sociale n'arrive pas à couvrir.

La solution qui est prônée pour surmonter les conséquences dommageables des cloisonnements entre fonctions de la politique sociale est la **coordination horizontale**. La coordination horizontale peut être comprise comme un mode local de régulation de fonctions différentes. Dans un système de protection sociale marqué par le cloisonnement et l'étanchéité des fonctions (santé, vieillesse, chômage, etc.), chaque fonction étant intégrée dans une institution fortement hiérarchisée, la coordination horizontale permet, en principe, des ajustements entre politiques sociales différentes. mais, de ce point de vue, le discours sur la décentralisation apparaît particulièrement ambivalent puisque d'un côté elle est justifiée par l'inefficacité d'une gestion publique centralisée bureaucratique, coûteuse, rétrograde, imperméable à l'innovation sociale, etc., mais de l'autre, l'efficacité des actions décentralisées impose une coordination d'institutions décentralisées.

L'expérience des Missions locales pour les jeunes est sur ce plan une bonne illustration. Créées parce que *«le problème qui touche les jeunes est un problème global (...) auquel doit correspondre une réponse globale»*⁴⁴ les missions locales ont rassemblé des personnes de nombreuses institutions (justice, enseignement, jeunesse et sports, centre d'information et d'orientation, services sociaux, services de logement, agence nationale pour l'emploi, etc.). Au départ, elles ont bénéficié de personnels détachés de leur administration d'origine pour une durée limitée (notamment de l'ANPE). Depuis, dans la majorité des cas, les personnels sont devenus spécifiques et sont désormais payés par le Maire ou par l'État. Il n'est pas certain que cette évolution soit positive. En effet, *«le personnel perd son autonomie et les relais qu'il pouvait avoir dans les administrations d'origine.»*⁴⁴ La stabilité des modes de coordination imaginée n'est donc pas toujours assurée. Aussi. Bertrand SCHWARTZ conclut-il de manière pessimiste qu'aujourd'hui, les missions locales connaissent une grande perte de vitesse, et que *«les jeunes ne sont plus accueillis nulle part car l'image de l'administration est telle que les jeunes ne s'y adressent plus.»*⁴⁴

De même, devant la globalité des problèmes à prendre en charge, devant le cloisonnement des structures nationales, soit par ministère, soit par gestion des risques dans les organismes de Sécurité sociale, on a vu se développer des structures interministérielles, dont celle du RMI, souvent en fonction de l'urgence des problèmes sociaux qui ont émergé ces dernières années.

⁴⁴ Bertrand SCHWARTZ, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

SECTION 3- LES PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'ORGANISATION.

Face à la grande pauvreté, une action globale paraît indispensable mais la question qui demeure posée est celle de l'institution ou des institutions qui doivent la prendre en charge.

Les entretiens n'ont révélé aucune demande particulière d'institution nouvelle qui aurait la responsabilité de la mise en oeuvre d'une politique en direction de la grande pauvreté. Les raisons en sont multiples:

- sans nul doute, une forme de **conservatisme des institutions** actuelles qui ne souhaitent ni être dépossédées de leurs prérogatives ni se retrouver en concurrence avec de nouvelles institutions ;
- s'il est indéniable que les personnes frappées par la grande pauvreté constituent une population dont les caractéristiques sociales sont très particulières, il n'en demeure pas moins qu'elles **ne sauraient être conçues comme une population à part** qui nécessiterait une politique sociale particulière, différente de celles menées actuellement⁴⁵,
- une telle institution, devant la complexité actuelle des structures qui s'accumulent, ne pourrait être créée que dans le cadre **d'une réforme plus large** des institutions et des dispositifs actuels. De nouveaux dispositifs, sur une base de complémentarité risquent d'aboutir aux mêmes inconvénients que ceux dénoncés quant aux dispositifs actuels.

En revanche, de nombreux interlocuteurs s'accordent à dire que des améliorations pourraient être apportées aux dispositifs et aux institutions actuelles: *« nous ne disposons peut-être pas assez de ressources de fonctionnement comme d'investissement mais il existe sûrement un manque d'efficacité des ressources utilisées. »* (un responsable administratif, entretien).

Dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté, deux pistes principales d'action peuvent être retenues à partir des réflexions développées par les acteurs locaux :

1°- L'harmonisation de l'action des pouvoirs publics.

En premier lieu, il apparaît indispensable que les différents niveaux d'administration de la France cessent de développer entre eux des oppositions ou même des conflits dont les populations les plus pauvres font souvent les frais. Si l'on peut comprendre que les premières années suivant la décentralisation aient pu provoquer des troubles et des instabilités, il semble urgent de clarifier les responsabilités entre les acteurs pour dépasser

⁴⁵Cf. Chapitre 1 du rapport de synthèse.

les blocages institutionnels. Il est aussi nécessaire de reconnaître que, dans un état de droit, les pouvoirs des acteurs locaux ne sont pas sans limite et notamment qu'ils doivent s'inscrire dans le respect absolu de la loi. Plus précisément par rapport aux personnes en situation de grande pauvreté, il convient :

- **d'établir des règles** qui empêchent ou au moins freinent les pratiques institutionnelles d'anti-sélection des pauvres, clarifier les missions, faire respecter les objectifs, etc., autrement dit de ne pas exclure les personnes les plus en difficultés des dispositifs actuels,
- d'orienter les dispositifs dans cette même direction, dans une **conception globale** de la prise en charge, afin d'éviter de reléguer ces personnes dans les seules politiques d'assistance de longue durée,

2° - La mise en valeur des ressources associatives.

Pour engager la lutte contre la pauvreté, l'expérience des quinze dernières années a montré qu'il était utile et même fréquemment nécessaire de mobiliser les ressources rassemblées par les associations. Toutefois, si les associations ont le sentiment de participer ainsi au service public, elles souffrent aussi de leur dépendance par rapport aux pouvoirs publics surtout lorsque cela les maintient exclusivement dans une fonction instrumentale d'opérateurs et dans une situation économique particulièrement précaire. L'espoir de rapports plus équilibrés entre le mouvement associatif et les pouvoirs publics décentralisés ou déconcentrés est sans doute l'une des variables-clés pour organiser une lutte efficace contre la grande pauvreté.

Ces grandes orientations pourraient être complétées d'un point de vue pratique, par plusieurs suggestions qui paraissent susceptibles de retenir l'attention des pouvoirs publics :

- À plusieurs reprises, les associations ont mis en avant l'inexpérience des bénévoles surtout au début de leur volontariat : *«c'est un besoin de formation, des acteurs bénévoles, qui n'ont aucun moyen de formation des associations.»* (entretien).
- Dans le même ordre d'idées, il existe une demande pour *«améliorer la formation des professionnels,»* à la fois en terme de connaissances des droits sociaux et civils des personnes qu'ils rencontrent, et de contact. (*«Si l'on veut que les médecins participent à l'accès aux soins, il faut les former différemment.»*⁴⁶)
- Dans les organismes publics ou parapublics plusieurs intervenants se sont plaints des modes d'organisation du travail interne aux administrations: *«nous n'avons plus de contacts avec la population.»* (travailleur social, entretien), de nombreux travailleurs sociaux étant de plus en plus accaparés par le traitement administratif et financier

⁴⁶ Dr. de la SELLE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 7 décembre 1994.

des dossiers (contrôle, liquidation des prestations, etc.). mais la nouveauté tient sans doute au rôle de l'accueil dans le processus d'attribution des prestations et dans l'accompagnement social entrepris à la suite de l'accueil.

- Une forte demande de réduction de la bureaucratie est demandée: «*il faut avoir un niveau de **simplification** pour les personnes dont on a parlé aujourd'hui, simplification des registres administratifs auprès de tous.*» (entretien).

- Une amélioration de l'information, générale et ciblée: «*il pourrait quand même y avoir des **campagnes d'informations** et des clips sur les droits, sur tous les papiers à remplir, notamment quand il y a des changements importants.*» (entretien).

La clarification des choix politiques, l'articulation des acteurs entre eux, leur mode d'organisation interne, la volonté des militants et des professionnels qui les animent sont des conditions indispensables à la mise en place des politiques publiques pour lutter contre la grande pauvreté. Pourtant, elles ne suffisent pas. Il faut également savoir comment agir pour être efficace. Tel est l'objet principal du prochain chapitre.

Chapitre 3

La lutte contre la grande pauvreté : Action globale et Action de proximité

Deux longues citations entendues sur les terrains d'enquête peuvent aider à orienter l'action publique autour d'axes directeurs. Elles ont été choisies parce qu'elles constituent des réactions exemplaires en ce sens qu'elles traduisent et résument un grand nombre de prises de position allant dans le même sens.

La première citation souligne l'apparente inefficacité dans laquelle nous nous trouvons face à la lutte contre la grande pauvreté. Elle émane d'un responsable d'une Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

La seconde met en évidence la complexité des facteurs qui conduisent les personnes en grande pauvreté à une apparente résignation et souvent au mutisme. Elle a été exprimée par une personne responsable du Secours catholique dans l'un des départements où l'enquête a été réalisée.

** «Si on met bout à bout l'ensemble des dispositifs (logement, ressources, formation, santé, etc.) qui ont été mis en place depuis une dizaine d'années et les personnes qui en bénéficient, on arrive à des chiffres de population énormes et ne parlons pas du coût que cela représente, parce que si l'on met bout à bout le coût de l'ensemble de ces dispositifs, vous arrivez à des sommes colossales. On peut se poser la question suivante : si ces sommes étaient utilisées pour créer de l'emploi plutôt que de faire de l'assistance, est-ce qu'on ne pourrait pas faire redémarrer la machine économique ? C'est la question qui a été posée par un certain nombre de personnes en ce qui concerne la*

création des entreprises d'insertion ou de l'insertion dans le cadre du RMI.» (un responsable administratif, enquête).

** «On est quand même de plus en plus frappé par l'ampleur de la rupture, de la fracture qui peut y avoir entre des gens de tous âges d'ailleurs, ce n'est pas forcément des jeunes, ce n'est pas forcément des plus âgés, des gens qui, par la vie qu'ils subissent ou qu'ils mènent, ne se reconnaissent plus dans la manière dans laquelle la société fonctionne ou plus exactement se disent: "ça ne sera plus jamais pour moi. Ce ne sera plus jamais pour moi." On est frappé de voir le nombre de gens qui intègrent cette pensée. Cela ne veut pas dire qu'ils le disent aussi clairement que cela, mais qui intègrent l'idée qu'il y a tout un tas de choses qui ne sont pas pour eux. C'est pas pour eux, choisir l'endroit où on va habiter. C'est pas pour moi, trouver un boulot. C'est pas pour moi, réussir à l'école. C'est pas pour moi, bon, etc. Cela ne veut pas dire qu'il y a du défaitisme chez eux, mais ils intègrent ça comme une donnée qui fait aujourd'hui partie de leur vie ce qui fait **qu'on parle assez volontiers de fracture et non plus de distance**. Ce n'est plus seulement une distance c'est bien une fracture qui s'opère et qui fait qu'un certain nombre de gens qui se trouvent aujourd'hui exclus des grandes filières classiques d'intégration.¹» (un responsable d'association, enquête).*

Qu'il s'agisse d'une évaluation globale de la situation ou d'un regard porté sur les personnes, ces deux citations montrent bien l'état d'interrogation dans lequel bon nombre d'acteurs se trouvent. En effet, beaucoup de travailleurs sociaux, de responsables administratifs, d'élus locaux et de militants d'association s'interrogent sur la pertinence des choix qui ont été faits et sur l'efficacité des moyens actuellement mis en oeuvre.

Sur un plan général, la complexité et la multiplication des dispositifs d'intervention sociale inventés ces dernières années tendent à en gonfler excessivement l'importance. Même si les masses financières engagées ne sont pas négligeables, dans l'ensemble des dépenses de la protection générale, la part de ces dépenses affectée directement aux personnes en grande pauvreté demeure faible en regard des agrégats économiques. Ainsi, les dépenses nettes d'aide sociale des départements représentent en 1992, environ 60 milliards de francs² Les dépenses consacrées par l'État et les organismes de sécurité sociale aux divers minima sociaux (RMI, API, AAH, Minimum vieillesse, etc.) atteignent environ 70 milliards³. Globalement, si

¹ Souligné par nous.

² RICHEZ-BATTESTI N., **Dictionnaire des questions sociales**, Hatier, Paris, 1994, p.12.

³ NOGUÈS H., BOUGET D., **Les dispositifs de garantie de ressources en France**, rapport à la Commission des Communautés Européennes, CEBS-Nantes, juillet 1992, p.32. (Estimation à partir des données de 1990.

l'on tient compte des dépenses d'aide sociale à la charge de l'État et d'une partie des dépenses d'action sanitaire et sociale des organismes de sécurité sociale, les dépenses affectées à la lutte contre la pauvreté sont de l'ordre de 150 milliards de francs, montant qu'il faut comparer au 1464 milliards de francs qui sont versés par les organismes de protection sociale au titre des cinq grands risques (Vieillesse-survie (42%), Santé (39%), Famille-maternité (10%), Emploi-chômage (7%) et Prérétraites (2%)⁴.

La faiblesse des résultats obtenus au niveau agrégé et la persistance des situations de grande pauvreté invitent à rechercher d'autres solutions. Ces perspectives évoquées explicitement par les intervenants auditionnés ou suggérées par les acteurs locaux s'inscrivent autour de deux directions complémentaires :

- En premier lieu, nombreuses sont les personnes qui placent leur espoir (même s'il est parfois ténu) dans un changement profond de la société et de ses modes de fonctionnement. La réflexion pour les pouvoirs publics doit alors s'engager dans une voie "macrosociale" pour favoriser l'émergence d'un contexte où les facteurs d'exclusion perdraient de manière significative une partie de leur force.
- En second lieu, le désir de répondre au plan des situations individuelles à la perte d'esérance évoquée par le second acteur de terrain traduit bien l'affaiblissement des ressources des personnes en situation de grande pauvreté et la nécessité d'une action durable et de grande proximité pour rétablir la confiance et un projet d'intégration dans la société qui soit vraiment satisfaisant pour la personne.

Ainsi, l'action sur le contexte global, à dominante macroéconomique, se trouve-t-elle complétée par une action de proximité, davantage microsociale, auprès des personnes. L'une et l'autre de ces formes de l'action publique exigent l'intervention conjuguée de l'État central et des collectivités territoriales et doivent être appuyées par l'action privée.

La reconnaissance du besoin d'une action publique avec une double dimension est essentielle mais elle ne suffit pas pour donner un contenu aux politiques publiques qui pourraient être pertinentes. Or, dans les deux cas, qu'il s'agisse de l'intelligence du contexte global qui conduit à la persistance des phénomènes d'exclusion ou qu'il s'agisse de la compréhension des situations individuelles de grande pauvreté, les analyses restent problématiques, floues⁵ et parfois contradictoires. La prudence s'impose donc tout particulièrement dans cet essai de synthèse à partir d'un ensemble de réflexions aussi variées.

⁴ MÉRAUD J., **La dépense publique en France: évolution sur trente ans et comparaison internationale**, étude présenté par la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, le 8 novembre 1994, p. 144.

⁵ Cf. chapitre 1.

Regrettant l'éclatement du groupe "Habitat et vie sociale" au début des années quatre-vingt, René LENOIR⁶ affirme que la responsabilité de faire avancer la réflexion sur ces questions est un impératif pour l'État central au plus haut niveau. En effet, il ne faut malheureusement pas espérer que le niveau local (décentralisé ou déconcentré) soit plus pertinent pour élaborer une vision plus juste. Au contraire, le niveau central qui rassemble les informations locales sur tous les départements et sur les grandes agglomérations est le seul qui puisse capitaliser les expériences, identifier les variables clés et produire ainsi un nouveau savoir susceptible d'orienter l'action de l'ensemble des pouvoirs publics et des acteurs privés. Sur ce chantier où le Commissariat général du Plan a déjà une certaine expérience, la tâche reste considérable si l'on en juge par le constat inquiétant fait par plusieurs responsables des politiques publiques au plan national:

- «*Nous sommes massivement en sous-investissement intellectuel sur la compréhension du monde social et en sous capacité administrative.*»⁷ ;

- «*Il y a insuffisamment de ressources intellectuelles sur ces champs on méconnaît les situations de pauvreté. On ne dispose pas de tableaux de bord.*»⁸

Le rapport préparatoire du Plan a souligné également cet aspect de la question en affirmant qu'il fallait «*renforcer la capacité du pôle social de l'État en expertise et prospective*» non pas pour «*construire un modèle autocratique*»⁹ mais pour la mettre aux services des acteurs locaux et de tous les citoyens.

Inscrire comme priorité la lutte contre la grande pauvreté passe donc inévitablement par des investissements conséquents en ce domaine. Invité il y a quelques années à l'Assemblée des présidents de conseils généraux de France, l'Abbé PIERRE s'était étonné avec vigueur de la différence d'échelle qui existait entre les dépenses affectées aux recherches dans le domaine de la pauvreté et celles qui étaient consacrées à la recherche dans le domaine de l'armement. Certes, les unes et les autres visent à conjurer une forme différente de guerre mais jusqu'à maintenant les intérêts représentés par le complexe "militaro-industriel" l'emportent largement sur les considérations plus humanitaires.

S'il fallait retenir une idée consensuelle -dans la mesure où cela ne constitue pas une gageure- à partir des auditions et des entretiens réalisés

⁶ René LENOIR, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

⁷ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales, 15 décembre 1993. (Souligné par nous).

⁸ Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994. (Souligné par nous.)

⁹ **Cohésion sociale et prévention de l'exclusion**, Rapport cité, p. 71.

pendant près d'une année, il nous semble qu'il faudrait retenir la double nécessité conjointe de l'action globale sur les mécanismes économiques et sociaux et de l'action directe auprès de la personne. C'est un tel choix qui nous a guidé dans la construction du plan de ce dernier chapitre. Un militant d'association exprime cette idée d'une manière illustrative: *«Il y a tout un tas de dispositifs, alors ce ne sont pas les dispositifs qui manquent, (...) c'est la prise en compte de la pauvreté **comme donnée sociale, comme une donnée générale et pas seulement comme une donnée individuelle.** On a l'impression qu'un certain nombre de dispositifs fonctionnent encore comme si à partir du moment où on allait travailler sur la personne, donc le pauvre, (...) nous allons pouvoir remettre en route un espèce de plan thérapeutique qui va amener les gens à l'insertion! Ça on n'y croit pas beaucoup.¹⁰»*

Lutter contre la grande pauvreté implique donc pour les pouvoirs publics d'agir sur ces deux niveaux mais les formes prises par l'intervention publique ne sont pas tout à fait identiques dans les deux champs. C'est pourquoi, dans un premier temps, l'action de l'État sur la société notamment quand il anime les forces économiques et sociales pour créer un contexte global rendant possible l'intégration de tous est examinée (Section 1). Ensuite, les diverses formes de l'action de proximité nécessaire auprès des personnes en situation de grande pauvreté sont présentées. Enfin, en matière sociale, comme en matière économique l'action publique doit veiller principalement à permettre *«l'action de la société sur elle-même»* dans quelle mesure l'adoption d'une loi organisant la lutte contre la grande pauvreté peut-elle y contribuer? (Section3)

¹⁰ Souligné par nous.

SECTION 1- L'ACTION PUBLIQUE ET LE CONTEXTE GLOBAL.

Le contexte économique pèse évidemment de tout son poids sur l'évolution générale de la société française depuis une vingtaine d'années. Le développement d'un chômage massif dont la progression par paliers successifs n'a connu que des diminutions de faible ampleur et de durée limitée, est présenté partout comme le principal facteur producteur de situations d'exclusion menant souvent à la grande pauvreté.

La persistance du chômage continue d'interroger car il n'y a pas encore un véritable consensus sur les diverses hypothèses pouvant l'expliquer et susceptible de fournir une orientation claire à l'action publique (A). Les conséquences d'une économie de récession ne se limitent pas à ce premier effet car il existe une interdépendance très grande entre la situation économique et celle des systèmes de la protection sociale (B). Ce sont deux questions essentielles qu'il convient d'éclairer pour orienter l'action publique.

A- La question du chômage.

Avant de préciser les modalités d'actions envisageables, il est utile de présenter les explications proposées pour comprendre le développement du chômage. Les vingt dernières années ont été nourries d'interprétations nouvelles, d'expérimentations nombreuses, mais aussi de déconvenues successives.

§1- Les explications du chômage.

La première explication retenue, d'ordre conjoncturel, a fait reposer sur l'impact des chocs pétroliers et sur le ralentissement de la croissance qui s'en est suivi, la cause principale de la montée du chômage observée depuis 1974. L'espoir d'une sortie de crise par le recours à une **politique conjoncturelle** était alors logique. Mais les quelques expériences menées dans ce sens ont tourné court et ont conduit à réviser le diagnostic porté initialement. En effet, si les politiques keynésiennes de relance, utilisées dans les années soixante, ont montré rapidement leurs limites, les espérances fondées sur les règles monétaristes, la logique de "l'économie de l'offre" et les vertus attendues de la "désinflation compétitive" n'ont guère été plus concluantes pour engager une sortie durable de la récession. C'est pourquoi, progressivement la confiance dans l'efficacité d'une politique macroéconomique s'est estompée.

Compte tenu de ces expériences, l'explication conjoncturelle du chômage a cédé progressivement la place à des analyses où les facteurs structurels ont eu un poids de plus en plus important.

Les **problèmes structurels** ont d'abord été considérés principalement sous un angle exclusivement économique. L'adaptation du système productif français au «nouvel ordre économique mondial» dont l'impérieuse nécessité grandissait au fur et à mesure de l'ouverture de l'économie française sur l'extérieur, est alors devenue prioritaire.

Ensuite, l'inadaptation des qualifications et des formations a été évoquée de plus en plus fréquemment. A l'explication par le chômage conjoncturel est donc venue s'ajouter celle d'un **chômage d'adaptation**. Au milieu des années quatre-vingt, le chômage massif apparaît déjà clairement comme une nouvelle donnée sociale susceptible de justifier la mise en place d'un traitement social. Une réponse au chômage sous une forme semi-occupationnelle, entretenant les acquis et développant si possible les savoir faire pour favoriser la mobilité professionnelle semble alors pertinente afin de maintenir "l'employabilité" en attendant bien sûr la reprise économique. Mais à nouveau cette espérance d'un retour à la «normale» a été déçue.

Compte tenu de la modestie des résultats obtenus après l'accélération de la croissance de la fin des années quatre-vingt, il a fallu reconnaître que la croissance économique et les centaines de milliers de créations d'emplois observées pendant ces années avaient «mordu» faiblement sur le chômage en général et surtout n'avaient pour ainsi dire pas fait reculer le niveau du chômage de longue durée. Ce phénomène de retard dans la réaction du chômage, qualifié d'hystérésis par analogie avec la physique, a surpris mais favorisé le renouvellement de la réflexion.

L'analyse économique des facteurs explicatifs du chômage s'est alors enrichie de la prise en compte des **phénomènes démographiques**. L'influence conjuguée d'une natalité plus forte il y a quelques décennies, d'une régulation tardive de l'immigration et d'un accroissement plus significatif en France des taux d'activité féminins entraîne une situation du marché de l'emploi français relativement plus tendue comparée à celle des principaux pays européens. L'interprétation de l'évolution du chômage et les comparaisons internationales deviennent alors plus délicates.

Néanmoins, le **faible contenu en emplois** de la croissance française relativement à ce qui a pu être observé dans d'autres pays européens est un fait suffisamment net pour être marquant¹¹. Les données rassemblées par les experts de l'OCDE, montrent en effet, qu'entre 1979 et 1989, la croissance de la France a été égale à celle de l'ensemble des pays de la communauté européenne (2,1%) mais que la croissance de l'emploi en taux annuel moyen y a été quatre fois plus faible (0,1% contre 0,4%). La persistance d'un flux massif de chômage d'exclusion qui en résulte amène à reconsidérer l'ensemble des effets engendrés par les gains de productivité.

Il Jean-Baptiste de FOUCAULD, audition devant la Section des Affaires Sociales, Paris, 2 mars 1994.

Ce réexamen est pris d'autant plus au sérieux qu'il devient de plus en plus problématique d'imaginer une accélération de la croissance suffisante pour créer un écart durable et significatif entre le taux de croissance du PIB et celui de la productivité apparente du travail¹². L'idée que le niveau des gains annuels de **productivité puisse devenir une variable stratégique** n'est plus rejetée de manière systématique. L'expérience de pays dont la croissance est plus riche en emplois mais où la productivité croît plus lentement semble suggérer que la France manque quelque peu d'aptitude à créer des emplois dont la productivité serait inférieure à celle de la moyenne des emplois ou simplement pour conserver ceux qui existent notamment dans le secteur tertiaire. L'explication la plus répandue met l'accent sur le poids relatif sensiblement plus lourd des charges sociales sur les bas salaires, facteur qui rendrait plus difficile la création de ce type d'emplois. La pénurie relative de ces emplois offerts en particulier aux populations moins qualifiées contribue certainement avec d'autres facteurs à renforcer le chômage d'exclusion.

Devant cette situation, les pouvoirs publics ne sont pas demeurés inactifs mais il convient de se demander si leur action ne risque pas d'être victime d'un «effet boomerang» aussi paradoxal qu'imprévu. En effet, le souci d'un accroissement de la compétitivité se traduit par des incitations diverses visant à favoriser l'investissement et donc souvent la productivité.

Sur ce point, il est vraisemblable que le maintien d'une **assiette pour les cotisations sociales inadaptée** au contexte économique actuel a joué aussi un rôle non négligeable. Engagées dans une mutation importante, les entreprises ont évolué de manière significative en exploitant, dans la mesure du possible, toutes les opportunités favorables à la rentabilité financière. A court terme, conformément aux canons de l'analyse économique orthodoxe, cette recherche se traduit plutôt par une réduction des effectifs. Ces réductions sont adoptées d'autant plus facilement que la solidarité collective est censée intervenir pour en compenser les conséquences.

Compte tenu de cette dernière observation, l'action publique en matière de prévention de l'exclusion commence donc par une attention particulière aux modes de gestion de l'emploi au sein des entreprises publiques ou privées.

§2- L'action publique face au chômage.

Dans son exposé devant la section des affaires sociales, Jean-Baptiste de FOUCAULD, a esquissé la politique publique qui pourrait être menée en matière d'emploi. Elle comprend selon lui deux pistes complémentaires:

- Reprendre une croissance économique normale;

¹² René LENOIR, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

- augmenter le contenu en emplois de la croissance.

Sur le niveau de la croissance potentielle que l'on peut espérer atteindre en France, la plupart des experts sont d'accord pour penser qu'elle se situe autour de 3%¹³. Autrement dit, même s'il existe quelques chances d'aller un peu plus loin, **cette croissance ne dépasse pas de beaucoup les gains de productivité** apparente du travail. C'est dire qu'une telle croissance ne crée sur le long terme que très peu d'emplois. Son effet n'est pourtant pas négligeable puisqu'elle évite la diminution du nombre des heures travaillées qu'une croissance plus lente ne manquerait pas d'entraîner. C'est à cause de cette insuffisance des créations d'emplois qu'il apparaît indispensable d'augmenter l'intensité en emplois de la croissance.

En effet, la réponse au problème d'insertion auquel se trouvent confrontées de nombreuses personnes en situation de grande pauvreté implique que des créations d'emplois non qualifiés existent ou au moins que l'on évite d'en supprimer davantage. L'État peut intervenir pour favoriser particulièrement de tels emplois en allégeant les charges sociales sur les bas salaires. évidemment, cela implique de trouver des recettes de substitution. Le Commissariat Général du Plan a plaidé récemment pour une franchise de cotisations sociales sur les 1000 premiers francs de salaire. Une telle solution impliquerait d'augmenter la CSG de près de 50 milliards, soit environ deux points de cotisations supplémentaires. Une redistribution sociale importante est donc nécessaire pour entreprendre cette réforme.

Une autre solution est parfois envisagée qui consisterait à donner de la **flexibilité à la baisse** au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). C'est souvent une solution de cet ordre qui est proposée par certains analystes de l'OCDE. Cette théorie est séduisante mais elle n'emporte pas l'adhésion de tous les experts.

D'abord, certains d'entre eux font remarquer qu'on ne connaît pas bien l'élasticité de l'offre d'emplois à la baisse des salaires, c'est à dire de combien augmente l'emploi en pourcentage si l'on diminue les salaires de x%. Il suffit que cette élasticité soit inférieure à 1 en valeur absolue pour que les créations d'emplois s'accompagnent d'une baisse globale de la masse salariale. Or, aucune étude n'a permis d'établir avec certitude sa valeur, du moins au niveau agrégé.

Ensuite, beaucoup d'économistes n'oublient pas les enseignements de KEYNES. Une baisse générale des salaires pourrait avoir pour effet de réduire la consommation et par contagion provoquer une chute des investissements (phénomène dit "d'accélérateur") ce qui serait contraire à l'objectif de création d'emplois recherché. Ajoutons que sur le plan social, il est déjà difficile à un salarié payé au SMIC de trouver à se loger, une baisse du SMIC aggraverait encore davantage la situation de ces salariés.

¹³ C'est un tel chiffre qui a été retenu par le Commissaire au Plan lors de son audition la Section des Affaires Sociales, Paris, 2 mars 1994.

L'exclusion par l'appauvrissement massif ne résoudrait donc pas grand chose au problème. «*La précarité salariale augmenterait le nombre de pauvres.*»¹⁴ En outre, d'autres responsables font remarquer qu'avec une baisse du SMIC, le risque d'un télescopage entre la situation de famille allocataire du RMI et celle de familles avec un salarié rémunéré au SMIC serait accru.

L'idée d'arbitrer entre chômage et pauvreté par une variation à la baisse des bas salaires est donc majoritairement refusée par les acteurs interrogés comme par les responsables nationaux des politiques sociales. C'est pourquoi, il convient de chercher d'autres politiques afin de réduire l'excès d'offre de travail.

Pour certains, la société française est en train de «*changer d'ère dans la mesure ou l'abandon de la civilisation du travail est devenu inéluctable.*»¹⁵ Il serait donc nécessaire de **remettre le travail à sa place** et de chercher «*d'autres formes de légitimation (tâches domestiques, travail culturel, action bénévole, etc.)*»¹⁵ Il faut reconnaître que ce point de vue sur l'évolution de la société française depuis ces vingt dernières années rejoint l'opinion émises par plusieurs acteurs locaux interrogés dans l'enquête.

Pour Jean-Baptiste de FOUCAULD, «*le contenu en emplois de la croissance est aussi le problème de la gestion différente du temps de travail dans la société.*»¹⁶ On connaît déjà le rôle important que le travail à temps partiel a pu jouer dans l'ajustement du marché du travail dans l'ensemble des pays européens. En France en 1994, 28% des femmes actives travaillent à temps partiel mais si une telle situation est choisie pour une majorité d'entre elles près d'un million, soit une sur trois, souhaiteraient travailler davantage. Le développement du temps choisi reste donc largement à réaliser. Il implique «*une capacité d'innovation et une capacité de souplesse intellectuelle.*» Or, «*sur cette question du temps de travail, les débats sont tout de même extraordinairement pauvres.*»¹⁶ A moins qu'il n'y ait plus de débat social comme l'a affirmé lors de son audition Bertrand FRAGONARD.

Faute d'être en mesure d'organiser de manière simultanée la redistribution financière et la redistribution des positions sociales, l'excès d'offre de travail perdure et les politiques de l'emploi sont condamnées à inventer des dispositifs qui ne débouchent pas toujours sur un emploi. Les acteurs interrogés sont extrêmement réservés sur ces solutions et les contrats emploi-solidarité focalisent l'essentiel des critiques (Cf. Encadré 5).

¹⁴ Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

¹⁵ René LENOIR, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

¹⁶ Jean-Baptiste de FOUCAULD, audition devant la Section des Affaires Sociales, Paris, 2 mars 1994.

Encadré 5

Petit florilège des déçus des Contrats Emploi Solidarité

A Absence de formation

- *Le CES ne bénéficie pas de formation.*
- *Les CES ne débouchent sur rien. Ce n'est pas une formation qualifiante.*
- *CES : aucun suivi, aucun contrôle et cela ne débouche sur rien.*
- *On [un Chr] n'a aucun contrôle sur cette activité, aucune exigence à notre égard. On essaie quand même d'assurer une formation. Difficile à gérer avec les personnels*
- *CES: blocage au bout de 3 ans et impasse.*
- *Le CES était vu à son lancement comme une solution idéale. Or, il n'est plus utilisé comme levier pour travailler avec la personne Le mi-temps complémentaire du Ces devait être mis à profit par le bénéficiaire pour se former. On a détourné le Ces de son objectif initial.*

B Concurrence avec l'emploi

- *Le CHR emploie 200 CES. Le Ministre a écrit de sa main pour inciter à en prendre...". "On venait de réformer notre service blanchisserie où l'on avait réussi à supprimer 40 emplois et du jour au lendemain on a vu arriver 40 à 50 personnes au titre de la solidarité. Heureusement ce ne sont pas les mêmes mais cela aurait pu être possible.*
- *Les CES au départ, c'était une vraie mise au travail pour des publics en difficulté. C'est aujourd'hui dénaturé. C'est une activité développée en contrepartie d'une allocation. La formation étant faible et peu adaptée, cela devient un emploi comme un autre.*
- *Le niveau des exigences des personnes en recherche d'insertion a baissé. Par exemple, quand on vise un CES on considère que c'est presque un emploi. C'est vrai même dans la tête des travailleurs sociaux.*
- *A l'hôpital, dans les services administratifs on a des gamines en CES. Elles se donnent à fond car elles ont l'espoir qu'on les garde. Elles travaillent quatre fois plus que les secrétaires en poste pour presque rien. C'est écoeurant. En fin de compte, deux ans après, elles sont laissées.*
- *les CES est un moyen de modifier les images. Il permet aux personnes de sortir de chez elles, de se positionner dans l'environnement. Mais ce n'est pas une réponse au chômage.*

C Absence de "ciblage" des bénéficiaires

- *Maintenant il y a des gens qui se présentent pour un poste de CES et qui taisent leurs diplômes parce que s'ils se présentent pour un CES avec les diplômes qu'ils ont en réalité, et bien ils n'y ont pas le droit*
- *On embauche des CES à n'importe quel titre. CES avec Bac +7. Mesure + mesure, cela ne fait pas un parcours de formation.*
- *On observe une augmentation des niveaux de qualification des personnes en CES.*
- *Maintenant les employeurs sont plus exigeants. Il y a beaucoup plus de monde donc on demande par exemple des gens pour un poste de secrétariat, on a demandé à quelqu'un qu'il connaisse le traitement de texte WORD 5, qu'il parle pourquoi pas anglais, qu'il soit rentable très vite. Alors effectivement qu'est-ce qui reste pour les gens qui sont déjà en situation d'exclusion, il reste pratiquement plus rien.*
- *Le CES touche peu de personnes en grande difficulté.*

D Saturation du dispositif

- *A propos des CES, il y a saturation totale du système à l'heure actuelle. On ne trouve plus de CES quand on en cherche. Les institutions, les services pouvant accueillir des CES ne peuvent plus en accueillir, soit qu'ils en ont trop, soit que maintenant le système leur coûte cher et qu'un certain nombre y ont renoncé. Et puis il y a le problème du financement, on ne trouve plus de postes de CES parce que il y a saturation du système.*

Ce ne sont donc pas les dispositifs qui manquent, mais bien les emplois qui seuls permettraient d'ouvrir des perspectives et de construire des projets. *«On a toutes les mesures relais mais au bout on passe le relais à qui ? Par exemple, avec un CFI, ou après une action d'accompagnement de chômeurs de longue durée, une "remobilisation" des ressources de la personne a été réalisée mais on débouche sur quoi après avoir été "remobilisé" ?»¹⁷*

Tant que subsistera une offre de travail excédentaire, l'ajustement sera supporté, dans une large mesure, par les populations les moins qualifiées.

B- La question de la protection sociale.

L'un des axes de l'action publique préconisée par le Commissaire au Plan consiste dans la mise en oeuvre du redéploiement de l'État providence. Il convient d'abord de se demander pourquoi le redéploiement est nécessaire avant d'examiner sous quelle forme il peut être opéré.

Le constat est finalement assez simple: l'État providence subit actuellement deux crises graves, **une crise financière et une crise de capacité**. La première peut être résumée par l'affirmation selon laquelle il est en *«dérapage perpétuel par rapport aux possibilités économiques.»¹⁸* La seconde affirme qu'il ne répond toujours pas de manière satisfaisante aux besoins des populations en grande pauvreté. Il faut donc qu'il change et cela dans un contexte difficile sur le plan de l'équilibre des budgets sociaux.

Le fait que la hausse des cotisations sociales nuise à l'emploi, s'ajoutant à une assiette réduite par le chômage, le temps partiel et la modération des salaires, oblige, soit à rechercher de nouveaux modes de financement, soit à engager un contrôle strict de la dépense globale. Si la société française ne parvient pas à élaborer un nouveau consensus pour donner de l'élasticité aux dépenses sociales grâce à de nouvelles formes de prélèvements obligatoires comme la contribution sociale généralisée (CSG) ou tout autre système, le redéploiement des dépenses à l'intérieur d'une enveloppe globale devient inéluctable.

Comme les populations en grande pauvreté ne sont pas encore prises en charge de manière satisfaisante, les réformes qui peuvent aller dans le sens de la lutte contre la grande pauvreté risquent, à budget global fixé, de s'opérer au détriment de la protection sociale d'autres groupes. *«Si les pauvres sont prioritaires, il n'y a qu'une seule priorité et elle doit inspirer le*

¹⁷ Élisabeth MAUREL, audition devant le Comité de pilotage, le 16 juin 1994.

¹⁸ Jean-Baptiste de FOUCAULD, audition devant la Section des Affaires Sociales, Paris, 2 mars 1994.

redéploiement de la protection sociale sur le plan organisationnel et financier. »¹⁹

Or, les acteurs locaux interrogés n'ont pas été avares d'idées pour améliorer la protection sociale des populations les plus défavorisées. Voici, un échantillon de leurs propositions:

- Équivalence de mode de calcul en matière d'allocation logement et d'allocation personnalisée au logement pour les personnes bénéficiant de l'allocation au parent isolé;
- Revalorisation de l'APL afin de mieux tenir compte des charges supportées par les ménages ;
- Allongement de la caution donnée par le Fonds solidarité logement au-delà de six mois;
- Généralisation et extension complète de l'assurance maladie;

Les responsables nationaux des politiques sociales savent également que des réformes plus ou moins importantes restent encore à entreprendre:

- Les Minima sociaux ne sont toujours pas harmonisés sans qu'il y ait de raison en termes d'équité.
- Les allocations logement ne sont pas complètement "bouclées".
- Les prestations chômage dépendent toujours de manière aberrante de la conjoncture et de ses effets sur les comptes de l'UNEDIC, etc.

Cependant, la réforme de l'État providence par le redéploiement de ses dépenses reste une opération particulièrement délicate parce qu'elle peut avoir des effets inverses de ceux recherchés. Ainsi, en matière d'assurance maladie réduire les remboursements, même de façon sélective, peut à la longue renforcer l'allergie contributive de ceux qui seront de moins en moins bien assurés. Le même phénomène pourrait se produire dans le domaine de l'assurance vieillesse où les décisions prises en 1993 vont vraisemblablement à terme réduire les pensions de près d'un tiers.

D'autres contradictions peuvent apparaître. Par exemple, la retraite à 60 ans a permis indirectement de greffer, sur un nombre de générations de plus en plus étendu, le système des préretraites. Mais très rapidement le transfert des charges vers les régimes sociaux s'est avéré une nouvelle impasse. En effet, la réduction des effectifs diminue l'assiette des cotisations au moment même où les charges à financer sont sensiblement majorées.

En matière d'assurance chômage aussi, en période de récession prolongée quand le risque devient un phénomène collectif, les systèmes d'assurance, pertinents pour faire face à des risques individuels, sont dépassés malgré d'importantes majorations de cotisations. Un «effet de ciseaux» asphyxie alors progressivement les régimes sociaux et l'État doit prendre le relais des systèmes assurantiels défaillants en créant de nouveaux minima sociaux et

¹⁹ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales, 15 décembre 1993.

de nouveaux dispositifs (AFD, ASS, RMI, etc.) et en abondant leurs budgets. Ainsi, les dépenses publiques accompagnant les efforts de restructuration du système productif n'engendrent guère d'économies sur les budgets sociaux car l'adaptation des entreprises se fait davantage par l'externalisation de la conversion des travailleurs et par les licenciements que par la diversification interne des activités et la recherche du développement de l'emploi, deux choix pour lesquels n'existent en réalité que fort peu d'incitations.

Si la protection sociale est un domaine d'intervention important pour les politiques publiques, elle n'est pas la seule. Pour répondre aux attentes des personnes en grande pauvreté l'action publique peut agir également du **côté de l'offre** notamment sur certains marchés sensibles.

Au premier chef, il convient d'agir sur l'offre de logements. La diversification des formules (hôtels sociaux, accueil de familles, CHRS) est souhaitée. La nécessité d'un élargissement du parc des logements sociaux continue à s'imposer. L'incitation faite aux propriétaires à louer leurs logements vides éventuellement par une réforme de la taxe d'habitation est proposée. Le recours à la réquisition et à l'obligation pour les communes récalcitrantes n'est pas écarté. Enfin, les pratiques s'orientent parfois vers «*l'autoconstruction encadrée*» où les futurs habitants mettent la "main à la pâte" au moins pour une partie du travail.

La pénurie de logements locatifs inégale sur le territoire national a de nombreux effets pervers. Elle conduit par exemple à remettre en service des habitats précaires, parfois insalubres. La lutte contre les taudis, parfois différée pour éviter la multiplication des situations de sans abri, restera donc à l'ordre du jour des pouvoirs publics pendant plusieurs années.

Les personnes interrogées ont souvent souhaité que l'action publique aille plus loin. La perspective offerte par la "politique de la ville" est, en effet, souvent reconnue comme intéressante en ce sens qu'elle a permis une amélioration des services collectifs. Néanmoins, plusieurs travailleurs sociaux et responsables d'association ont exprimé le souhait que les pouvoirs publics investissent également sur le "soft", c'est à dire sur l'amélioration des rapports sociaux et que cela permette notamment une participation plus effective des usagers ce qui n'existe actuellement que de manière rarissime.

Enfin, l'action des pouvoirs publics doit se poursuivre sur l'offre de formation et dans le domaine de la prévention. Une politique de l'enfance combinant soutien psychologique et soutien financier est nécessaire pour espérer une efficacité à long terme. Ainsi, «*les dispositifs doivent toujours avoir deux aspects : l'urgence et le long terme. Il est difficile de lier les deux.*» (un travailleur social, enquête).

SECTION 2 - L'ACTION PUBLIQUE DE PROXIMITÉ ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.

Dès que la réflexion aborde la personne et son intimité, il convient d'être extrêmement vigilant. Ce rapport a permis précédemment d'insister sur le fait que les mots eux-mêmes pouvaient être lourds à porter pour les personnes qu'ils sont censés décrire. Cette attention aux personnes a inspiré certaines remarques aux acteurs entendus dans le cadre de cette enquête:

- *«N'a-t-on pas des exigences exorbitantes à l'endroit des pauvres (propreté, éducation des enfants, etc.) ?»* (un travailleur social, entretien) ;
- *«La France est une société papivore du point de vue administratif. C'est énorme ce que l'on demande aux plus démunis pour faire valoir leurs droits ! Cela n'a aucun sens.»* (un responsable de CHRS, entretien) ;
- *«Aujourd'hui les exclus ne sont pas dans un champ de négociation. Ils sont dans un champ où finalement ils doivent se contenter de se qu'on leur donne et puis comme on vous le donne et bien n'en rajoutez pas trop, parce que c'est déjà pas mal ce qu'on vous donne.»* (un militant associatif, entretien);
- *«Nous pouvons montrer des asiles associatifs ou publics dans lesquels aucun d'entre nous n'accepterait de rester plus d'une demi-heure !»* (un responsable d'association, enquête).

Ces réflexions sur la condition de la personne pauvre ont été nombreuses aussi bien lors des auditions que sur le terrain. Elles insistent en général sur la faiblesse de l'espace d'autonomie qui reste aux personnes en situation de grande pauvreté.

Face à cette nouvelle question centrale, la société doit, selon Jean-Baptiste de FOUCAULD, trouver les moyens d'agir sur elle-même. Cette remarque donne la mesure et les limites de l'action publique. Dans le domaine de la protection sociale et de l'emploi, la réforme ne peut être engagée sans la participation des partenaires sociaux. Dans le domaine de l'action de proximité pour les personnes en situation de grande pauvreté, l'action ne peut être efficace sans le concours de la société civile et singulièrement sans l'implication des personnes en situation de pauvreté, elles mêmes. Dans ce sens, plusieurs pistes d'action ont été proposées par le Commissaire au Plan :

- mobiliser face à l'exclusion
- donner plus de possibilités d'expression et d'action aux personnes en situation d'exclusion.

- mettre en place un modèle de développement plus ouvert, plus diversifié et plus cohésif.
- réfléchir sur les droits fondamentaux et sur les liens juridiques entre les personnes; Citoyenneté politique certes, mais aussi sociale et économique.

Pour satisfaire à ces objectifs multiples l'action publique est contrainte de prendre des formes variées et de les combiner entre elles. Ainsi, l'action publique devrait être en mesure de dépasser des débats et des querelles qui l'ont affaiblié dans le passé.

A- Le droit à l'assistance.

Le mot "assistance" tel qu'il est employé couramment présente en général une connotation péjorative. L'intervention sociale, même présentée sous un angle humanitaire ne fait pas tomber toutes les réserves comme en témoigne la réflexion suivante: *«traiter la pauvreté du point de vue humanitaire est un grand recul social. La société se "décharge". Le risque est grand de ce point de vue.»* (un responsable administratif, entretien).

Si l'on s'engage dans un processus d'assistance c'est en quelque sorte un peu à contrecœur et souvent parce que la démarche d'insertion a échoué. Mais une telle conception n'est pas partagée par tous. Ainsi, lorsqu'une personne s'interroge: *«Les politiques publiques en direction des pauvres peuvent-elles être autre chose que de l'assistance ?»* veut-elle le déplorer ou entend-elle rappeler que la mission principale des pouvoirs publics dans ce domaine est de veiller à garantir à tous un *«droit à l'assistance»* ?

Or, cette mission d'assistance serait encore loin d'être parfaitement assurée. Par exemple, dans le domaine de l'accueil d'urgence, le président de la FNARS constate que *«le dernier filet que constituent les CHRS n'est pas étendu de la même façon sur tout l'hexagone ; la couverture a des trous !»*²⁰

Didier ROBERT a également insisté lors de son audition sur cette idée de droit. Elle devient tout à fait évidente lorsque par exemple, la possibilité de constituer *«une famille peut devenir une réalité inaccessible pour des jeunes obligés d'occuper des habitats précaires et de cohabiter avec leurs parents.»* ou encore *«Lorsque les mères se faisant contester le droit d'avoir des enfants, n'utilisent pas les services car elles ont peur de les perdre.»*²¹

Si le droit à l'assistance est reconnu, l'assistance dans **l'accès au droit** devient également un impératif. Mais les rapports entretenus entre droit et assistance sont encore plus compliqués. En effet, la reconnaissance de droits aux personnes est vraisemblablement le meilleur remède aux effets pervers,

²⁰ Jean-Jacques DELARBRE, audition devant la section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

²¹ Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

supposés ou réels, de l'assistance. En effet, «*c'est la dialectique droits-devoirs, quand les gens ont des droits, ça veut dire que la société a des devoirs envers eux et inversement.*» (un militant d'association, enquête).

Dans cette perspective, le **contenu des droits** devient essentiel. Un militant d'association s'interroge sur la nature exacte du droit à l'assistance : «*Faut-il développer l'accès aux soins ou la capacité à demander de l'aide, voire à l'exiger ? éventuellement collectivement ?*» En écho à cette remarque, un représentant d'association a rappelé qu'il n'y avait «*pas de droits de l'homme sans la responsabilité.*»²²

Pour que cette responsabilité existe, il est clair qu'il faut respecter «*la zone de choix des personnes. C'est une question de dignité.*»²³ Bertrand FRAGONARD s'inscrit dans la même perspective lorsqu'il affirme sa «*volonté d'être respectueux du libre choix pour les gens les plus modestes et de limiter les procédures de quasi-tutelles malgré les tentations très pittoresques dont il a été saisi (allocations en nature, en ticket-restaurant, en bons d'achat, etc.)*»²⁴

De son côté, Paul BOUCHET a plaidé pour une extension significative des droits fondamentaux. Selon lui, «*lorsque quelqu'un est expulsé, le droit à la vie familiale est violé. (...) Quand on coupe l'eau ou l'électricité, c'est une atteinte à la vie familiale normale (...) et c'est une véritable violation des droits.*»²⁵

Monsieur LEJEUNE, secrétaire général de l'UNCCAS prolongeant cette réflexion propose un lieu pour favoriser la réhabilitation des droits. Il a souhaité que les anciens Bureaux d'assistance, devenus aujourd'hui les centres communaux d'action sociale (CCAS) soient dans l'avenir «*des lieux où chacun pourrait renouer avec ses droits.*»²⁶

Dégager les situations de grande pauvreté de l'urgence s'impose donc comme une condition préalable pour espérer répondre de manière satisfaisante aux besoins des personnes dans ces situations ce qui ne peut se faire durablement et efficacement sans leur participation. Pourtant, cette question est parfois discutée car le droit est parfois vu comme un obstacle à l'insertion comme en témoigne la citation suivante : «*Il existe un conflit entre la démarche (service social-insertion) et la présentation sous forme de droits (RMI, FSL, FAJ). Cela rend difficile de parler d'insertion.*» (un travailleur social, enquête).

²² Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

²³ Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

²⁴ Bertrand FRAGONARD, audition en Section des Affaires Sociales, 15 décembre 1993.

²⁵ Paul BOUCHET, audition devant le Comité de pilotage, le 17 mai 1994.

²⁶ F. Charles LEJEUNE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

B- Le projet d'insertion.

Sur la question de l'insertion, les débats ont été importants dès l'élaboration de la loi sur le RMI. La double nature de l'insertion est reconnue par beaucoup d'acteurs. *«L'insertion est une forme de dignité reconnue et c'est aussi -disons le clairement- une forme de contrôle social.»*²⁷ Pourtant, les responsables politiques sont en règle générale d'accord pour considérer que *«l'impératif de l'insertion»*²⁷ a été utile pour éviter que des gens s'installent à vie dans l'assistance et permettre à un tiers des allocataires de *«retrouver une forme d'emploi.»*²⁷ Néanmoins, aujourd'hui, il est difficile de ne pas évoquer les inquiétudes voire les **désillusions** qui traversent les acteurs locaux engagés dans la lutte contre l'exclusion. Beaucoup parmi eux ont le sentiment de continuer à jouer un jeu qui n'aurait plus de sens.

- *«On oblige [les gens] à négocier un contrat d'insertion, à s'engager dans un parcours, dont un certain nombre ressort plus déprimé, plus désespéré encore.»*²⁸

- *« Les élus sont inégalement convaincus. Pourquoi fait-on de l'insertion ?»* (un responsable administratif, enquête).

- *«A propos d'insertion, on ne croit plus à ce qu'on dit. C'est presque perdu d'avance.»* (un travailleur social, enquête).

- *« Il y a là aussi une espèce de structure institutionnelle qui, d'un clientélisme distributeur des colis de quartier est passé à un outil, à une procédure, un processus d'apparence plus intelligente, plus fine mais qui en fait ne fait que faire tourner la boutique. L'efficacité en terme d'intervention sociale que ce soit à travers les commissions locales d'insertion, ou d'autres structures etc., reste une vaste blague, malgré la foi, la bonne volonté, la bonne conscience professionnelle et la compétence professionnelle.»* (un travailleur social, enquête).

La tentation de fuir dans des simulacres est parfois la solution la plus facile pour de nombreux acteurs. *«Il y a une inflation d'accueil, de bilan, d'information et derrière il n'y a plus rien, les partenaires se sont désinvestis de ce domaine plus compliqué.»* (un travailleur social, enquête).

Cette tentation est d'autant plus forte que les professionnels en première ligne sont seuls. Dans les quartiers les plus sensibles, beaucoup n'ont plus les moyens ni parfois la force de travailler. Didier ROBERT a souligné dans son exposé *«la solitude des travailleurs sociaux»*²⁹ L'action publique ne peut se désintéresser de cette question car *«ce sont les populations les plus fragiles qui se mettent facilement en grève: les gardiens de prison, les travailleurs sociaux, le personnel hospitalier, ceux qui voient refluer vers eux le mal*

²⁷ Marinette GIRARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

²⁸ F. Charles LEJEUNE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

²⁹ Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

social dont le autres se déchargent. Il y a donc un problème de reconnaissance et plus que certainement de valorisation du travail social.»³⁰

D'autres encore essaient de trouver des explications à l'échec de l'insertion. Par exemple, pour les représentants de l'Assemblée des présidents de conseils généraux, *«l'erreur est d'avoir pensé qu'on pouvait insérer tout le monde et par conséquent d'aboutir à cette dispersion des crédits d'insertion.»³¹* Ils dénoncent par là même *«la mise en place d'un véritable acharnement thérapeutique sur des personnes qui sont de toutes façons, impossibles à réinsérer.»³²* De même pour l'ancien délégué interministériel au RMI, *«Il y a des gens pour qui on est à la marge d'une prestation de type semi-occupationnel. Il faut l'accepter, parce qu'il est inadmissible que des gens soient renvoyés soit à la solidarité familiale, très active, soit au caritatif, quels que soient ses mérites.»³³* Toutefois, s'il semble qu'un accord, peut être ambigu, se dessine pour dire que l'insertion professionnelle n'est pas pour tout le monde, la question de l'orientation des personnes entre travail social et insertion professionnelle continue à mettre en difficulté tous les professionnels. *«Comment distinguer ceux qui peuvent relever de solutions de travail et de formation professionnelle, des publics qui relèveraient plutôt d'un travail d'accompagnement social de proximité ? A l'évidence, il ne faut pas s'adonner à un tri sélectif ce serait la pire des choses.»³⁴* L'expérimentation pourrait, selon certains, permettre de concentrer les ressources d'insertion sur ceux qui ont une bonne chance d'y parvenir et de verser aux autres une simple allocation d'existence. Cette solution reste cependant très controversée et la majorité des responsables et des élus dans les CCAS l'ont écarté parce qu'ils craignaient que le RMI ne devienne *«la voiture-balai pour tout public dont on ne voulait plus s'occuper, qui n'aurait même pas fait partie des dispositifs d'insertion, seuls étant pris en charge les publics les moins touchés.»³⁴*

La logique économique va parfois à l'encontre d'une allocation satisfaisante des moyens. Le critère budgétaire du coût ne doit pas se substituer au critère économique de l'efficacité. Ainsi, *«il faut individualiser au lieu de remplir les stages collectifs.»³⁵*

Cette même logique économique n'est pas toujours respectée lorsque la progression de l'insertion s'accompagne de ruptures à la baisse dans le

³⁰ Jean-Baptiste de FOUCAULD, audition devant la Section des Affaires Sociales, Paris, 2 mars 1994.

³¹ M. GIROD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

³² M. CHÉRIOUX, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

³³ Bertrand FRAGONARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, 15 décembre 1993.

³⁴ F. Charles LEJEUNE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 2 mars 1994.

³⁵ Bertrand SCHWARTZ, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

niveau des ressources. Plusieurs intervenants ont souhaité un meilleur fonctionnement des dispositifs d'intéressement.

«Tout ce qui va dans le sens d'un intéressement pécuniaire à faire un effort est bon.»³⁶

Pour éviter que les ressources ne disparaissent en cas d'échec et augmenter les incitations à la démarche d'insertion, quelques personnes interrogées ont proposé de distinguer une allocation survie (par exemple, le RMI) et une allocation d'insertion.

Toutes les personnes travaillant dans ce domaine ont souligné la question du temps. Bien sûr, il faut éviter une surprotection qui empêcherait l'autonomie des personnes mais si l'on en croit les acteurs nous en sommes très loin et le risque est plus le non respect du rythme des personnes.

- *«il y a peut-être une méconnaissance (de la part des financeurs), du temps nécessaire pour des personnes qui sont quand même en grande pauvreté et que une évaluation par étapes, avec un temps beaucoup trop long est quand même nécessaire, compte tenu des résultats obtenus c'est sûr qu'on élimine obligatoirement tout un groupe de population quelque part.»* (un travailleur social, enquête).

- *«le temps quand même qui est toujours nécessaire par rapport à ceux qui sont en extrême pauvreté, je pense que c'est nécessaire en évaluant des étapes mais je crois que c'est ça quand même qui entraîne une connaissance qualitative exclusivement indispensable.»* (un militant associatif, enquête).

- *«Sans la compréhension de leur histoire, il est normal que nous assimilions les personnes à leur situation immédiate.»³⁷*

Avec ces réflexions nous touchons à l'accompagnement social.

C- L'impératif de l'accompagnement social.

La question de l'accompagnement social est celle qui est revenue sur les terrains d'enquête de manière récurrente. C'est une question délicate. Elle se greffe sur un profond malaise parmi les travailleurs sociaux. Gilbert LAGOUANELLE, représentant le Secours catholique note aujourd'hui, *«un découragement certain des professionnels du travail social devant l'afflux massif des situations. L'assistant social est de plus en plus une caisse enregistreuse. Il rencontre de moins en moins les familles dans leur lieu de vie, à leur domicile, déléguant cette tâche au réseau associatif.»³⁸* Ce retrait des services sociaux ou, au contraire, leur débordement paraît poser un problème d'autant plus sérieux que la demande d'accompagnement social

³⁶ Mme BOSQUET, M. LAUPRETRE, audition devant le comité de pilotage, le 3 mai 1994.

³⁷ Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

³⁸ Gilbert LAGOUANELLE, audition devant le comité de pilotage, le 19 avril 1994.

des populations pauvres, du moins celle qui émane le plus souvent de tiers, n'a jamais été aussi forte. A suivre une telle voie, plusieurs acteurs locaux ont fait remarquer que l'on risquait fort d'avoir besoin «*d'un travailleur social par personne pauvre !*» Il convient d'approfondir ce que signifie réellement cette demande. Sans doute représente-t-elle souvent la recherche d'une protection contre les risques induits par les conséquences pour les acteurs et pour les institutions des situations imposées aux personnes en situation de grande pauvreté mais une telle remarque n'épuise pas le sens de cette quête. Il est possible de faire l'hypothèse qu'elle traduit aussi maladroitement un besoin reconnu mais plus profond de permettre une vie affective, relationnelle et sociale chez des personnes à qui cela est parfois refusé.

Effectivement, la plupart des personnes interrogées sur les terrains ont souligné l'importance de la relation nouée avec les personnes en grande pauvreté que certains préfèrent appeler «*personnes en perte de lien*» pour indiquer à la fois la cause de la situation et le point d'appui sur lequel il est possible d'agir.

Philippe JOUTARD, confirme ce point de vue puisqu'il considère que «*le problème des enfants à l'école n'est pas un problème intellectuel, c'est un problème de liens.*»³⁹ C'est pourquoi, il invite dans son domaine à «*changer de regard pour changer de perspective.*»³⁹ mais sa réflexion est valable pour l'ensemble des domaines. Les citations suivantes entendues lors des auditions ou collectées sur les sites d'enquête convergent dans ce sens :

- «*Nous cherchons toujours à identifier les besoins mais le plus difficile est d'arriver à rejoindre les personnes.*»⁴⁰ ;

- «*Dès qu'on rétablit le dialogue, on s'aperçoit qu'il y a des potentialités énormes, à condition de ne pas les traiter en usagers mais en personnes.*»⁴¹ ;

- «*Les personnes en grande pauvreté ont un besoin vital de participer, d'être compris, d'être entendu et, bien sûr, de pouvoir changer son propre avenir.*»⁴⁰ ;

- «*Il faut prendre l'habitude d'avoir un autre langage. Les plus pauvres sont habitués à se tenir au guichet. Ils n'ont que ce lieu pour échanger avec les autres.*»⁴² ;

- «*La culture ne peut pas tout faire mais elle peut apporter un déclic, un désir.(...)La culture peut être un catalyseur. Elle redonne du sens.*»⁴³

³⁹ Philippe JOUTARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

⁴⁰ Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

⁴¹ MM. CHIGOT et LENAOUR, audition devant le comité de pilotage, le 3 mai 1994.

⁴² Paul BOUCHET, audition devant le comité de pilotage, le 17 mai 1994.

⁴³ Hélène MATTHIEU, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

- «Il faut valoriser les potentialités des pauvres (estime de soi, stratégies face à la pauvreté, résistances à la pauvreté).» (un médecin, enquête) ;
- «Moi, je ne m'occupe que de ça : le projet d'espérance, cette interaction enfant-environnement. Souvent quand les parents souffrent moins, les enfants sont bien mieux déjà et à partir de là on se renvoie l'ascenseur avec les autres professionnels (médecins, psychiatre, orthophonistes, etc.) et on passe de l'un à l'autre.» (un médecin, enquête) ;
- «Une personne est exclue si elle n'a pas reçu un "Merci" dans la journée.» (un médecin, enquête).

Tous les acteurs ne sont pourtant pas partisans sans réserves d'un accompagnement social parfois envisagé à la manière d'une véritable panacée universelle. «Attention à ne pas réinventer un accompagnement social dans chaque champ politique. Ce découpage de la vie des gens et le réinvestissement de leur vie les exproprient de l'autonomie.» (un travailleur social, enquête). Les inquiétudes par rapport à un accompagnement social "instrumentalisé" et à la menace d'un contrôle social ou d'une «tutelle sociale, rendue obligatoire pour accompagner tous les pauvres»⁴⁴ sont aussi présents à l'esprit de la plupart des acteurs. A l'inverse, les contraintes budgétaires peuvent conduire à «la négation de l'utilité» de l'accompagnement social et au retour à de «simples mesures financières.»⁴⁴ Les pouvoirs publics doivent donc veiller à la dérive possible dans ce champ.

Un moyen sans doute très efficace pour se prévenir de ce risque consiste à promouvoir **des formes d'action sociale collectives ou communautaires** en même temps que l'on répond aux problèmes individuels d'une manière personnalisée. La lutte contre la pauvreté ne peut rester une affaire individuelle. De nombreuses citations vont dans ce sens :

- «L'accompagnement doit être collectif et faire référence à la citoyenneté des gens. Il doit les mobiliser comme acteur et cela se joue sur l'espace public et non dans un accompagnement individualisé sans fin.» (Michel AUTES, enquête) ;
- «Il existe des solidarités. Elles sont un levier absolument déterminant.»⁴⁵
- «Sur les quartiers difficiles, il faut exploiter le sens de la solidarité qui existe, garder le tissu et en faire de véritables lieux de vie pour créer un esprit d'appartenance.» (un travailleur social, enquête).

- *«Restaurer une vraie relation entre les pouvoirs publics et les pauvres par la médiation des associations est fondamental. Ce sont elles qui assurent le remaillage par la confiance.»*⁴⁶ ;

- *«Il faut associer les personnes à l'élaboration, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des politiques qui les concernent (...) Rien ne serait pire que d'accepter l'intrusion et la main mise de certain acteurs et intérêts extérieurs venant investir le champ économique, social et culturel local à la place des personnes et des populations autochtones.»*⁴⁷

Jean-Michel BÉLORGEY considère que l'accès à la citoyenneté passe par l'accès aux droits mais *«aussi par l'accès à la parole et à la représentation.»*⁴⁸ Dans la même perspective, Claude ÉVIN pense *«qu'autant [il est] nécessaire de mettre en place un certain nombre de droits -et le revenu minimum d'insertion en est un-, autant il est aussi utile de permettre au mouvement associatif, qui a des réponses beaucoup plus ciblées, beaucoup plus adaptées aux préoccupations des populations concernées, d'avoir les moyens de répondre à ces objectifs dans le cadre de politiques contractualisées.»*⁴⁹

Pour Didier ROBERT, les pouvoirs publics sont concernés car cette étape ne se décrète pas et n'apparaît pas miraculeusement. *«Quels lieux de convivialité leur sont accessibles ? Quelle formation pour donner aux plus pauvres les moyens d'exprimer leur avis ?»*⁵⁰ s'interroge-t-il. *«Il faut savoir que cela n'est pas du tout magique, cette participation directe des plus pauvres, que cela nécessite un soutien.»*⁵⁰ En réalité, selon lui il n'y a pas que les pauvres qui aient besoin d'une formation, nous en avons tous besoin et il ne faut pas *«contourner le développement de cette formation mutuelle.»*

⁴⁶ MM. CHIGOT et LENAOUR, audition devant le comité de pilotage, le 3 mai 1994.

⁴⁷ Gilbert LAGOUANELLE, audition devant le comité de pilotage, le 19 avril 1994.

⁴⁸ Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

⁴⁹ Claude ÉVIN, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

⁵⁰ Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

SECTION 3- LA PERTINENCE D'UN RECOURS À LA LOI.

A de nombreuses reprises, les personnes ont été interrogées sur l'opportunité d'une loi sur la grande pauvreté. Les opinions sont partagées. Certaines personnes considèrent que cela ne changerait pas grand chose. Ils argumentent en général en s'appuyant sur le non respect des textes déjà en vigueur et craignent qu'une nouvelle loi ne soit qu'une déclaration générale d'intentions sans efficacité.

- *«La loi sur la grande pauvreté ? Est-ce que cela ne va pas être d'abord une loi de plus. Est-ce qu'il ne faudrait pas réformer des choses qui ne fonctionnent pas bien ?»* (un travailleur social, enquête) ;

- *«Il ne faut pas tomber dans la tentation de faire de la règle.»*⁵¹ ;

- *«Il n'y a pas d'incitations à respecter la loi.»*⁵²

D'autres personnes considèrent que les lois existantes constituent déjà un cadre satisfaisant qu'il suffirait d'appliquer et d'affiner pour parvenir à une plus grande efficacité.

Mais ce point de vue n'est pas partagé par tous. Aux yeux de certaines personnes une telle loi est absolument nécessaire.

- *«Cette loi a un caractère particulier, car il s'agit du déni de justice le plus fondamental de notre société car c'est la grande pauvreté. Cette loi est absolument nécessaire.»*⁵³ ;

- *«Une grande loi serait une bonne chose. Cela permettrait effectivement de poser les jalons et obligerait l'État et les départements à agir. Les lois de décentralisation n'ont pas été appliquées rapidement. Il y a un détournement de la loi de manière phénoménale. Tout le monde freine des quatre fers. On l'a encore vu avec le FAJ. Cela a été le désastre. Il y a le freinage politique, administratif et économique...Cela fait beaucoup de haies à sauter.»* (un responsable d'association, enquête) ;

- *«Une loi-cadre intégrant tous les dispositifs permettrait une clarification notamment sur le contenu de l'insertion.»* (un travailleur social, enquête).

Soulignant qu'avec une loi on institue *«un instrument juridique formel, qui ouvre des droits positifs, renvoie à des crédits non limitatifs,*

⁵¹ Jean-Marie DELARUE, audition devant le comité de pilotage, le 21 juin 1994.

⁵² René LENOIR, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

⁵³ Paul BOUCHET, audition devant le comité de pilotage, le 17 mai 1994.

*homogènes sur tout le territoire.»*⁵⁴ Bertrand FRAGONARD précise que la phase législative que nous venons de traverser «*n'est pas finie*»⁵⁴ sans indiquer toutefois si les textes futurs devront prendre la forme de lois particulières ou celles d'une loi plus générale. Développant la même idée, selon René TEULADE, «*une loi fait toujours avancer les choses*» mais il ajoute «*dans la mesure où elle représente un consensus.*»⁵⁵

Jean-Michel BÉLORGEY a exprimé sur l'idée d'une loi un point de vue nuancé. Il n'est pas convaincu qu'il faille une loi supplémentaire parce que les constats faits ne justifient pas de grandes politiques mais «*une multitude de mesures pas prises car personne ne veut les prendre*»⁵⁶ (à cause de la faiblesse du nombre de personnes concernées ou à cause du trop grand trouble que cela jetterait dans l'ensemble du système). Il préférerait pour cette raison que soit inscrite dans les textes constitutionnels «*une obligation de ne pas aggraver la situation des plus pauvres.*»⁹ Paul BOUCHET développe une réflexion très proche quand il souhaite la mise en place «*d'une garantie juridictionnelle*»⁵⁷ affirme «*qu'il faudrait des sanctions pénales lorsque l'on viole les droits fondamentaux.*»⁵⁷

S'il y a un désaccord sur l'opportunité d'une loi, il y a un consensus pour reconnaître qu'elle sera insuffisante et qu'elle ne réglera pas tout.

- «*Nous n'avons pas l'argent mais nous avons les textes.*»⁵⁸ ;
- «*Ce sont des lois de "bonne volonté"*»⁵⁹ ;
- «*La participation des plus démunis ne se décrète pas.*»⁶⁰ ;
- «*Il faut des lois mais elles ne sont appliquées que s'il y a une profonde compréhension de leur sens.*»⁶⁰

⁵⁴ Bertrand FRAGONARD, audition devant la Section des Affaires Sociales, 15 décembre 1993.

⁵⁵ René TEULADE, audition devant le comité de pilotage, le 17 mai 1994.

⁵⁶ Jean-Michel BÉLORGEY, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 5 janvier 1994.

⁵⁷ Paul BOUCHET, audition devant le Comité de pilotage, le 17 mai 1994.

⁵⁸ Jean-Jacques DELARBRE, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 26 octobre 1994.

⁵⁹ Élisabeth MAUREL, audition devant le Comité de pilotage, le 16 juin 1994.

⁶⁰ Didier ROBERT, audition devant la Section des Affaires Sociales, le 1er juin 1994.

Bibliographie

AUBRY F.X. : **La décentralisation contre l'État (l'État semi-centralisé)**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992.

BARTHE M.A. GAZIER B. LEPRINCE F. NOGUÈS H.: **Protection sociale et RMI**, éd. Syros Alternatives, Paris, 1992, pp.127.

BÉLORGEY J.M. : **Évaluer les politiques de la ville**, Comité d'évaluation de la politique de la ville, mars 1993, p.23.

BLANC C.: **Pour un État stratège, garant de l'intérêt général**, Document préparatoire au XIème plan, la Documentation Française, janvier 1993.

BOUGET D. GACHET B. NOGUÈS H. : **Exclusion sociale et espace**, Rapport du CEBS à l'Observatoire européen des politiques de lutte contre l'exclusion sociale, Commission des communautés européennes, DGV, juin 1994, chapitre 3.

BOUGET D. NOGUÈS H.: **Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale**, rapport du CEBS à l'Observatoire européen des politiques de lutte contre l'exclusion sociale, Commission des communautés européennes, rapport consolidé, 1992.

BOUGET D. NOGUÈS H.: **Partenariat et coordination des institutions sociales en France**, Centre d'économie des besoins sociaux (CEBS), Observatoire européen des politiques de lutte contre les exclusions sociales, rapport à la CEE, juin 1993, p.49-51.

BOUGET D. NOGUÈS H. : **Services sociaux collectifs en France**, Centre d'économie des besoins sociaux (CEBS), Observatoire européen des politiques de lutte contre les exclusions sociales, rapport à la CEE, mai 1992, p.57 et suivantes.

BRUNHES B. : **Choisir l'emploi : sept pistes**, Document préparatoire au XIème plan, la Documentation Française, 1993.

BRUN J. RHEIN C. (éds) : **La ségrégation dans la ville**, éd. l'Harmattan, 1994.

BURON M. : **Décentralisation: l'âge de raison**, Rapport préparatoire du XIème Plan, La Documentation Française, mars 1993.

CASTEL R. LAE J.F. : **Le revenu minimum garanti d'insertion, une dette sociale**, éd. L'Harmattan, 1992.

DELEAU M. NIOCHE J.P. PENZ P. POINSARD R.: **Évaluer les politiques publiques, méthodes, déontologie, organisation**, La Documentation Française, mai 1986.

DONZELOT J. : **Face à l'exclusion, le modèle français**, Ed. Esprit, 1991.

DUPUIS J.M.: **Les politiques sociales locales**, éd. du CNFPT, 1989.

S.C.I.C. : **Les sans-abri, état des lieux**, rapport, 1993.

TEULADE R.: **Protection sociale**, rapport de la commission "Protection Sociale" du Commissariat Général du Plan, juin 1989, p. 45.

TYMEN J. NOGUÈS H. BOUGET D. BROVELLI G. LEBOSSÉ J.: **Action sociale et décentralisation : tendance et perspectives**, éd. l'Harmattan, 1988.

VANLERENBERGHE P. (dir.): **RMI, pari de l'insertion, évaluer pour proposer**, (2 tomes), La Documentation Française, mars 1992.

WRÉSINSKI J.: **Grande pauvreté et précarité économique et sociale**, Rapport du Conseil Économique et Social, février 1987.

WUHL S.: **Du chômage à l'exclusion**, Paris, éd. Syros, 1991.

ANNEXE 1

Liste des personnes ayant participé aux entretiens collectifs.

M. AMICHE	(Ass. A.U.-92)	Hauts-de-Seine
Mme AMIELH	(Service social-Département)	Bouches-du-Rhône
Mme ASTRI	(AS-CCAS)	Hauts-de-Seine
Mme ATLAN	(AS-Inspection académique)	Seine-Saint-Denis
M. AUBREE	(Chercheur CRESGE)	Nord
M. BAIN	(Action sociale-CAF)	Paris
Mme BAISE	(Rs. Ass. GRAAL)	Nord
M. BATAILLE	(Ass. Armée du Salut)	Bouches-du-Rhône
M. BAUDEU	(ATD-Quart-Monde)	Rouen
M. BAUDRY	(AS-MSA)	Charente-Maritime
Mme BELLAILLA	(ASDDS)	Aude
Mme BENAZET	(Rs Circons. DDS)	Aude
Mme BESNARD	(Dr. Cité de promotion ATD Quart-Monde)	Seine-Saint-Denis
Mme BETTENCOURT	(AS-Département)	Rouen
Mme BIGOT	(AS-chef-CHU Rouen)	Rouen
Mme BLANCHEMAIN	(ATD-Quart-Monde)	Rouen
Dr. BLEIN	(Médecins du Monde)	Bouches-du-Rhône
Mme BLONDEL	(Département)	Nord
M. BODENE	(Inspection académique-ZEP)	Charente-Maritime
Mme BOILEAU	(Inspecteur principal-DDASS)	Lyon
Mme BOISVERT	(DDPJJ)	Paris
Mme BOMPART	(ENSA-RMI)	Nancy
M. BONNAURE	(Dr. CHS Le Vinatier)	Lyon
M. BONNET	(AS-Département)	Charente-Maritime
Mme BOSQUET	(Dr. Mission locale)	Charente-Maritime
Mme BOTTOIS	(RS Ass OEuvre hospitalière de nuit)	Rouen
M. BOUCHEROT	(Coordinateur ZEP-XXème)	Paris
M. BOUGAIN	(Dr. technique CPAM)	Hauts-de-Seine

Mme BOULANGER	(Dr. Adj.DDASS)	Nord
Mme BOULET	(TS. Ass. ABEJ)	Nord
M. BOURBON	(Ass. Secours Populaire)	Lyon
M. BOURCIER	(Chargé de mission URIOPSS)	Lyon
Mme BOURDEL	(FSL-UDAF)	Aude
Mme BOUREAU	(ATD-Quart-Monde)	Bouches-du-Rhône
Mme BRAJEUX	(ATD-Quart-Monde)	Rouen
M. BRANDOUY	(Dr. PAIO-Nanterre)	Hauts-de-Seine
M. BRENANS	(RS. Ass.Elan)	Aude
M. BRIMONT	(Centre social)	Rouen
M. BUDET	(Dr. Adjoint CHR-ROUEN)	Rouen
M. CAFFREAU	(FD centre d'insertion)	Nord
M. CALONNE	(Education et Formation)	Rouen
Mme CAPAROS	(AS- Urgence Narbonne)	Aude
Mme CARPENTIER	(Département)	Nord
M. CATTEAU	(ARS)	Nord
Mme CAYRE	(CESF-CAF)	Aude
Mme CHABANNAS	(Inspecteur principal- DRASS)	Lyon
Mme CHANTRE	(AS CAF Valenciennes)	Nord
Mme CHÈQUE-BOISION	(Ass. S.O.S.)	Lyon
Mme COMBES	(DT-UDAF)	Aude
Mme CONTE	(CAF)	Aude
M. COULANJON-DURAND	(Association audoise d'aide à la population gitane)	Aude
M. COURSE	(Dr. CCAS)	Nancy
Mme CUZON	(CPAM)	Seine-Saint-Denis
M. DALLE	(Dr. CHRS)	Nord
M. DAYDE	(Dr. Ass. Le tremplin)	Aude
Mme De BOOS	(Secours catholique)	Aude
Mme De REUZE	(AS-MSA)	Rouen
Mme DEBARBIEUX	(AS-DDS)	Nord
Mme DECRAENE	(FSL-CAF Maubeuge)	Nord
M. DELACOUR	(Inspecteur principal- Département)	Seine-Saint-Denis
M. DELOURME	(Secours populaire français)	Nord
Mme De MARCILLAC	(Bibliothécaire- ATD Quart-Monde)	Paris
Mme DEMARTI	(DDASS)	Seine-Saint-Denis
Mme DENOYELLE	(Département)	Nord

M. DESAINT	(Service Tutelle-UDAF)	Hauts-de-Seine
Mme DESHALLES	(Ass. S.O.S.)	Lyon
Mme DEVEZE	(Ass. Halte-Aide aux femmes battues)	Paris
Soeur DEVOS	(Rs. Ass. Magdala)	Nord
M. DEVOS	(CAF Roubaix)	Nord
M. DIEPDALLE	(CPAM)	Paris
Mme DORIS	(Conseillère technique adjoindte-Département)	Paris
M. DOUTRELIGNE	(URIOPSS)	Nord
M. DUEZ	(CCAS de Grande-Synthe)	Nord
M. DUJARDIN	(Ass. Secours Populaire)	Paris
M. DURAND	(Dr. UDAF)	Rouen
M. DURAND	(Mission locale)	Charente-Maritime
Mme DUVAL	(Ass. Secours Catholique)	Paris
Dr. ELGOZI	(Centre hospitalier de Nanterre)	Hauts-de-Seine
Mme ESPERANDIEU	(Groupe de lutte contre l'illettrisme)	Paris
M. FASSY	(Chef de service-DDASS-Paris)	Paris
Mme FAVILLIER	(CAF)	Nancy
Mme FAVRE	(CLAP-Illettrisme)	Bouches-du-Rhône
Mme FEUTRY	(AS-Armentières)	Nord
M. FLORIS	(Dr. Ass. Le Cabestan)	Charente-Maritime
Mme FONTILLE	(Ass. CSF-Romainville)	Seine-Saint-Denis
M. FOURCADE	(Chargé de mission DSQ-Mairie)	Charente-Maritime
Mme FRANCOIS	(AS DDS)	Aude
Mme FREZZA	(DDE)	Seine-Saint-Denis
M. FUCHS	(Ass. Amitiés tziganes)	Nancy
M. GAU	(DT- TPSE-UDAF)	Aude
M. GAVARNOUX	(AS-Centre hospitalier de La Rochelle)	Charente-Maritime
Mme GERIN	(FAS)	Bouches-du-Rhône
M. GILBERT	(UDAF)	Lyon
Mme GOETZ	(Ass. Entraide protestante)	Charente-Maritime
M. GRALL	(Secours catholique)	Aude
Mme GRELE	(Mission locale)	Bouches-du-Rhône

M. GRIFONNET	(Centre hospitalier de La Rochelle)	Charente-Maritime
M. GUICHARD	(Vice-Président UDAF-CSF)	Paris
M. Hamidou M'BOH	(Dr- Centre social les sapins)	Rouen
Mme HANICOTTE	(AS-DDS)	Nord
M. HANSCOTTE	(Secours catholique)	Nord
Mme HOYEZ	(URSM)	Nord
Mme HUCHETTE		Nord
M. JACQUES	(Ass. ATD Quart-Monde)	Nancy
Mme JANOT	(Chef de service tutelle-UDAF)	Lyon
Mme JEAN	(AS-chef-Département)	Rouen
Mme JULIEN	(CHRS-ADAF)	Aude
M. JUNIQUE	(Ass. ULAT-CAVA)	Lyon
Mme KACHOUR LATIFA	(Rs. Service RMI-DDASS)	Seine-Saint-Denis
M. KLUMPP	(Ass. pour les tziganes)	Bouches-du-Rhône
Mme LADET	(AS chef-DDS)	Aude
Mme LADEVAUX	(Chargé de mission -Département)	Charente-Maritime
Mme LANGE	(AS-Inspection académique)	Lyon
M. LARAINIER	(Dr. Ass. EPHETA)	Rouen
M. LAURAT	(Ass. Secours Catholique)	Charente-Maritime
Mme LECHENE	(Secrétaire générale CSF)	Lyon
M. LECLERCQ	(Administrateur- Ass. Sans-Abris)	Lyon
Dr. LECOMTE	(Département)	Nord
M. Le HUEN	(Ass. ATD Quart-Monde)	Nancy
Mme LELANNO	(AS-RS-CAF)	Rouen
Mme LELIEVRE	(Secours populaire français)	Nord
M. LEPICIER	(Centre hospitalier St Luc-StJoseph)	Lyon
Mme LEPLANT	(TS-Maison de quartier)	Nord
Dr. LEROYUIST	(Conseiller technique- Inspection académique)	Seine-Saint-Denis
M. LERUSSI	(CHRS)	Bouches-du-Rhône
M. LYORQUES	(Direction départementale de la protection de la jeunesse)	Charente-Maritime
Mme MACÉ	(Bureau logement-Préfecture)	Paris
Dr. MACQUET	(Croix-Rouge)	Nord
Mme MAIGNAN	(Ass. MACADAM)	Paris

Mme MALCAPE	(Dr. CHRS)	Rouen
M. MALIVERT	(Rs. Adm. DDASS)	Charente-Maritime
M. MALTIER	(Diocèse)	Rouen
M. MARCEL	(CCAS de Castelnaudary)	Aude
Mme MARTIGNOLE	(CCAS de Carcassonne)	Aude
Mme MARTIN	(CAF)	Nord
M. MASSON	(Secours catholique)	Rouen
Mme MERCANDIER	(Ass. CEDIFF)	Aude
Mme MERCERON	(CESF- CAF- Pêche Maritime)	Charente-Maritime
M. METEREAU	(Dr. Ass. Amicale du Nid)	Paris
Mme MEURISSE	(Ass Aide et amitié aux gens du voyage)	Nord
Mme MOLLET	(AS-Centre hospitalier de Nanterre)	Hauts-de-Seine
Mme MONNIER	(Inf. C.H. Narbonne)	Aude
M. MONTAGUT	(CAVA-CHRS)	Nord
Mme MORDRELLE	(Ass. garantie logement)	Rouen
M. MOREL	(CHRS)	Nancy
M. MORLOT	(CHRS-Ass. L'hospitalité)	Bouches-du-Rhône
Mme MORROW	(AS- DDS)	Rouen
Mme MOULIN	(Administrateur- UDAF-Pte. CCAS)	Lyon
Mme NECAS	(Inspection académique)	Bouches-du-Rhône
Mme NODE LANGLOIS	(Ass. ATD Quart-Monde)	Paris
M. NOE	(RS. CCAS)	Nord
M. NOEL	(Inspecteur général-DDASS)	Nancy
Mme ODOUL COISPLET	(Ass. syndicale des familles monoparentales)	Seine-Saint-Denis
M. OLIVIER	(Centres sociaux)	Nord
Mme OLSEN	(RS. Ass. Caphamaum)	Nord
M. ORDRENOU	(Ass. Foyer Bazire)	Rouen
Mme OURIA VILLA	(OPAC)	Bouches-du-Rhône
M. PACQUELIN	(Secrétaire général adjoint- Villeurbanne)	Lyon
M. PARLEBAS	(Dr. CCAS)	Charente-Maritime
Mme PARMENTIER	(Pte. CSF-Romainville)	Seine-Saint-Denis
Mme PART	(Ass. ATD Quart-Monde)	Lyon

Mme PATHIER	(Conseillère technique BAS-XIIème)	Paris
M. PAUVERT	(CAF)	Hauts-de-Seine
M. PEDARZAC	(Direction départementale de la Police Urbaine)	Hauts-de-Seine
M. PELLETIER	(Dr. CHRS-FNARS)	Nord
M. PENTIER	(Chef de projet DSQ)	Lyon
M. PERARNOUX	(AS-Département)	Charente-Maritime
Mme PERRIN	(Dr de l'administration- Hôpital Ste Anne)	Paris
Mme PIESCHE	(CT DDASS)	Aude
Mme PILLET	(RS Adj. Service tutelle-UDAF)	Rouen
Mme PLANQUART	(Service social-DDASS)	Bouches-du-Rhône
Mme POINSIGNON	(CAF)	Nancy
Mme PONSA	(Dr.-ADAF)	Aude
M. PORTAIRE	(CAF)	Aude
Mme PUECH	(Secours populaire français)	Aude
M. RASTOIN	(CHRS)	Bouches-du-Rhône
M. REBOUL-SALZ	(Ass. ATD Quart Monde)	Lyon
Mme REGINENSI	(Pte UDAF)	Rouen
Mme RENOUX		Nord
Mme REVEL	(Secours populaire français)	Aude
Mme RICARD	(Dr. DDASS)	Bouches-du-Rhône
Dr RIVEMALE	(Pt. Ass. Info-drogue)	Aude
Mme ROBERT	(AS-DDS)	Rouen
M. RODRIGUEZ	(Pt. UDAF)	Aude
M. RYSMAN	(CCAS de Tourcoing)	Nord
Mme SACISTO	(Rs Mission RMI-Département)	Seine-Saint-Denis
Dr. SAHAJIAN	(Rs. Médecins sans frontières)	Lyon
Mme SARAGOUSSI	(AS-Hôpital Ste Anne)	Paris
M. SAVARD (avec deux étudiantes)	(Secours catholique et Restos du coeur)	Nancy
M. SCHARFFE	(Dr. Ass. Le passage)	Aude
M. SEAILLES	(Dr. Action sociale- Insertion-Département)	Nord
Mme SIMMER	(Vice-Présidente UDAF)	Seine-Saint-Denis
Mme SIMONIN	(Rs de circonscription- Département)	Nancy

Mme SITRUC	(Inspecteur technique Action sociale-Mairie)	Paris
M. SORNIN	(Collectif du littoral Dunkerquois)	Nord
M. TAMARELLE	(Société St Vincent-de-Paul)	Rouen
M. TATOUX	(CAF)	Charente-Maritime
Mme TEISSEYRE	(DR.-UDAF)	Aude
M. TINEL	(Dr. Ass. JERICHO)	Rouen
Mme TOMASINO	(Inspection académique)	Hauts-de-Seine
Mme TOURY	(Rs. circonscription- Département)	Hauts-de-Seine
M. VANDENBERGHE		Nord
M. VERBRACKEL	(URIOPSS-FD Centres sociaux)	Nord
M. VERON	(Chargé de mission (RMI)-Préfecture)	Paris
Mme VERRIER	(CCAS-Aix-en-Provence)	Bouches-du-Rhône
Dr. VITTRANT	(Département)	Nord
M. WAGNER	(Mission locale)	Nancy
M. WATTIEZ	(RS. Ass. ACORS)	Nord
Mme WINDELS	(Département)	Nord
Mme X	(AS-CHR)	Rouen
M. Y	(Centre hospitalier St Luc-St Joseph)	Lyon
M. Z	(Médecins du Monde)	Nancy

Liste des personnes ayant participé aux entretiens individuels

M. AUTES	(IFRESI)	Nord
M. BAILLEUL	(Renseignements généraux)	Rouen
Mme BARTHELEMY	(Pte. Secours Catholique)	Nancy
M. BEAUFORT	(CAF)	Nord
Mme BELLOIA	(CAF)	Aude
Mme BEUVELOT	(Agence d'urbanisme-Nancy)	Nancy
Mme BOMBAIL	(DDE)	Charente-Maritime
M. BRIERE	(Communauté urbaine)	Nord
M. CALCOEN	(CRESGE)	Nord
M. CRENO	(Direction départementale de la sécurité civile)	Rouen
M. DEBY	(Procureur)	Nancy
M. DELANGLADE	(Dr. URIOPSS)	Bouches-du-Rhône
Dr. DELREUX	(CIRM)	Nord
M. DESCADILLES	(Dr. du cabinet-Mairie de Nancy)	Nancy
M. DUBOIS	(Dr. UR PACT)	Nord
Dr. EMMANUELLI	(Dr. CHAPSA-Nanterre)	Seine-Saint-Denis
M. FOUREST	(Mairie de Marseille)	Bouches-du-Rhône
Mme GARDARIN	(Ass. Emmaüs-Montreuil)	Seine-Saint-Denis
M. GAUTHIER	(UDAF)	Charente-Maritime
Mme GILBERT	(Rs service lutte contre l'exclusion-DDS)	Aude
M. HILLE	(Dr. Ass. Aude accueil urgence)	Aude
M. HUFTIER	(Rs. Adm. Préfecture)	Nord
M. KANNER	(Mairie de Lille)	Nord
M. LASSOUJADE	(CHRS-Paris)	Paris
M. Le MERLU	(Dr. CEFIS)	Bouches-du-Rhône
M. LEMEUX	(CHRS)	Paris
M. LOPEZ	(Dr. Mission régionale d'information sur l'exclusion)	Lyon
Dr. MACQUET	(Coordonnateur, Maison régionale de promotion de la santé)	Nord

M. MAGNY	(Agence d'urbanisme-Nancy)	Nancy
M. MALAVAL	(CCAS de Narbonne)	Aude
M. MAUGIRARD	(Chef de projet DSQ)	Seine-Saint-Denis
M. MELLIET	(Ass. Elan)	Aude
M. MICHEL	(Dr. Service social départemental)	Lyon
Mme PATTE	(Bibliothécaire)	Hauts-de-Seine
Mme PERRIN-NIQUET	(Rs. circonscription- Département)	Lyon
M. PRELAVAL	(Rs. Service social départemental)	Lyon
Mme PROVOST	(Chargé de mission, Préfecture)	Rouen
M. RécUGNANT	(Chargé de mission RMI)	Charente-Maritime
Dr. RICHARD	(Médecins du Monde)	Hauts-de-Seine
M. ROHART	(Communauté urbaine de Lille)	Nord
Mme SASSIER	(Mairie de Paris)	Paris
Mme TICHOUX	(D. G.-Département)	Nord
Dr. TITRAN	(CAMPS de Roubaix)	Nord
M. TREBE	(Inspecteur adjoint de l'académie de Rouen)	Rouen
Mme UZAN	(Service social d'aide aux émigrants)	Seine-Saint-Denis
M. YZEBE	(Mairie de Rouen)	Rouen

ANNEXE 2

Liste des personnes auditionnées

15 décembre 1993	M. FRAGONARD	Délégué interministériel au RMI, Conseiller auprès de Mme le Ministre d'État, ministre de affaires sociales, de la santé et de la ville.
5 janvier 1994	M. BÉLORGEY	Maître des requêtes au Conseil d'État, ancien député.
	M. LENOIR	Président de l'UNIOPSS, ancien Secrétaire d'État à l'action sociale.
	M. BESSON	Maire de Chambéry, ancien ministre.
2 mars 1994	M. LEJEUNE	Secrétaire général de l'UNCCAS.
	MM. GIROD et CHÉRIOUX	Vice-Présidents de l'APCG.
	M. de FOUCAULD	Commissaire général du Plan.
	Mme GIRARD	Inspecteur général des affaires sociales, ancien Directeur de l'action sociale.
5 avril 1994	M. LOUAGE	Secrétaire général des Petits frères des pauvres.
	Major DUCHÈNE	Armée du Salut.

	Mme DUMAS	Présidente des Restaurants du coeur.
19 avril 1994	M. LAGOUANELLE	Directeur du Secours Catholique.
	Dr. HENRY	Médecin ancien responsable du Centre de Nanterre.
	Dr. DJELLALI	Médecins du Monde (France).
20 avril 1994	Déplacement de la Section des affaires sociales à Montmagny (95).	
6 avril 1994	Déplacement de la Section des affaires sociales à l'Université ATD-Quart-Monde à Paris.	
3 mai 1994	M. CHIGOT	Délégué général Fondation Abbé Pierre.
	M. LENAOUR	idem
	M. LAUPRÈTRE	Président Secours Populaire Français.
	Mme BOSQUET	idem
	M. DELYON	Banque Alimentaire.
7 mai 1994	M. TEULADE	Conseiller économique et social, ancien ministre.
	M. BOUCHET	Président de la commission consultative des Droits de l'Homme.
1er juin 1994	M. ROBERT	Délégué général ATD-Quart-Monde.

	M. le Recteur JOUTARD	Recteur de l'académie de Toulouse.
16 juin 1994	Mme MAUREL	Chercheur au GREFOSS, Université de Grenoble.
21 juin 1994	M. SCHWARTZ	Conseiller économique et social, ancien délégué à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.
	Mme MATHIEU	Inspecteur général de l'éducation nationale, ancien conseiller technique auprès du Ministre de la Culture.
	M. DELARUE	Maître des requêtes au Conseil d'État, ancien délégué interministériel à la Ville.
26 octobre 1994	M. QUÉROUIL	Conseiller technique à la délégation interministérielle au RMI.
	M. PENEAU	Directeur général de la FNARS.
	M. ÉVIN	Conseiller économique et social, ancien ministre.
7 novembre 1994	Dr. de la SELLE	Membre du Haut comité de la santé publique.
11 janvier 1995	Déplacement de la Section des affaires sociales à Lyon.	

Table des matières

Introduction	3
Chapitre 1 : La lutte contre la grande pauvreté : Une politique spécifique ou une conversion des politiques publiques.	7
Section 1- Des politiques spécifiques pour lutter contre la grande pauvreté.	12
A- Avantages des politiques spécifiques.	14
§1- Le Revenu minimum d'insertion comme politique spécifique.	14
§2- L'aide médicale : un accès aux soins particulier.	15
§3- Les politiques spécifiques de formation et d'insertion professionnelle.	17
§4- Les politiques territoriales spécifiques.	18
§5- Les politiques spécifiques du logement.	19
§6- Conclusion : la nécessité de politiques spécifiques.	20
B- Les inconvénients des politiques spécifiques.	21
§1- Le risque de la sélection.	21
1°- L'hétérogénéité des situations de bénéficiaires.	22
2°- Les situations d'exclusion du dispositif.	24
§2- Le risque de stigmatisation.	28
§3- "L'effet ghetto".	30
§4- Le risque de complexité.	33
§5- Le risque de conservatisme des politiques générales.	34
§6- La pauvreté : le monopole de l'action sociale ?	35
Section 2- La conversion des politiques générales.	38
A- Les avantages d'une réforme des politiques générales.	41
§1- Le souci de l'égalité.	42
§2- L'efficacité en termes d'intégration.	43
§3- Les politiques générales facteur de prévention de la pauvreté.	44
1°- Les paradoxes de l'intervention sociale.	45

2°- La prudence dans les mesures d'économie.	46
3°- La recherche de politiques générales sans discontinuités.	46
B- Les limites à la conversion des politiques générales.	48
§1- L'exclusion des pauvres.	48
§2- Les dissonances des politiques générales.	50
1°- La diversité des discours.	51
2°- La circularité des explications.	52
3°- La variabilité des pratiques.	52
§3- Le coût budgétaire et les sources de gaspillage.	54
Section 3- Pour sortir du dilemme : la complémentarité des formes d'action publique.	56
Chapitre 2 : La lutte contre la grande pauvreté : la mobilisation des institutions.	59
Section 1- La complexité des dispositifs institutionnels.	61
A- Une mobilisation dynamique mais de plus en plus complexe.	61
§1- Action globale.	62
§2- Enchevêtrement et complexité des institutions sociales.	63
B- Décentralisation inachevée et en panne.	70
§1- Application restreinte du principe de subsidiarité.	70
§2- Le grand retour des financements croisés.	75
Section 2- Les difficultés de la recherche d'une synergie.	78
A- Le dynamisme des associations, sous dépendance.	78
§1- Essor et renouveau des associations.	79
§2- Les associations, nouvelles institutions du service collectif à la nation.	79
§3- Relations entre associations.	83
B- La "mal-coordination".	85
§1- Fondement de la coordination : le partenariat.	86
§2- Pléthore de coordinations.	87
§3- Absence d'un projet d'ensemble, d'un projet global.	88
§4- Maintien des cloisonnements.	90
Section 3- Les perspectives en matière d'organisation.	92
1°- L'harmonisation de l'action des pouvoirs publics.	92

2°- La mise en valeur des ressources associatives.	93
Chapitre 3 : La lutte contre la grande pauvreté : Action globale et Action de proximité.	95
Section 1- L'action publique et le contexte global.	100
A- La question du chômage.	100
§1- Les explications du chômage.	100
§2- L'action publique face au chômage.	102
B- La question de la protection sociale.	106
Section 2- L'action publique de proximité et la lutte contre la pauvreté,	109
A- Le droit à l'assistance.	110
B- Le projet d'insertion.	112
C- L'impératif de l'accompagnement social.	114
Section 3- La pertinence d'un recours à la loi.	118
Bibliographie	121
Annexe 1 : Liste des personnes interrogées sur les terrains.	125
Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées.	135
Table des matières.	139

Sommaire

Introduction	5
Chapitre 1- Logement et grande pauvreté	27
Chapitre 2- Santé et grande pauvreté	59
Chapitre 3- Éducation, famille et grande pauvreté	105
Chapitre 4- Les revenus et la grande pauvreté	139
Chapitre 5- Formation, insertion, emploi	157
Chapitre 6- Travail social et accompagnement	195
Chapitre 7- Sécurité, justice et grande pauvreté	219
Chapitre 8- Les Politiques territoriales	237