
Lutter contre la pauvreté, une politique à la croisée des chemins

Michel Thierry →

Mai 2004

Sommes-nous mûrs pour le « blairisme », pour une politique sociale plus rigoureuse ? Va-t-on renvoyer les réponses à la pauvreté sur des programmes et des dispositifs locaux ?

Chaque année nous dédions le 17 octobre au « refus de la misère »... Et pourtant la pauvreté est là, étale depuis plus de 20 ans, même si l'on peut penser qu'elle a en fait très légèrement diminué. Le revenu minimum d'insertion, instauré fin 1988, a suscité des espoirs en partie déçus. Pour les uns, le bilan est négatif, à cause du faible taux de contrats d'insertion (45 %), indicateur à vrai dire médiocrement pertinent. Pour les autres, le fait que plus de 40 % des bénéficiaires du Rmi en sortent par le haut dans les 18 mois de l'ouverture du droit est un signe de succès ; cette mesure, il est vrai, est un résultat encourageant. Plus préoccupant, 7 à 8 % des allocataires perçoivent le Rmi depuis plus de 20 ans ; les durées d'« installation » dans le Rmi tendent à s'allonger ; il existe un volant non mesuré, mais sans doute non négligeable, de bénéficiaires qui « surfent » sur le Rmi, tantôt allocataires et tantôt pas.

L'opinion paraît de plus en plus incertaine, insistant moins sur les responsabilités collectives et davantage sur les responsabilités individuelles. Après avoir bâti au fil des ans un système de plus en plus large, perfectionné et sédimenté, on tend aujourd'hui à renvoyer le traitement de la pauvreté aux professionnels et au local.

L'indifférence s'installe

Le premier constat, le plus inquiétant, est celui de l'indifférence. En 1995, les trois principaux candidats à l'élection présidentielle, Édouard Balladur, Jacques Chirac et Lionel Jospin inscrivent à leur programme un projet global de loi d'orientation de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, reprenant ainsi à leur compte une proposition centrale du mouvement ATD Quart Monde. Une loi ambitieuse, balayant l'ensemble des champs de l'activité gouvernementale, dans son souci de « garantir à tous l'accès à tous les droits », sera largement votée en juillet 1998, sous l'impulsion de Lionel Jospin et Martine Aubry. Depuis, les consensus paraissent se lézarder. Les opinions défavorables ou réservées à l'égard du Rmi tendent à devenir majoritaires. Les enquêtes du Credoc font apparaître une progression des stéréotypes critiques de l'assistance.

L'opinion selon laquelle les chômeurs seraient en tout ou partie responsables de leur situation fait de notables progrès... Le débat intellectuel et scientifique porte beaucoup plus sur les « trappes à pauvreté » que sur les issues à la pauvreté. Lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002, seul Lionel Jospin inscrit dans son programme un point relatif à la grande pauvreté, avec un objectif, du reste contesté, de « zéro SDF », et une proposition de couverture logement universelle. Dans la législature qui

s'ouvre après l'élection présidentielle, une disposition législative instituant un délit de « mendicité agressive » est adoptée dans une relative indifférence.

Vers une responsabilité sociale des pauvres ?

Quelle influence a ou peut avoir, dans notre système démocratique, l'évolution de l'opinion publique sur le devenir des politiques sociales ? Sommes-nous mûrs pour le « blairisme » ? C'est-à-dire pour une politique de réinsertion qui exige un effort déterminant de la part de personnes en situation d'exclusion, dans le cadre d'un contrat rigoureux de part et d'autre ? C'est la philosophie qui a inspiré les nombreux *new deals* mis en place par le gouvernement de Tony Blair : pour l'emploi des jeunes, des seniors, pour l'insertion des mères de familles monoparentales, pour celle de minorités « communautaires »...

L'inspiration puritaine de ces programmes fait sourire en France. Gardons-nous d'une critique trop facile. Ces *new deals* britanniques offrent au moins deux intérêts :

- Ils formalisent les obligations de la collectivité. Ainsi, dans les programmes destinés aux jeunes, si le bénéficiaire est tenu, à l'issue d'une période de sas (*gateway*), de choisir une des propositions d'insertion qui lui sont faites, sauf à perdre le bénéfice de ses allocations, la collectivité co-contractante est, quant à elle, dans l'obligation de lui proposer au moins une formule au sein d'une gamme allant d'un CDD en entreprise à des stages longs de remobilisation et de lutte contre l'illettrisme, en passant par des *environmental tasks*, comparables à nos Contrats Emploi Solidarité. Il n'est pas du tout certain que nous pourrions avoir en France la capacité de mobilisation locale d'une offre d'insertion dont ont fait preuve nos amis d'outre-Manche...

- La rigueur de ces dispositifs peut exercer une contrainte positive, un effet de déclic salutaire. Le problème est de faire le partage entre ceux que la contrainte forcera à rebondir et ceux qui en seront d'autant plus enfoncés. Il est malheureusement clair que, plus le groupe cible est vulnérable, plus le curseur peut se déplacer au détriment des plus défavorisés.

Ces formules pêchent certainement par manichéisme. Car tout se passe comme si les groupes visés se partageaient entre des profiteurs de l'État providence ou quasi-drogués de l'assistance et des chics types qu'il faudrait aider à surmonter leurs handicaps, ou les pauvres inconséquents et les pauvres méritants. Nous n'en sommes pas tout à fait là. Le Projet d'appui à la recherche d'emploi (Pare) s'inscrit d'abord dans une logique de personnalisation de l'accompagnement des chômeurs et ménage un plus grand espace de choix, un plus grand respect des aspirations des chômeurs, fussent-elles irréalistes. Mais nous prenons insensiblement un chemin jalonné de balises inquiétantes : transfert de 130 000 personnes de l'allocation de solidarité spécifique, forme d'indemnisation sociale du chômage, vers le revenu minimum d'insertion ; pressions de plus en plus fortes, dans le cadre des réflexions sur l'indemnisation du chômage et le suivi des demandeurs d'emploi, pour une sanction directe et immédiate des refus d'accepter une proposition d'emploi, même déqualifiée ; couplage entre décentralisation de la gestion du Rmi et attribution aux départements du pilotage du revenu minimum d'activité.

Un risque de cantonnement des politiques

La lutte contre la pauvreté est de plus en plus ressentie comme relevant du niveau local et des professionnels (cf. la floraison des dispositifs partenariaux en matière de lutte contre les exclusions). Lancés au milieu de la décennie 1980, les programmes publics de lutte contre la pauvreté et la grande précarité n'ont cessé de se développer, en dépit de flottements ou de traverses budgétaires. La dynamique des programmes départementaux d'insertion liés au Rmi y a beaucoup contribué. La loi de lutte contre les exclusions du juillet 1998 a conforté et fortement élargi un système de traitement social des exclusions. De nouveaux acteurs sont apparus, dans le champ du logement très social, dans celui de l'insertion par l'économie ou de l'aide à la création de micro-entreprises, dans le champ culturel, dans ceux du soutien à la parentalité, de l'accès aux soins, etc. L'agence nationale pour l'emploi, à partir des objectifs fixés en matière de traitement des publics très prioritaires (bénéficiaires du Rmi et chômeurs de très longue durée) a accompli en quelques années une véritable révolution culturelle en matière d'accompagnement de publics défavorisés. L'Éducation nationale, au-delà des zones d'éducation prioritaires, s'est ouverte à ces préoccupations. La loi de 1998 a aussi présenté l'intérêt majeur d'être associée à un plan de financement pluriannuel, mobilisant 50 milliards de francs sur la période 1998-2001, démarche qui s'est malheureusement délitée par la suite.

L'édification de ce dispositif multiforme et vivant constitue un atout de poids. Mais il court le risque d'être victime d'une technicisation croissante des approches et d'une inflation des institutions et dispositifs spécialisés. De nombreux travailleurs sociaux et responsables associatifs éprouvent le sentiment d'être laissés seuls, sans perspectives, face à des difficultés croissantes, et peut-être aussi le sentiment d'être orphelins du politique...

La décentralisation, elle aussi, peut aller dans le sens du cantonnement des politiques de lutte contre la pauvreté – la solidarité nationale se débarrasserait d'un poids encombrant et qui peut être de plus en plus coûteux : politique d'attribution des logements sociaux et gestion de l'allocation du Rmi sont décentralisées, le Rma est piloté à l'échelon départemental. Ce n'est pas faire un procès d'intention aux élus territoriaux ou à leurs services que de souligner la sensibilité de certaines procédures :

- de forts risques sont courus pour l'accès au logement social, compte tenu des pressions de l'environnement immédiat ;
- des risques plus mesurés existent en matière de gestion de l'allocation du Rmi, car les conditions d'ouverture du droit restent très encadrées par la loi. Le relatif flou de la loi sur les conditions de suspension des droits tenant au comportement des bénéficiaires peut nettement faciliter l'interruption du Rmi pour refus d'une proposition d'insertion ou échec d'un contrat d'insertion.

Le Rma illustre bien ce qu'on peut appeler les enjeux de ce cantonnement. C'est un instrument positif s'il facilite l'accès aux entreprises de personnes exclues du marché de l'emploi. Mais l'attribution aux départements d'un outil considéré comme un sous-ensemble du Rmi en fait d'abord un outil d'action sociale locale. Le cœur des compétences départementales est l'action sociale, les acteurs centraux de la politique de l'emploi restent

l'État et les régions. Le cantonnement au social et au local menace d'éousser l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté.

Retour au politique

Sans vouloir proposer une stratégie pour demain, que chacun imaginera en fonction de son parcours personnel et de sa sensibilité politique, suggérons quelques principes, nourris de vieux contacts avec l'expérience associative. Si l'on veut, face à l'atonie de l'opinion et aux tentatives de cantonnement de la lutte contre la pauvreté, tenter d'opérer un retour au politique, il faut un État courageux, de nouvelles réflexions sur la pression en faveur des pauvres, et une politique qui n'oublie pas les travailleurs à revenus modestes.

Redéfinir le rôle de l'État

C'est au législateur de faire des lois garantissant l'accès de tous à tous les droits sur tout le territoire. C'est à la loi de permettre un contrôle de légalité effectif et efficace, sur des dispositions qui puissent s'y prêter. C'est à la loi d'organiser la transparence des politiques (indicateurs sociaux, observatoires indépendants) et des procédures [1]. Il peut aussi revenir à l'État de faire valoir son point de vue, s'agissant de lutte contre l'exclusion, dans le jeu du dialogue social et de la politique contractuelle.

Tout cela va sans dire... Mais surtout, il faut un État qui puisse favoriser ou reconnaître l'expression des « sans lobby ». S'agissant de l'exclusion, de personnes ou de groupes très précaires, cette responsabilité doit largement reposer sur l'implication des politiques nationaux et sur l'engagement de l'État. Cela signifie aussi un État pédagogue, face aux frilosités du corps social. La pédagogie passe par une stratégie de communication, d'entraînement, en coopération avec tous les acteurs et les relais de la lutte contre l'exclusion, notamment le mouvement associatif. Elle passe aussi par l'exemplarité des politiques menées et l'appui aux innovations sociales. Elle exige, par exemple, une lisibilité des efforts budgétaires accomplis, et l'on peut espérer que la transformation des processus budgétaires (issue de la loi organique sur les lois de financement de l'État) permettra de disposer enfin d'une véritable comptabilité de programme des politiques nationales de lutte contre l'exclusion. Un État courageux...

Intégrer les objectifs

En France, organiser la pression pour que des objectifs sociaux transversaux puissent être efficacement intégrés par les diverses politiques publiques verticales se traduit par Loi Cadre + Comité interministériel + comités locaux fédérant les différents comités préexistants... C'est un peu ce que nous avons expérimenté avec la loi de 1998. Cette loi a permis des progrès, mais on peut se demander si d'autres textes plus spécialisés n'ont pas en définitive marqué des avancées plus concrètes pour la lutte contre la pauvreté ou la prévention de la précarité : loi Cmu (couverture maladie universelle), réforme et harmonisation des aides au logement, loi solidarité – renouvellement urbain dans ses dispositions sur la mixité de l'habitat (si ses dispositions ne sont pas profondément modifiées), prime pour l'emploi, etc.

Ne devons-nous pas envisager d'identifier quelques champs cruciaux pour une action urgente et un investissement intense : logement, toujours (l'impuissance à loger les plus démunis, en particulier en Île de France, devient révoltante), Éducation,

accompagnement des chômeurs de très longue durée, santé mentale, réglementation du crédit à la consommation et du crédit immobilier, etc., sans pour autant renoncer à une vision globale ? Les associations ont peut-être trop attendu d'une grande loi unique et globalisante. C'est en identifiant les urgences qu'on peut faciliter un processus de pédagogie sociale. A cet égard, l'annonce à l'été d'une conférence nationale de lutte contre l'exclusion, sous l'égide du Premier ministre, paraît de bon augure.

Ne pas oublier les travailleurs à revenus modestes

Il existe plusieurs cercles pour cibler les politiques de lutte contre la pauvreté. Un premier cercle est celui de la précarité extrême, des SDF et des errants, de l'urgence sociale. Un second cercle est celui de la grande pauvreté, que l'on peut définir par rapport au seuil du Rmi ou, si l'on regarde les conditions de logement, les personnes pauvres hébergées chez un tiers, vivant dans un CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale), une résidence sociale, un logement d'insertion ou de transition, ou dans le parc privé, dans un logement insalubre ou ne répondant pas aux normes des aides au logement. Un troisième cercle est celui des travailleurs subissant un temps partiel ou enchaînant des petits boulots, aux conditions de travail précaires et de logement très difficiles. Autour de ce troisième cercle, dans une zone de revenus à extrême concentration de population, se trouvent les couches « les moins élevées » des classes moyennes : emploi relativement stable, revenus modestes mais supérieurs au seuil de pauvreté (situés dans une fourchette de l'ordre de 50 à 80 % du revenu médian des Français), fins de mois difficiles pour les familles, impossibilité en région parisienne de se permettre un logement à moins d'une heure de transport du centre de Paris.

Les politiques de lutte contre la pauvreté ont largement privilégié, c'est normal, les deux premiers cercles. Les cercles plus larges bénéficiaient de l'impact anti-pauvreté des politiques familiales. Mais les travailleurs pauvres restent largement ignorés par les politiques de lutte contre la pauvreté, à l'exception notable de la prime pour l'emploi. Avec la Cmu, elle représente l'une des meilleures mesures de lutte contre la pauvreté prises depuis l'instauration du Rmi, même si elle n'a jamais été présentée comme telle. La Cmu joue aussi un rôle important, mais son efficacité rencontre la limite d'effets de seuil qui excluent de la protection complémentaire la classe « moyenne inférieure ».

Le propos n'est pas d'élargir de manière extensive les cibles de la lutte contre la pauvreté ; un discours qui l'afficherait provoquerait aussitôt des réactions « poujadistes » ou créerait des réflexes de « petit blanc ». Il est de mieux situer l'action pour les plus démunis dans une approche sociologique et politique plus large, d'être plus attentif à « ceux qui sont juste au dessus ». D'où l'attention à porter à la politique familiale et aux prestations familiales, la nécessité de lisser les effets de seuil pour de nombreuses aides, l'urgence d'une politique plus efficace du logement social, la nécessité de construire une politique de lutte contre la précarité du travail. Si l'on prend un modèle aux antipodes des archétypes de la grande pauvreté, celui d'un employé moyen de la fonction publique parisienne, père de deux enfants, il faut savoir que, s'il n'a pas hérité, il a toutes les chances de ne pouvoir rapidement et décentement loger sa famille à une distance raisonnable de l'administration parisienne qui l'emploie. Or c'est lui qu'il faut convaincre, et ses homologues salariés du secteur privé, si l'on est attaché au maintien de formes développées de solidarité collective.

Que conclure ? Deux idées simples, pour ceux qui ne veulent pas croire à une responsabilité sociale des pauvres. La première est qu'un devoir de solidarité ou d'assistance existe, qui représente quelque chose comme un impératif en soi. S'interroge-t-on sur le partage ou l'imputation des torts avant de porter secours à un accidenté de la route ?

Il faut aussi avoir en tête que tout peut arriver à presque tout le monde. On peut se rapporter aux travaux de Jacques Paugam sur la « disqualification sociale » et l'impact que peut avoir la conjonction d'aléas personnels et d'aléas économiques sur une spirale d'exclusion. Ou alors lire ou relire le très beau roman d'Izzo, « Le Soleil des mourants », l'extraordinaire chute d'un homme heureux ordinaire.

Michel Thierry, ↑

Michel Thierry préside l'Uriopss Île de France (Union régionale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux), qui rassemble 800 associations et structures non lucratives du champ sanitaire et social.

Notes

1 Déjà en 1980-81, le rapport Oheix avait justement montré que l'opacité et la complexité des procédures secrétaient l'exclusion).

Pour citer cette page ↑

Michel Thierry, « Lutter contre la pauvreté, une politique à la croisée des chemins », Ceras - revue *Projet* n° 280, Mai 2004. URL : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=1407>