

**"LE RÔLE ET LA PLACE DU CONSEIL GENERAL
DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
ET LA MISERE"**

LE RAPPORTEUR :

M. MAURICE PARODI

LE PRESIDENT :

M. BERNARD HOLASSIAN

LES VICE-PRESIDENTS :

M. PIERRE ALBARRAZIN

MME MIREILLE TARASCONI

LE LUNDI 27 JANVIER 2014

« DOCUMENT DE TRAVAIL A NE PAS DIFFUSER A L'EXTERIEUR »

SOMMAIRE

PREAMBULE	3
I. PAUVRETE ET MISERE, DE QUOI PARLE-T-ON ?.....	6
I.1 Des « façons de dire » aux « façons de voir » et aux « façons d’agir ».....	6
I.2 Permanence des représentations types aux deux extrémités du spectre politique ?	20
II. LA MISERE OU « LA GRANDE PAUVRETE », UN ETAT OU UN PROCESSUS ?.....	26
II.1 Pluralité des facteurs et des symptômes de pauvreté et de misère : richesse du spectre de la pauvreté multidimensionnelle et des typologies de pauvres.....	26
II.2 Les façons de voir, de catégoriser et de compter les pauvres : combien de pauvres en France ?	42
II.3 La pauvreté monétaire dans les Bouches-du-Rhône (au seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian)	45
II.4 La situation de Marseille par rapport aux autres grandes villes de France.....	47
III. PLACE ET ROLE DU CONSEIL GENERAL DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L’EXCLUSION	55
III.1 Introduction : la pauvreté en France aujourd’hui ou « l’éternel retour » ?.....	55
III.2 Quel est le principal responsable public (ou chef d’état major) de la lutte contre la pauvreté et l’exclusion ?.....	60
III.3 Quelle place et quel rôle pour le Conseil Général dans le Plan 2013 ?.....	61
III.4 Présentation générale du Plan 2013.....	62
III.5 En regard du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l’insertion du gouvernement, que fait déjà et que peut faire encore le Conseil Général des Bouches-du-Rhône ?.....	73
III.6 Analyse des trois axes du Plan 2013	73
Axe 01 Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	73
Axe 02 Venir en aide et accompagner vers l’insertion.....	83
Axe 03 Coordonner l’action sociale et valoriser ses acteurs	93

PREAMBULE

Le C.D.C., lors de l'assemblée plénière du jeudi 22 novembre 2012, s'est vu confier trois nouveaux sujets de saisine par le Président GUERINI. Le sujet de « **la misère** » figurait en première ligne, à l'état brut, avec deux précisions orales fournies par le Président : (cette question) « **n'a que peu de réponses car existent plusieurs sortes de misères** » et aussi « **je voudrais que vous m'aidiez à réfléchir et à prendre dans notre budget un certain nombre de dispositions** ».

Le Bureau et la Commission Solidarité se sont attachés à donner une formulation opérationnelle à cette saisine puisqu'elle s'inscrit très explicitement dans les politiques publiques volontaristes à mettre en œuvre par le Conseil Général, au cours des prochains exercices budgétaires.

On veut relever dans ce préambule, d'une part, la difficulté à fixer le cap ou la finalité d'une politique publique de cette ampleur et, d'autre part, la difficulté à saisir la vraie nature de la misère pour pouvoir mieux en contrecarrer ses effets et surtout en prévenir les causes ou les facteurs génériques.

1. Finalités et objectifs d'une politique publique

- Une politique publique se définit **d'abord** par ses **finalités**. Au Québec, on parle de **vision**, de **but**... ce qui renvoie à des valeurs, à des principes éthiques. Ainsi, pour notre sujet, « la misère », on visera sans doute les finalités de **cohésion sociale**, de **solidarité**, « **d'inclusion** » (un mot récent du « monde politique » en réponse au défi de l'exclusion), ou encore de **justice sociale**, de **fraternité** (le 3ème principe de la devise républicaine française). Les finalités d'une politique publique s'inscrivent donc dans la longue durée (**long et très long terme**). Il en résulte que les effets d'impact d'une politique publique qui n'aurait pas perdu de vue sa finalité, sont difficilement évaluables ou ne pourront être évalués que bien après que les décideurs auront quitté la scène politique. C'est dire que les décideurs ne sont ni les bénéficiaires ni les payeurs à l'heure du bilan final...
- Une politique publique se définit aussi et **ensuite** par des **objectifs** (généraux et spécifiques ou sectoriels) **chiffrés** (donc mesurables) et dont les résultats pourront être eux-mêmes chiffrés (calcul de l'**efficacité**, c'est-à-dire du rapport Résultats.
Objectifs
- Une politique publique se définit encore par les **moyens** mobilisés et mis en œuvre pour atteindre les objectifs (moyens humains et financiers budgétés qui permettent le calcul de l'**efficience** : Résultats ; la mise en œuvre implique aussi
Moyens

La **programmation** (annuelle ou pluriannuelle), les dispositifs réglementaires, les procédures, les organisations, etc.

On voit donc que les résultats d'une action publique sont attendus impatientement par les citoyens et qu'ils s'inscrivent dans le **court terme** (un ou deux exercices budgétaires...) et dans le **moyen terme** (par exemple le temps d'une mandature).

Ici, les décideurs politiques sont bien, en bout de compte (c'est-à-dire au moment du bilan de mandat...) soit les bénéficiaires en cas de réussite apparente de l'action politique, soit les payeurs en cas d'échec.

Dans tout pays à régime démocratique (en gros tous les pays « riches » de l'OCDE), le cycle de vie politique de nos élus est forcément décalé par rapport aux cycles de vie économique, sociale... et aux attentes des citoyens (du peuple des électeurs) : il est beaucoup trop court par rapport aux effets d'impact à long terme escomptés (espérés ou attendus) d'une **politique préventive s'attaquant aux racines de la pauvreté ou de la misère** (par exemple, d'une politique culturelle d'inclusion ou d'intégration ou encore d'une politique éducative visant l'égalité des chances) ; en revanche, il est trop long par rapport aux attentes impatientes des populations confrontées, au jour le jour, à leurs problèmes vitaux. D'où la priorité qui sera donnée **aux politiques réparatrices** qui s'attaquent aux manifestations et aux symptômes de la pauvreté plutôt qu'à ses causes.

Quelle en est la conséquence pour l'action publique : **les objectifs opérationnels** visant des résultats tangibles à très court terme pour « soulager la misère des gens » ou pour en panser les écrouelles les plus visibles, risquent non seulement de l'emporter sur **les finalités d'une politique de prévention**, mais encore de faire perdre le cap du projet politique fixé et proclamé par chaque camp, à l'occasion des grandes campagnes électorales.

Sans doute, les **mesures d'urgence** correspondant aux diverses situations de détresse, de précarité extrême, d'exclusion, (qu'elles soient dues à des catastrophes naturelles, à des crises politiques ou économiques majeures...), s'imposent d'abord aux pouvoirs publics et aux responsables politiques en exercice aux différents niveaux du pouvoir.

Mais, une des questions qui nous est posée, dans le cadre de cette saisine, semble bien être : comment rendre plus compatibles ces mesures d'urgence, ces interventions publiques réparatrices avec le **projet politique** beaucoup plus ambitieux **d'éradication de la pauvreté** revendiqué par les grandes formations politiques démocratiques de nos pays riches.

Certes, comme on le précisera plus loin, si la responsabilité première d'éradiquer la pauvreté et, a fortiori la grande pauvreté, n'incombe pas aux élus des conseils généraux des départements français ni à ceux des municipalités, les élus locaux se retrouvent bien en première ligne du front de lutte contre la pauvreté et la misère de trop nombreux de nos concitoyens et aussi des « autres » qui tentent de vivre ou de survivre sur le territoire des Bouches-du-Rhône (les « étrangers » en situation régulière ou pas...).

Il nous est donc demandé explicitement d'aider nos élus à réfléchir à la façon de relever le défi de la montée de la pauvreté et de la misère à l'échelle du département, et à prendre certaines dispositions budgétaires nécessaires ou utiles à cet effet.

La formulation de la demande soulève donc deux questions qu'il nous faut traiter :

❖ la question du **comment** ? (Comment s'y prendre ?)

❖ et la question du **combien** ? (Quels moyens spécifiques ?).

Compte tenu des contraintes budgétaires qui pèsent sur le Conseil Général et de celles qui sont à venir dans le cadre du projet de loi sur la réforme des collectivités locales et dans la conjoncture présente, on sera surtout amenés à réfléchir sur le **comment** plutôt que sur le **combien**

Cependant, réfléchir sur le **comment**, c'est-à-dire sur une organisation des moyens disponibles cohérente avec la stratégie retenue, elle-même subordonnée aux finalités politiques affichées, suppose un inventaire préalable des moyens disponibles (donc de répondre aussi à la question du **combien**). C'est ce à quoi nous procéderons avec l'aide des services les plus directement concernés par le sujet de la saisine, bien qu'aucun d'eux ne soit **explicitement** dédié à la lutte contre la pauvreté et la misère. D'où une difficulté certaine à estimer la part des moyens (humains et financiers) des services sociaux déjà consacrée, **directement** ou **indirectement**, à cette lutte ou de ceux qui pourraient être réorientés vers les populations les plus défavorisées.

Enfin, **réfléchir sur le comment**, çà n'est rien de moins que « **repenser la pauvreté** » (pour reprendre le titre d'un ouvrage de référence clé¹) c'est-à-dire étudier l'enchaînement des facteurs ou la convergence des chemins qui conduisent de la **pauvreté économique aux bas-fonds de la misère**. C'est, en effet, d'une meilleure connaissance de ces processus que nous pouvons tirer nos propositions d'action raisonnées et raisonnables de court, moyen et long terme.

¹ ABHIJIT V. BANERJEE et Esther DUFLO, Repenser la pauvreté, Seuil, janvier 2012 (traduction française), titre originaire : Poor economics. A radical rethinking of the way, to fight global poverty

I. PAUVRETE ET MISERE, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Il est nécessaire de s'entendre sur le sens des mots pour s'entendre sur le sens de l'action à entreprendre. C'est pourquoi cette première partie est consacrée à gratter la surface des mots-clés de pauvreté et de misère pour tenter d'en découvrir la véritable nature. Les outils et les méthodes d'analyse de la géologie et même de la sémantique étant de peu de secours en la matière, on ne se privera pas de mobiliser les approches et les réflexions d'auteurs et d'acteurs de facture philosophique, politique, économique ou sociale.

I.1 Des « façons de dire » aux « façons de voir » et aux « façons d'agir »

Les mots et les « façons de dire » utilisés par les auteurs et les acteurs (publics ou privés), pour caractériser les phénomènes de pauvreté et de misère (ou de grande pauvreté...) et pour désigner les pauvres et les plus pauvres, sont le reflet du regard qu'ils portent sur eux. Ces « **façons de voir** » sont ce que les sociologues et les psychosociologues appellent des « **représentations sociales** ». Celles-ci varient beaucoup (autour d'un même objet comme la « pauvreté » ou la « misère »), en fonction des milieux d'appartenance sociale, socioprofessionnelle, philosophique, religieuse, politique et des idéologies sous-jacentes à ces milieux. De ces représentations sociales diversifiées vont découler inéluctablement des « **façons d'agir** », des logiques d'action et des stratégies de lutte contre la pauvreté très différentes, voire diamétralement opposées.

Ces représentations sociales viennent de loin. Elles sont profondément enracinées dans la mémoire, dans la culture, dans l'histoire d'un « peuple » et des populations qui le composent (classes ou groupes sociaux, communautés...). Il est donc très difficile de les faire évoluer dans une direction plus clémente ou plus favorable pour le destin des pauvres et des « misérables ». « Chassez les représentations, elles reviennent au galop ».

- Du point de vue symbolique, le pouvoir de donner un nom plutôt qu'un autre à un problème social a de *grandes incidences sur le choix des mesures susceptibles de le résoudre*.

- Ainsi, l'emploi du terme « exclusion », peut valider un certain consensus ou une certaine résignation qui s'accorde à considérer le caractère inéluctable du phénomène, sans se poser la question du processus d'exclusion. Il en résulte que l'exclusion est encore vue aujourd'hui, par toute une fraction du monde politique et de la société civile, comme une donnée de l'ordre naturel des choses et non comme la conséquence d'un ordre social établi ou d'un construit social.

Pour reprendre une expression d'Albert HIRSCHMAN, la « *réthorique réactionnaire* » continue à alimenter le mythe de l'exclusion et contribue donc à maintenir *le statu quo*. Cette réthorique réactionnaire se nourrit elle-même de trois thèses : *la thèse de l'effet pervers, la thèse de l'inanité et la thèse de la mise en péril de l'économie*.

Selon « *la thèse de l'effet pervers* », toute aide aux pauvres (visant à éviter de faire des pauvres des exclus ou des miséreux) entretient la pauvreté au lieu de la combattre voir,

par exemple, les critiques adressées au dispositif du RSA et à ses effets **désincitatifs** par rapport à la recherche d'emploi.

De plus, l'aide aux pauvres serait inefficace puisqu'elle ne s'adresse pas aux « vrais » pauvres « *thèse de l'inanité* ».

Enfin, plus généralement, l'action normalisatrice de l'Etat-providence handicape le fonctionnement harmonieux de l'économie. Les actions de l'Etat en faveur des chômeurs, des personnes ou des groupes sociaux défavorisés, prèlent sur le fonctionnement et la productivité des entreprises, à travers les prélèvements obligatoires servant à financer ces actions et les réglementations mises en place qui rigidifient le droit du travail etc... Ainsi, à vouloir aider une partie de la population qui est sans doute dans le besoin, on met en péril le système social tout entier, puisque ce sont les entreprises qui créent la richesse, c'est-à-dire la valeur ajoutée à distribuer ou à redistribuer « *thèse de la mise en péril* ».

Pour avoir quelque chance de faire évoluer les façons de voir, les façons de dire et les façons d'agir, en la matière, il nous faut d'abord remonter aux origines des « temps modernes » (de la France principalement, à partir de la Révolution de 1789) pour mieux saisir les différents ancrages des regards que nous portons encore aujourd'hui sur les pauvres et les plus pauvres. On comprendra mieux, alors, dans quelle direction il faut peser et agir pour en infléchir le cours.

1.1.1 Les « façons de dire » ou les discours sur la pauvreté et la misère de la Révolution française (1789) à nos jours – Quelques repères historiques

- A la veille de la **Révolution française** (1789) et de la convocation des Etats Généraux, le **Quatrième-Ordre** (ou le quart-monde) n'a pas encore de statut ou de reconnaissance officielle, à la différence du **Tiers-Etat**.

Cependant, des **Cahiers de suppliques** des misérables du Quatrième-ordre, des **Cahiers des pauvres** sont rédigés en leur nom par des philanthropes appartenant aux catégories sociales aisées (bourgeoisie, grands commis de l'Etat) ou même par des ecclésiastiques portes-plumes de la noblesse (**l'Abbé FAVRE** pour le Duc d'Orléans); tous sous l'influence de **TURGOT**, **NECKER** et du siècle des Lumières (l'héritage de **MONTESQUIEU**, de **J.J. ROUSSEAU**). Emerge ainsi l'idée de **secours aux indigents** et la notion du **droit d'assistance** ou de **droit de subsistance** que l'on retrouvera plus tard dans la Déclaration de l'Homme et du Citoyen.

Pour sa part, Restif de la BRETONNE s'inquiète de ce que « *Depuis quelque temps, les ouvriers de la capitale sont devenus intraitables parce qu'ils ont lu dans nos livres une vérité trop forte pour eux, selon laquelle l'ouvrier est un homme précieux* ». Louis BLANC lui rétorquera, un peu plus tard, qu'en ce temps-là (c'est-à-dire à la veille de la

Révolution de 1789) « *la voix des salariés ne faisait que proférer des sons inarticulés* », puisqu'ils n'avaient encore ni le droit à la parole, ni les mots pour le dire².

- **L'Assemblée Nationale et la Constituante³,**

Citons d'abord

- **Le Comte de SINETY** (député de la noblesse marseillaise) :

« *Pour se préserver des dangers de l'inégalité, les hommes se doivent tous des secours mutuels d'humanité et de fraternité qui corrigent ces inégalités* » (débats à l'Assemblée Nationale, mai 1791).

- **PETION** (le futur maire de Paris)

« *Tout citoyen doit trouver une existence assurée, soit dans les revenus de ses propriétés, soit dans son travail et son industrie, et si des infirmités ou des malheurs le réduisent à la misère, la société doit pourvoir à sa subsistance* » (les Actes de la Commune, 6 mai 1791).

Note du rapporteur (du C.D.C. ...)

On peut voir, dans les passages soulignés par nous, les prémisses de l'idée, sans doute un peu prématurée, des droits sociaux (type RMI, ...).

- **SIEYES**

« *Tout citoyen qui est dans l'impuissance de pourvoir à ses besoins a droit au secours de ses concitoyens* ».
(Débats à la Constituante).

- **Le Duc de LA ROCHEFOUCAULD – LIANCOURT** est le rapporteur du **Comité de mendicité** (1790-91) lors des débats de la Constituante. Il déclare :

« *La misère des peuples est un tort des gouvernements... On a toujours pensé faire la charité aux pauvres et jamais à faire valoir les droits de l'homme pauvre sur la société et ceux de la société sur lui* ».

- **Constitution de 1791**

« *Il sera créé et organisé un établissement général des secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer* ».

² Les « manouvriers » des premières manufactures, à la fin du XVIIIème siècle et dans la première moitié du XIXème, ne savaient ni lire ni écrire puisqu'ils étaient embrigadés dès l'âge de six, sept ans ! Seuls les ouvriers très qualifiés (les artisans) héritiers du Compagnonnage (dont les corporations seront interdites par la loi LE CHAPELIER en 1791) pourront s'exprimer dans les premiers journaux ouvriers comme l'ATELIER, sous la Monarchie de juillet.

³ Les citations rapportées ici sont extraites de l'ouvrage de GIBAUD P. *Révolution et droit d'association. Au conflit de deux libertés*, Paris, Racines mutualistes, 1989.

Les deux libertés visées par le titre sont celles de la **liberté du travail**, celle de la **liberté d'association** qui sera sacrifiée à la première par la loi LE CHAPELIER (1791).

Note du rapporteur : où l'on voit s'esquisser, d'une part, le principe de **l'aide sociale** aux « pauvres infirmes » et, d'autre part, le principe du **droit au travail** pour les « pauvres valides » ou la distinction entre **les deux versants de la question sociale** qui engagent la responsabilité de la Nation toute entière.

Mais l'Etat n'était évidemment pas encore en mesure d'assumer cette responsabilité, compte tenu du faible niveau de richesse de la Nation à cette époque et des modestes ressources budgétaires qui en découlaient. Ce sont donc les « bonnes œuvres » des institutions religieuses (essentiellement catholiques) qui prendront en charge les diverses catégories de « bons pauvres » relevant de ce que l'on nommerait aujourd'hui les divers secteurs de l'action sociale (ou de l'aide sociale) ; ce, au moins, jusqu'au dernier quart du XIX^{ème} siècle. Il faudra donc attendre un bon siècle pour que la généreuse ambition de la première constitution de la République française trouve ses premières applications sur les deux versants de la question sociale.

➤ **La Révolution industrielle dans la première moitié du XIX^{ème} en Angleterre et en France**

- **Les « discours savants » des économistes et des « publicistes » ou les nouvelles « façons de voir » la pauvreté des classes laborieuses**

La Révolution Industrielle, avec ses corollaires de la concentration progressive des activités économiques dans les manufactures ou les mines des nouveaux bassins industriels et de l'urbanisation, vont engendrer un phénomène à la fois social et politique d'une ampleur tragique : la paupérisation ouvrière. Dès lors, la grande misère des classes laborieuses va escamoter les problèmes des autres catégories de miséreux : vieillards, invalides, masses rurales, etc. Deux traits caractérisent alors la réaction de la bourgeoisie industrielle et de ses représentants politiques : **la bonne conscience** et **la peur**.

Ce sont d'abord les économistes classiques anglais qui, par les doctrines du libéralisme et de sa jumelle l'individualisme, vont contribuer à donner bonne conscience à la classe montante de la bourgeoisie industrielle.

Malthus, d'abord, qui dans son **Essai sur les Principes de la Population** avait déjà confronté la loi de progression géométrique de la population à celle de la progression arithmétique des subsistances (les céréales...). D'où il avait déduit que le lit de la misère étant profond⁴, les pauvres étaient donc les premiers responsables de leurs maux et qu'il n'y avait pas de place pour eux au « grand banquet de la nature »⁵.

⁴ Lire : les miséreux font trop d'enfants.

⁵ Dans l'édition de 1803, il écrit : « Un homme qui naît dans un monde déjà occupé, si sa famille ne peut le nourrir, ou si la société ne peut utiliser son travail, n'a pas le moindre droit à réclamer une portion quelconque de nourriture, et il est réellement de trop sur la terre. Au grand banquet de la nature, il n'y a point de couvert mis pour lui. La nature lui commande de s'en aller, et elle ne tarde pas à mettre elle-même cet ordre à exécution ».

Deuxième conséquence logique mais radicale de l'analyse de Malthus : *Il faut désavouer publiquement le prétendu droit des pauvres à être entretenu aux frais de la société* ».

Ses disciples se chargeront donc de mener campagne pour **l'abolition de la loi des pauvres** (votée en Angleterre en 1660), laquelle subordonnait l'octroi de secours aux nécessiteux à leur résidence dans les paroisses rurales. La campagne, financée par les industriels qui manquaient de main d'œuvre disponible et corvéable à merci, finira par être couronnée de succès et la « loi des pauvres » sera abolie en 1834. Cette mesure va contribuer aux migrations rurales massives vers les nouveaux centres industriels et du même coup à la constitution de la « Grande armée industrielle de réserve » dont Marx tirera sa **théorie de l'exploitation du travail** (ou sa théorie de l'extraction de la plus value) ; mais il va emprunter aussi à **Ricardo** (autre grand auteur « classique ») sa **théorie de la valeur travail** et la loi concomitante du **salaire naturel**, selon laquelle le prix du travail devait naturellement s'ajuster au prix des subsistances strictement nécessaires pour entretenir l'ouvrier et sa famille (source de reproduction de la « force de travail » pour MARX). Ces subsistances nécessaires à la reproduction de la « force de travail » étant essentiellement composées de céréales, pour abaisser le coût de travail industriel et conserver une avance à l'Angleterre dans la compétition internationale qui s'annonçait, Ricardo et ses émules feront campagne pour l'abolition d'une autre loi très embarrassante pour les industriels, celle des corn-laws, c'est-à-dire la loi protectionniste et les taxes douanières qui frappaient l'importation des grains et renchérisaient ainsi le coût des subsistances et donc celui du travail. Ces lois furent donc abolies, au bénéfice des industriels et au détriment de l'aristocratie foncière rurale.

Mais alors, en cas de crise économique, que faire du père de famille incapable de nourrir les siens, car privé de travail ? Malthus avait prévu la sentence :
« Livrons... cet homme à la peine prononcée par la nature... Il faut qu'il sache que les lois de la nature, c'est-à-dire les lois de Dieu, l'ont condamné à vivre péniblement...

En France, l'économiste libéral français Dunoyer a bien entendu la leçon, qui écrit sous la Monarchie bourgeoise de Juillet :
« ... il est bon qu'il y ait dans la société des lieux inférieurs, où soient exposées à tomber les familles qui se conduisent mal, et d'où elles ne puissent se relever qu'à force de se bien conduire : la misère est ce redoutable enfer ».

Quant à Adolphe THIERS, ce prototype du bourgeois athée, il n'hésite pas à mobiliser la Religion pour contenir la pression grandissante des pauvres, en attendant d'employer d'autres moyens.

« La religion vous dit : souffrez, souffrez avec humilité, patience, espérance, en regardant Dieu qui vous attend et vous récompensera... Parlez donc au peuple comme le religion... si vous ne voulez pas doubler sa douleur et la changer en une fureur impie »⁶.

⁶ Déjà, bien avant lui, VOLTAIRE avait exploité le filon de la divine Providence en écrivant dans l'encyclopédie de DIDEROT, à l'article Dieu : *Dites donc aux pauvres que Dieu n'existe pas. Moi, je leur dis qu'il existe et qu'ils seront damnés s'ils me volent* ».

Dès lors, le thème des « **inégalités providentielles** » va faire fortune et le cri blasphématoire d'un Proudhon « Dieu, c'est le mal » ne peut pas se comprendre sans cette incroyable imposture. Comme l'écrit justement H. DE LUBAC (un Père jésuite) :

« *Ce n'est pas lui (Proudhon) qui a, si l'on peut dire, lancé Dieu dans la bagarre* »⁷.

Quoiqu'il en soit, les riches pouvaient désormais dormir la conscience en paix puisque les lois de la nature, c'est-à-dire les lois de Dieu, justifiaient « les inégalités providentielles » et que la misère des pauvres était un enfer mérité.

« **Classes laborieuses, classes dangereuses** »⁸

Pourtant, malgré sa bonne conscience, la bourgeoisie dormait mal car elle avait peur. C'est RENAN, peu suspect de démagogie qui l'écrit en 1849 : « un mot résume l'histoire de la littérature, de la philosophie, de l'art de puis dix huit ans et ce mot c'est la peur »⁹. Cette peur des classes laborieuses, c'est-à-dire du « quatrième état », nous la trouvons aussi à l'état de réflexe chez les responsables politiques des grandes nations industrielles ; elle durera pendant la plus grande partie du XIX^{ème} siècle. Sans elle, on ne peut expliquer la cruauté et la démesure des répressions qui jalonnent l'histoire sociale des nations industrielles et tout particulièrement de la France : répressions des Canuts à Lyon, en 1831 et 1834 ; massacres de la rue Transnonain en 1834 (THIERS « il ne faut pas de quartiers »), répression de juin et de novembre 1848 (BUGEAUD à THIERS en 1849 : « *Quelles bêtes brutes et féroces ! Comment Dieu permet-il aux mères d'en faire comme cela ! Ah ! Voilà les vrais ennemis et non pas les Russes et les Autrichiens !* ». THIERS en retiendra la leçon, lors de la répression de la Commune en 1871, qui déclare : « *Le sol est jonché de cadavres, ce spectacle affreux servira de leçon !* ».

Dans d'autres pays capitalistes en voie d'industrialisation comme le Japon, la Russie, les Etats-Unis, on n'est pas en reste en matière de répression populaire. On sait en particulier que dans ce dernier pays, la date du premier mai 1886 marquera l'histoire du Mouvement Ouvrier d'une pierre rouge.

- **Karl MARX** qui, dans cette première moitié du XIX^{ème} siècle (c'est-à-dire avant 1848, date à laquelle il publie, en collaboration avec F. ENGELS, son **Manifeste du parti communiste**) a déjà séjourné en Angleterre et en France. Il y a fait un double apprentissage en **économie** (avec les grands auteurs économistes classiques, comme RICARDO auquel il emprunte la théorie de la valeur travail) et en **socialisme** avec les socialistes « utopiques » français (en particulier avec Proudhon).

Il a également pu observer dans ces deux pays où se développe la première « révolution industrielle », la condition misérable du « prolétariat » industriel, dont il tirera sa théorie de l'exploitation du travail salarié par les « capitalistes »

⁷ Cité par H. DE LUBAC : Proudhon contre le « mythe » de la Providence, les Cahiers du Rhône, n° 55, 1944, p. 81

⁸ Louis CHEVALIER l'a bien relevé dans son ouvrage *Classes laborieuses, classes dangereuses* à Paris pendant la première moitié du XIX^{ème} siècle. INED, 1958.

⁹ Cité par Jacques BENET dans « 1848 », Cahiers du Rhône, p. 16 et 17.

(les propriétaires du capital). Mais qu'elle est sa représentation de cette autre catégorie de misérables, si nombreux à son époque, qui n'appartiennent pas au prolétariat industriel et qu'il a qualifiés de **sous-prolétariat** (lumpen-proletariat) ? Son jugement est sans appel : « *Cette racaille, toujours prête à se vendre à la réaction* ».

La révolution prolétarienne à venir n'a donc rien à attendre de ce sous prolétariat, et celui-ci n'a rien à attendre de la future société socialiste issue de la phase de dictature du prolétariat.

Dès juin 1848, la contre révolution triomphe et s'installe. Le 10 décembre 1848, Louis-Napoléon BONAPARTE est élu à la présidence de la IIème république ; à la suite du coup d'Etat du 2 décembre 1851, il devient empereur sous le nom de Napoléon III et, dès lors, il va naturellement abandonner le projet social ambitieux qu'il avait conçu et publié en mai 1844 sous le titre « **Extinction du paupérisme** »¹⁰. Cet ouvrage s'inspire des réformateurs socialistes et « communistes » de l'époque de FOURIER à CABET, en passant par Saint-Simon, Victor CONSIDERANT ou Louis BLANC, qui ont tous lié la question de **l'élimination du paupérisme** à celle de l'amélioration du « **bien-être de la classe ouvrière** ».

Deux points méritent d'être relevés. Tout d'abord Louis-Napoléon s'oppose à une idée déjà très largement répandue à son époque selon laquelle le paupérisme est le résultat exclusif du « vice » de ses victimes, c'est-à-dire de leur paresse et de leur imprévoyance. Au contraire, si l'on répand l'aisance économique, l'instruction et la morale, on extirpera en grande partie le paupérisme.

« *Qu'on rende enfin justice à la classe ouvrière* » et à sa partie la plus touchée par la misère, à savoir « **le prolétariat en haillons** ».

De plus, une autre raison nécessite l'intervention de l'Etat pour le « **bien du pays** » car l'essentiel de l'activité économique et sociale de la France se concentre à Paris. Il est donc urgent de « *reporter la vie vers les extrémités en faisant agir 86 nouvelles individualités* », allusion très claire aux départements créés par son frère et donc un plaidoyer implicite pour une véritable décentralisation avec plus d'un siècle d'avance sur le cri d'alarme de Jean-François GRAVIER : Paris et le désert français (1958) !

Notons encore, avec Jean SAGNES, que si l'utopique et ambitieux projet d'**extinction du paupérisme** est envoyé dans les oubliettes à partir de décembre 1848, un certain nombre de mesures, de réformes ou d'initiative prises (ou tolérées par le régime), dans la phase de l'empire libéral, à partir du traité de libre échange avec l'Angleterre en 1860, s'inscrivent tout de même dans l'esprit de l'**Extinction du paupérisme** » et de la volonté d'améliorer la condition ouvrière. On peut citer les mesures prises contre la maladie, l'accident et la vieillesse, la loi de 1864 supprimant le délit de coalition et rendant donc la grève possible ou encore la tolérance accordée à la création des sociétés de secours mutuel et surtout aux premières formes d'organisations syndicales ouvrières.

¹⁰ On se réfère ici aux travaux de Jean SAGNES publiés sous les titres : *Les racines du socialisme de Louis-Napoléon BONAPARTE* (Privat) et *Napoléon III. Le parcours d'un saint-simonien* (Editions singulières).

Ainsi, pendant leur « période de démarrage, tout au long du XIX^{ème} siècle, les grandes puissances industrielles d'alors ont d'abord tenté de résoudre la question de la paupérisation massive de la classe ouvrière par la répression, au moindre signe de révolte ou de protestation, voire même de simple requête, comme celle des Canuts lyonnais en 1831. En France, les éclaircies sociales, dans le contexte politique de la première Révolution de 1848 (celle de mai-juin) furent éphémères.

En bref, si tout au long du XIX^{ème} siècle, la question sociale de la pauvreté (à l'époque synonyme de misère) se focalise sur la question de la paupérisation de la classe ouvrière, il n'en résulte pas pour autant une politique publique de lutte contre la pauvreté, même sous les auspices de la III^{ème} République avant le premier conflit mondial.

Par ailleurs, les « autres » populations de pauvres ou de misérables (invalides, vieillards, enfants orphelins ou abandonnés, « jeunes filles mères », repris de justice..., grands malades ou ceux de « la cour des miracles » de Victor Hugo) sont laissés aux soins des « **bonnes œuvres** » (essentiellement des congrégations religieuses – hôpitaux, hospices – orphelinats, centres de redressement, etc.)

- **Les grands débats philosophiques et politiques : la solidarité en question**

Cependant, si les politiques publiques de lutte contre la pauvreté se font encore attendre, de grands débats s'engagent (dans la phase libérale du Second Empire et aux débuts de la III^{ème} République) du côté des chercheurs, des auteurs, des intellectuels et aussi des syndicalistes et des partis politiques progressistes. Ce débat très riche s'engage précisément autour du **concept de solidarité**¹¹ (et du « solidarisme ») et de ce qui pouvait le différencier ou le rapprocher de la **charité**, de la **fraternité**, de la **justice**... Ce débat va opposer ou confronter les thèses des **chrétiens sociaux** (catholiques et protestants), comme F. LEPLAY, E. CHESSON, M. SANGNIER, Ch. GIDE, DE MUN, aux thèses des **solidaristes laïques et radicaux** comme A. FOUILLE, L. BOURGEOIS, C. BOUGLE, ou à celles des **anarchistes** proudhoniens et des **anarcho-syndicalistes** comme F. PELLOUTIER (l'inventeur de la Bourse du travail) ou du **coopérativiste** Béluze, ou encore aux analyses des premiers sociologues (Durkheim qui distingue **solidarité mécanique** – celle de la famille élargie – et **solidarité organique** – celle de l'Etat dans les sociétés avancées à forte division du travail) et encore aux thèses des **socialistes** comme ANDLER, JAURES, G. RENARD¹².

De ce débat très riche sortira au moins la conviction que la solidarité n'est pas seulement une affaire de morale individuelle, mais aussi, et surtout, une affaire de responsabilité collective et donc une affaire de droit.

- **Du devoir moral et républicain « d'arracher les misérables à la misère » : le regard de Charles PEGUY à l'orée du XX^{ème} siècle.**

¹¹ **Pierre LEROUX**, l'inventeur du mot **socialisme**, revendiquait aussi celui du mot **solidarité**.

¹² Voir Marcel DAVID, les fondements du social. De la III^{ème} République à l'heure actuelle. Anthropos, Economica, 1993.

« Il suffit qu'un seul homme soit tenu sciemment, ou, ce qui revient au même, sciemment laissé dans la misère pour que le **pacte civique** tout entier soit nul ; aussi longtemps qu'il y a un homme dehors, la porte qui lui est fermée au nez ferme une cité d'injustice et de haine »¹³.

« Le devoir d'arracher les misérables à la misère et le devoir de répartir également les biens ne sont pas du même ordre : le premier est un **devoir d'urgence** ; le deuxième est un **devoir de convenance** ; non seulement les trois termes de la devise républicaine, liberté, égalité, fraternité, ne sont pas sur le même plan, mais les deux derniers eux-mêmes, qui sont les plus rapprochés entre eux qu'ils ne sont tous deux proches du premier, présentent plusieurs différences notables ; par la fraternité nous sommes tenus d'arracher à la misère nos frères les hommes ; c'est un devoir préalable ; au contraire, le devoir d'égalité est un devoir beaucoup moins pressant ».

PEGUY semble prendre ici le contrepied de la question sociale dominante (au XIX^{ème} siècle) qui, comme nous l'avons vu ci-dessus est bien celle de la **question ouvrière**, dans le contexte de la « révolution industrielle » de la première moitié du XIX^{ème} siècle, puis du Second Empire, puis du début de la III^{ème} République. En effet, c'est bien la **question des inégalités** qui va prévaloir sur la **question de la misère**, telle qu'on peut l'entendre aujourd'hui. Mais cela s'explique par le fait que la situation des classes populaires et en particulier de la « classe ouvrière » ou du « prolétariat » reste tout simplement misérable, tout au long du siècle. D'ailleurs, la réflexion de PEGUY, dans l'ouvrage consacré à **Jean COSTE**, s'inspire du cas d'un instituteur (un « hussard de la République » indiscutablement issu des classes populaires !) pour analyser la misère de son époque.

➤ **L'impact des « événements démesurés »¹⁴ du XX^{ème} siècle : les guerres mondiales et la grande crise de 1929 – années 1930**

Les bouleversements géopolitiques, économiques, démographiques, sociétaux... qui résultent de ces « événements démesurés » vont générer aussi, paradoxalement, les premières grandes réformes sociales du XX^{ème} siècle dans la plupart des pays capitalistes évolués. Ces réformes ont été imposées par l'urgente nécessité de réparer ou de panser les dégâts monstrueux des deux guerres mondiales, mais aussi par la prise de conscience, après la deuxième guerre (dans « les mondes » de la politique, de la société civile, de ses leaders, de ses intellectuels, des grands commis de l'Etat, etc.), de la nécessité de créer les conditions nécessaires pour l'établissement d'une société plus équitable et d'un monde plus libre. On se bornera ici à évoquer les réformes qui, pour la France en particulier, ont pu avoir un impact durable sur les orientations ultérieures de l'Action sociale et des politiques sociales proprement dites.

• **Conflits mondiaux et intégration progressive de la classe ouvrière**

¹³ PEGUY Charles *Œuvres en prose 1898-1908, De la cité socialiste quatrième série, De Jean COSTE*, éditions NRF de la Pléiade, 1959 (p.487 à 511). On a souligné (en caractères gras) les concepts qui seront repris, à la fin du XX^{ème} siècle, pour caractériser les situations de grande pauvreté ou de grande précarité.

¹⁴ Selon l'expression du philosophe BERDIAËFF

Un seuil décisif va être franchi avec la première guerre mondiale pour des raisons que l'économiste anglais Rostow a clairement perçues :

« Par sa nature même, la guerre impose à la société un effort considérable. Le roi et son gouvernement doivent chercher de l'aide là où ils le peuvent. Ils réclament l'aide de ceux qui, auparavant, étaient restés en dehors de l'orbite du prestige politique ou social. Les gouvernements ont dû faire en temps de guerre des concessions politiques qu'ils n'auraient pas faites en temps de paix »¹⁵.

La première guerre mondiale va donc accélérer cette intégration de la classe ouvrière dans la nation que la croissance économique avait rendue à la fois possible et inéluctable. Un grand nombre de mesures sociales et leur application effective datent de la période de collaboration des leaders syndicalistes à l'effort de guerre national ; en particulier les premières dispositions relatives à la définition et à l'application d'un **salaires minimum légal**. Cela est vrai pour tous les pays de capitalisme évolué.

De plus, les classes riches vont consentir des « sacrifices » qu'elles n'étaient pas du tout prêtes à accepter en temps de paix ; notamment l'acceptation des premières formes d'**impôt progressif sur le revenu** pour financer l'effort de guerre ; lequel s'avèrera nécessaire pour financer ultérieurement la redistribution, la solidarité nationale, les politiques sociales...

Mais pendant les trois dernières décennies du XX^{ème} siècle, la pauvreté continuera à apparaître comme un phénomène isolé, comme le résultat d'anomalies, dans l'industrialisation et dans le système social, que l'on peut corriger par de simples mesures de législation sociale.

Relevons au moins deux autres innovations ou mesures sociales qui vont laisser une empreinte durable, après « la grande guerre de 14-18 » :

- la naissance du **travail social** dans les usines d'armement en Angleterre, puis en France. Les conditions misérables de travail des femmes « embrigadées » dans ces usines vont déclencher les grèves des « munitionnières ». Pour y mettre fin, **le gouvernement consentira à créer** dans toutes les usines d'armement, sur le modèle des « intendantes d'usine » déjà en place en Angleterre, la première forme du **Service Social du Travail** (- S.S.T. – institutionnalisé sous le régime politique de Vichy, mais reprise en 1945 avec la Médecine du travail, par les grandes ordonnances sociales et le Code du Travail),
- autre grande mesure sociale assurée d'un bel avenir : les pensions militaires pour les invalides de guerre,
- le principe de la responsabilité de l'Etat dans les dommages de guerre et la reconstruction, etc.

La « Grande guerre » a donc eu un impact beaucoup plus général sur la conscience ou la « mentalité » de la population, dans toutes ses composantes sociales. Un impact qui a pu être durable et positif dans certains pays, comme on

¹⁵ Process of economic growth, p. 165

vient de le relever pour l'Angleterre et la France, mais aussi cataclysmique dans d'autres comme l'Allemagne nazie ou l'Italie fasciste dans les années 1930 marquées par « la grande crise ».

- **La grande crise de 1929 et des années 1930**

La « grande crise » va révéler une autre dimension du problème de la pauvreté. Désormais, les mots de **chômage** et de **pauvreté** ont été étroitement associés en lieu et place du couple travail-pauvreté. La pauvreté générée par le chômage apparaît en effet comme un phénomène massif et collectif. De plus, la crise n'est plus considérée simplement comme une phase naturelle et inéluctable, une évolution cyclique de l'économie. Elle retrouve son caractère pathologique du début du XIX^{ème} siècle. Elle constitue à nouveau une menace mortelle pour le système capitaliste qui va donc inventer et promouvoir, au cours des années 1930, aux Etats-Unis, un nouveau mode de régulation que les économistes qualifieront, au lendemain de la deuxième guerre mondiale : « **mode de régulation fordiste** »¹⁶

Cependant, avant même que la nouvelle théorie keynésienne produise ses effets sur la pensée économique et sur les responsables politiques, certains pays comme les Etats-Unis et la France vont prendre des mesures et engager des politiques publiques économiques et sociales qui préfigurent celles de l'après-guerre.

- **Aux Etats-Unis** d'Amérique, on citera brièvement la politique interventionniste massive engagée par le Président démocrate Roosevelt, tout au long des années 1930 et jusqu'à la déclaration de guerre au Japon et à l'Allemagne.
 - la **politique du « New Deal »** (nouvelle donne) mobilise en effet tous les moyens de l'Etat fédéral (bien avant la mobilisation militaire) pour enrayer le chômage massif dans l'industrie et le secteur des services et des transports ; pour donner un « pouvoir compensateur » aux syndicats ouvriers dans les négociations collectives avec les organisations patronales ; pour engager les grands travaux d'aménagement du territoire sur fonds publics (expérience de la Tennessee Valley Authority [T.V.A.] qui inspirera directement celle de la Délégation à l'Aménagement du Territoire – DATAR – en France, après la guerre) ; pour instaurer les premières mesures d'assurance sociales ; pour mettre en place les organes de contrôle des banques et de la Bourse et renforcer les lois anti-trust, etc.

¹⁶ Le « **fordisme** » désigne le nouveau système capitaliste qui prend sa source étymologique dans les usines Ford aux Etats-Unis, au début des années 1930. L'histoire (ou la légende) rapporte que Ford, le patron, faisant visiter sa dernière usine ultramoderne pour l'époque à Walter REUTHER, le patron du syndicat ouvrier AFL, lui, aurait dit : « D'ici quelque temps, mes machines auront remplacé vos ouvriers. W. REUTHER lui aurait alors répliqué : »J'espère que vos machines achèteront vos voitures ». D'où la prise de conscience de Ford relative à l'urgente nécessité de relever substantiellement le salaire et donc le pouvoir d'achat de la masse des travailleurs pour « ajuster consommation et production de masse ». Mais le « modèle fordiste » est beaucoup plus complexe : il ne se borne pas à une **répartition plus équilibrée des revenus primaires entre le capital et le travail**, il est inextricablement dépendant aussi des **systèmes de redistribution et de protection sociale** qui seront mis en place, après la guerre, par les Etats Providence des pays capitalistes, systèmes qui s'inscrivent dans le droit fil de la pensée keynésienne et des politiques publiques de plein emploi qui en découlent.

- **En France**, avant même « l'embellie » provisoire de la classe ouvrière qu'amènera le Front Populaire, sont votées les premières lois relatives aux assurances sociales et des allocations familiales, au tout début des années 1930.

Mais on peut voir aussi que, dans ces deux pays, c'est encore la question sociale centrée autour de la question ouvrière qui est en jeu, reléguant ainsi du 2^{ème} au 3^{ème} plan la question des pauvres relevant de l'Action Sociale.

➤ **La deuxième guerre mondiale et « la crise de la conscience européenne »¹⁷ : une rupture majeure**

Le deuxième conflit mondial marque une rupture majeure dans la conscience des peuples et de leurs élites politiques et, par conséquent, dans les représentations sociales qui vont permettre la mise en œuvre des grands **systèmes de Sécurité sociale et de protection sociale** caractérisant **l'Etat-providence** dans les principaux pays capitalistes à régime démocratique.

Sir William BEVERIDGE, le principal vulgarisateur de la théorie keynésienne, qui est aussi l'inventeur et le promoteur du **Plan de Sécurité Sociale** en Grande Bretagne (conçu en 1942 !¹⁸), a donné à son ouvrage-clé un titre évocateur : **Full Employment in a Free Society (traduit de l'anglais sous le titre : Du travail pour tous. Dans une société libre)**. Dans cet ouvrage, il articule étroitement **la pensée keynésienne et la politique de plein emploi** qui en découle avec son système global d'assurances sociales « **ayant pour but de mettre l'homme à l'abri du besoin** ».

L'idée fondamentale du rapport Beveridge est donc qu'une société démocratique et libre ne peut être fondée que sur une société équitable ; on parlera, plus tard, de « cohésion sociale ».

Voici un extrait de l'introduction qui traduit l'ambition de ce Plan, qui sera reprise, en France, au lendemain de la Libération, par le Plan de Sécurité Sociale français proposé par P. LAROQUE.

Encart n° 1 - William BEVERIDGE

*« Le besoin est défini comme un manque de revenu nécessaire pour obtenir les moyens : logement, vêtements, combustibles. Le plan de sécurité sociale se propose d'obtenir, par un **système compréhensif d'assurances sociales**, que chaque individu, à condition de travailler aussi longtemps qu'il peut et de payer des contributions sur son gain, ait un revenu suffisant pour assurer, dans les meilleures conditions de santé, sa subsistance propre et celle de sa famille ; ce*

¹⁷ On reprend ici le titre de l'ouvrage Paul HAZARD, *la crise de la conscience européenne*.

¹⁸ William BEVERIDGE présente son *Rapport sur les assurances sociales et les services connexes au « Gouvernement de Sa Majesté »* en novembre 1942, c'est-à-dire dans la phase la plus critique de la « bataille d'Angleterre » ; ce qui montre bien la préoccupation vitale du Comité interministériel qui a soutenu les grandes orientations de ce rapport, à savoir « *la sauvegarde des libertés essentielles* » ; une fois la paix rétablie.

revenu doit le mettre à l'abri du besoin si, pour une raison quelconque, il ne peut ni travailler ni gagner son pain. En plus des moyens de subsistance pendant l'interruption du gain normal, le Rapport propose des allocations pour les enfants afin d'assurer que, dans aucune famille, si nombreuse soit-elle, un enfant ne soit jamais dans le besoin. Le Rapport propose, en plus, des traitements médicaux de toutes sortes pour toutes les personnes qui tomberaient malades, sans que ce traitement soit à leur charge, cela afin que personne ne soit voué à tomber malade uniquement pour la raison qu'il n'a pas les moyens de payer le docteur ou l'hôpital ».

Où l'on voit que ce rapport visait déjà de manière « *compréhensive* » la couverture des principaux risques pouvant mettre en question « *la subsistance propre* » du *travailleur et celle des membres de sa famille* :

1. **le risque vieillesse,**
2. **le risque chômage** (pour KEYNES, il n'y a que des chômeurs **involontaires**),
3. **le risque famille,**
4. **le risque maladie.**

Dans le sillage de la pensée keynésienne et de W. BEVERIDGE, l'objectif de **plein emploi** va passer au premier plan des préoccupations des grandes nations industrielles ; il s'inscrit en toutes lettres dans des lois (ex loi de 1946 aux Etats-Unis), voire dans la Constitution (France). En même temps, et dans la même perspective keynésienne, on se préoccupe d'une redistribution effective du revenu national qui permettra à la fois de créer des stabilisateurs automatiques de conjoncture et de réaliser plus de justice sociale. Les programmes de **sécurité sociale** se développent à la fois sous la pression des masses populaires et avec l'accord de certains milieux politiques plus traditionnels¹⁹. On s'efforce également dans divers pays de réaliser une croissance plus équilibrée et de réduire par de vastes programmes de mise en valeur ou **d'aménagement du territoire**, suivant le modèle américain de la T.V.A. (Tennessee Valley Authority) impulsé par le Président ROOSEVELT pendant les années 1930, certaines poches de sous-développement et donc de pauvreté générale²⁰.

En France, la Charte de la Résistance, inspirée du rapport BEVERIDGE, avait tout de même prévu dès le 15 mars 1944 « *un plan complet de Sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail* ».

L'ordonnance du 4 octobre 1945 a précisé que la Sécurité sociale est destinée à « *garantir les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou supprimer leur capacité de gain* », et à « *couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent* ». Cette même ordonnance a prévu l'extension future du système de Sécurité sociale à « *des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par*

¹⁹ Voir Revue de l'Action Populaire, septembre-octobre 1965 *Sécurité sociale, 1945-1965*.

²⁰ Par exemple, la création de la Caisse du Midi ou le plan VANONI en Italie et bien sûr en France la mise en œuvre de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire), et de la Planification libérale (ou « l'ardente obligation » des plans de développement).

les textes en vigueur ». Elle lui a donné mission de s'adapter à de nouvelles situations et à de nouvelles insécurités qui pourraient apparaître avec le temps²¹.

Cependant, si l'on trouve bien dans l'ordonnance de 1945 et les textes qui ont suivi, les dispositifs nécessaires à la couverture des principaux risques pouvant menacer les travailleurs et leur famille,²² les multiples formes **d'aide sociale légale ou facultative** et les « filets de sécurité » (RMI, RMA, RSA ...) venant compléter le **système de protection sociale**, s'étaleront ou « s'empileront » sur une période beaucoup plus longue, couvrant à la fois « les trente glorieuses » qui en fourniront les moyens financiers, mais aussi les « trente piteuses » (années de croissance faible ou nulle ou de crise) qui risquent de mettre en péril l'édifice impressionnant de protection sociale que nous connaissons encore aujourd'hui (au premier semestre 2013 ; voir les débats en cours et les projets de réforme autour de la question des retraites, de celle des allocations familiales, de celle du chômage, etc.).

Dans le chapitre III, on s'attachera précisément à examiner ce qui peut être préservé de notre système de protection sociale (avec ses deux versants sociaux, **celui des travailleurs et de leurs familles ; celui de l'aide sociale et des droits sociaux** des autres catégories de pauvres). Plus particulièrement, quels peuvent être le rôle et la contribution d'un département et de son Conseil Général dans **le Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion de l'Etat** (2013).

Il est à craindre que le prolongement et l'amplification éventuels de la grande crise actuelle (de 2008 à nos jours) en accélérant le basculement d'une partie du monde du travail dans la précarité (par le chômage de longue durée ou le chômage structurel, par une aggravation du « dualisme »²³ du marché du travail, par la multiplication des chômeurs en fin de droit, etc.), rendent plus difficiles les compromis nécessaires pour sauvegarder à la fois le caractère universel du **système français de Sécurité sociale** et le vaste **volet des aides sociales** et du **plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion** arrêté par le gouvernement en fin d'année 2012 et mis en œuvre à partir du premier semestre 2013. On examinera les nouvelles conditions du compromis nécessaire à la mise en œuvre effective de ce plan stratégique dans le chapitre III.

²¹ Extrait d'un rapport présenté le 11 février 1987 par **Joseph WRESINSKI**, le fondateur d'ATD-Quart monde, au nom de la section des affaires sociales du Conseil Economique et Social, pour la préparation d'un avis sur : **Grande pauvreté et précarité économique et sociale**. Le texte complet de l'article publié par *Problèmes économiques* n° 2015 du 11 mars 1987 est donné en annexe.

²² **Le risque vieillesse, le risque maladie, le risque incapacité et le risque chômage**, couverts par quatre types de revenus de substitution : **le minimum vieillesse ; les indemnités journalières en cas de maladie ; la prise en charge de l'incapacité permanente partielle ou totale** et enfin **l'indemnisation du chômage**. **La sécurité des ressources familiales**, pour sa part, sera assurée par divers types d'allocation : **les allocations familiales** proprement dites, auxquelles se sont ajoutées au fil des années de nouvelles allocations sous conditions de ressources telles que **l'allocation logement, l'allocation du jeune enfant, l'allocation de parent isolé, l'allocation parentale d'éducation**, etc.

²³ Le phénomène de « dualisme » du marché du travail remonte à la fin des années 1970, après la première « crise de régulation » du régime fordiste des années 1973 et suivantes. Voir en annexe 2 notre article *Revue Projet, segmentation du marché du travail*. N° 123, mars 1978.

I.2 Permanence des représentations types aux deux extrémités du spectre politique ?

Le survol de plus de deux siècles d'histoire sociale en France et dans les pays de capitalisme les plus évolués, montre bien la résilience des grands types de représentations sociales des auteurs et des acteurs politiques ou de la société au sujet de la pauvreté et des pauvres. Ces représentations vont forcément générer des interventions ou des politiques publiques profondément divergentes, c'est-à-dire des façons d'agir ou de ne pas agir.

Rappelons, en effet, qu'après MALTHUS, en Angleterre, DUNOYER et THIERS, dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, avaient déjà logiquement tiré du postulat selon lequel « *les pauvres sont responsables de leur misère* », la conclusion selon laquelle il ne fallait surtout pas leur venir en aide. Les mêmes conclusions seront tirées tout au long du XIX^{ème}, du XX^{ème} siècle et jusqu'à nos jours, par certains auteurs (économistes, publicistes) et responsables politiques de facture ultra-libérales. Ainsi, les discours de dénonciation des « politiques assistancielles » dont profitent « les oisifs » les « fraudeurs », les « paresseux »... sont encore monnaie courante aujourd'hui.

A l'extrême droite du spectre politique américain, on peut positionner l'économiste ultralibéral **Robert LUCAS** pour lequel, contrairement à la théorie centrale de KEYNES, il n'y a que du chômage volontaire ; en d'autres termes pour Lucas, il y a seulement « **l'effet de choix individuel** » ou des individus qui se déclarent chômeurs et qui font le choix du loisir plutôt que celui du travail, faute de pouvoir gagner le salaire qu'ils désireraient obtenir...

Les ultralibéraux et avec eux les membres de parti ultra-conservateur « Tea Party » récusent ouvertement toute forme d'intervention de l'Etat en faveur des pauvres ou en faveur des chômeurs (par exemple les politiques de l'emploi et les politiques de redistribution ou d'assurances sociales en général, en particulier la politique de santé ou de renforcement de l'école publique du Président démocrate OBAMA. *Pour en savoir plus sur les positions ultraconservatrice du « Tea party » revisionner l'excellente émission diffusée par ARTE le jeudi 29 novembre 2012 : A 23h50-740 Park Avenue, de Alex Gibney (USA, 2012). HD. 55mn. Les deux visages de Park Avenue, entre Manhattan et le Bronx, entre richesse la plus ostentatoire et misère la plus noire : qu'est devenu le rêve américaine ?*

En France, en 1981, le **rapport Oheix « contre la précarité et la pauvreté »** opposait deux courants idéologiques « **le libéral** » et le « **socialisant** ».

**« Il n'y a pire injustice que celle qui consiste à traiter également des choses inégales » Ernest RENAN
1823-1892**

Rapport de M. Gabriel OHEIX au Premier Ministre, M. Raymond BARRE, 16 mai 1981.

Encart n° 2 – Rapport OHEIX

*« On ne peut tenter de définir la pauvreté en France sans faire référence à l'influence des **deux principaux courants idéologiques, le libéral et le socialisant** ; et ceux-ci aboutissent paradoxalement au même résultat : ils sous-estiment tous deux ou ils nient la **spécificité de la pauvreté**.*

*En schématisant on peut dire que, **pour le courant libéral**, la pauvreté, c'est l'addition de multiples cas de détresse provoqués par l'insuffisance des ressources monétaires. **Dans la logique du marché, cette impécuniosité est attribuée à des aptitudes insuffisantes ou à un manque de goût pour le travail**. Dans le premier cas, c'est par l'amélioration de sa qualification que le pauvre peut travailler à se sortir de son état ; s'il est inapte (à cause de la maladie ou de l'âge), les grands mécanismes de protection sociale le prendront en charge, grâce aux moyens de plus en plus importants que procure la croissance économique ; dans le second cas, l'analyse économique se borne à enregistrer un arbitrage travail-loisir qui privilégie ce dernier ; le dénuement en est le corollaire logique car il n'est pas question que la collectivité paie tribut à l'oisiveté en subvenant aux besoins de ceux qui refusent de travailler.*

*De son côté, **le courant d'inspiration socialiste** admet volontiers l'existence de la pauvreté vue comme un fait social massif ; mais **il nie la spécificité du problème, n'y voyant que l'expression extrême des inégalités sociales**.*

*Même si l'analyse n'est plus guère faite en termes de paupérisation absolue ou relative, c'est bien le mécanisme de l'exploitation qui est censé être au cœur des processus générateurs d'inégalités et donc de pauvreté. Nécessaires au fonctionnement du système capitaliste, les pauvres ne doivent avoir d'espoir qu'en un changement politique radical. Vis-à-vis de ce qui subsiste du Lumpenprolétariat, dont Marx disait qu'il constituait le meilleur appui du capitalisme, **les positions actuelles ne se démarquent pas nettement de cet ostracisme, que l'influence des religions a sans doute contribué à renforcer en donnant à la pauvreté une connotation morale plutôt ambiguë** ».*

Toutefois, entre ces deux positions idéologiques tranchées (telles qu'exposées par OHEIX...), on a pu observer, de 1981 à nos jours, des positions beaucoup plus nuancées chez des chercheurs, des politiques de facture libérale ou « socialisante » ou encore dans les mouvements et organisations de la société civile. On y retrouve inextricablement mêlées les marques de la tradition républicaine, mais aussi celle de la « pensée sociale de l'Église catholique » ou celle du christianisme social de l'Église Réformée de France ou d'autres encore marquées par les sceaux de la charité, de la solidarité, de la justice sociale.

Ces confluences de pensée ont rendu possibles des alliances ou des ententes politiques assez larges et durables pour adopter et poursuivre des réformes et des politiques sociales dédiées aux pauvres, aux précaires et aux personnes ou communautés « en grande détresse » ; par exemple, lors de l'adoption des lois instituant le RMI, le RMA, le RSA et autres « filets de sécurité » ou « aides sociales ».

Le spectre des positions politiques des grands partis de gouvernement est donc beaucoup plus large et nuancé que dans la présentation schématique du rapport OHAIX.

En particulier, dans **le camp des « libéraux »** d'aujourd'hui, il y a lieu de distinguer ceux qui croient sincèrement aux vertus du libéralisme, de l'individualisme et du marché régulateur, et ceux qui, sous le couvert de ces valeurs proclamées, ne font que défendre bec et ongles leurs positions privilégiées, leur patrimoine accumulé, leur revenu exorbitant qui ne sont, à leurs yeux, que le fruit et la récompense de leurs mérites et de leurs talents personnels... ! On retrouve encore chez ces derniers la croyance selon laquelle les inégalités sont providentielles, c'est-à-dire dans l'ordre naturel des choses. Pour une illustration de ces croyances, on peut se reporter au discours récent des représentants du « **Tea Party** » aux Etats-Unis qui n'est pas sans écho chez nous. Pourquoi est-il important de faire cette distinction à l'intérieur même du vaste camp libéral ? Tout simplement, parce que dans le camp diamétralement opposé des « **interventionnistes** » ou des « **étatistes** », ancré dans la tradition des droits sociaux fondamentaux, tels que proclamés par la Révolution française tout particulièrement, on ne saurait négliger certaines valeurs attachées à la pensée libérale authentique comme celle de la liberté ou celle de l'égalité (inscrites au fronton de tous nos monuments républicains) ou encore celles de l'autonomie et de la responsabilité individuelle qui peuvent être mobilisées au service de véritables politiques préventives de lutte contre les processus de reproduction de la pauvreté.

Ainsi, dans de grands pays industriels à économie de marché comme les Etats-Unis, la Grande Bretagne, l'Allemagne, les Pays scandinaves..., des responsables politiques de droite ou de gauche (modérée...) attachent une grande importance au concept d'« **empowerment** », (*Marie-Hélène BACQUE, l'empowerment, une pratique émancipatrice, La Découverte 2013*) c'est-à-dire à la nécessité de développer les capacités individuelles des plus démunis et, par là même, leur capacité d'autonomie, le sens de leur responsabilité... conditions préalables à la prise en main de leur projet de vie, avec le soutien subsidiaire de la collectivité (en espèces et en nature, sous forme d'accompagnement par exemple).

En France même, comme on le verra mieux dans le chapitre suivant, les fondateurs des grands mouvements comme celui d'**ATD-Quart monde** (avec ses universités populaires) ou celui d'**Emmaüs** (et ses communautés de compagnons) ont misé leur stratégie de lutte contre « la pauvreté héréditaire » et aussi contre la « pauvreté de parcours » sur cette même conviction : « les plus pauvres des pauvres » sont les premiers acteurs de la lutte contre les pièges de la pauvreté. Il faut donc les accompagner pour qu'ils recouvrent leur pleine capacité de se reconstruire, avant qu'ils puissent eux-mêmes aider les autres à s'en sortir, au sein de leur propre communauté.

Amartya SEN²⁴, dans le contexte de l'Inde, a élargi ce concept « d'empowerment » par celui de capabilité (« capability ») (mot qui n'est pas équivalent à celui de capacité). Malgré la différence énorme de contexte entre l'Inde et l'Europe occidentale, le concept de « **capabilité** » est tout à fait transférable dans notre monde occidental, au service de politiques préventives de lutte contre la reproduction de la pauvreté.

Pour lui, en effet, la pauvreté ne correspond pas simplement à un manque d'argent ; elle signifie aussi ne pas avoir la « capabilité » de réaliser entièrement son « potentiel d'être humain ». Mais cette capabilité ne dépend pas seulement des capacités et de la volonté de la personne ; elle dépend d'abord des conditions préalables qui doivent être réunies pour que les personnes puissent avoir les meilleures chances d'accéder aux droits fondamentaux et à l'égalité des chances. C'est ici que se situent les responsabilités d'un Etat de droit et aussi celles de la collectivité ou de la communauté.

Toutefois, les représentations idéologiques du parti démocrate américain et celles du parti républicain ne sont pas tout à fait assimilables aux représentations idéologiques ou théoriques de la gauche social-démocrate française d'une part et à celles de la droite républicaine d'autre part. Il en résulte que les mêmes façons de dire peuvent couvrir des façons d'agir ou de ne pas agir différentes. En d'autres termes, des politiques interventionnistes (de gauche) poursuivent des finalités ou des objectifs différents vues des Etats-Unis, des Nations Unies et de France.

Henri BARTOLI, en 1980, le soulignait déjà, à propos de « la stratégie des besoins essentiels » préconisée par les Nations Unies et très directement influencée par les économistes américains de la Banque mondiale et du PNUD (voir encart n° 3).

Encart n° 3 – Henri BARTOLI

« L'idéologie sous-jacente est claire : il s'agit d'inculquer aux pauvres les principes auxquels agrée la société marchande occidentale (autonomie individuelle, initiative, effort productif, régularité, liaison entre l'effort productif et la rémunération) et de leur donner leurs chances. Ce n'est pas par hasard si « l'Economy Opportunity Act » par lequel s'ouvre la guerre contre la pauvreté aux Etats-Unis est une **loi destinée à promouvoir les « chances » de chacun et de tous dans l'économie.**

La nouvelle économie du bien-être opère une sélection parmi les « besoins » fondamentaux qui doivent faire l'objet d'une intervention en raison de la priorité qui leur est reconnue. Elle **réduit les besoins « essentiels » à ceux qui contribuent à former la capacité de gains des individus sur le marché** : formation, santé, logement adéquat. Son objectif est **d'assurer l'égalité des chances sur le marché, considéré comme le meilleur des régulateurs sociaux.** La préférence accordée à **l'impôt négatif** sur les garanties financières dans le cadre d'un système de sécurité sociale illustre

²⁴ Amartya SEN, économiste et philosophe, lauréat du prix Nobel d'économie (1998) un de ces ouvrages clés : *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Ed. Odile Jacob, 2000

bien notre propos : un tel impôt consacre dans son principe la suprématie du marché sous couvert de justice redistributive et mise sur les lois du marché pour réduire les causes de la pauvreté et de l'inégalité.²⁵

Trente ans plus tard, **Esther DUFLO**, dans l'ouvrage écrit en collaboration avec un chercheur indien, ABHIJIT V. BANERJEE, qui s'intitule « Repenser la pauvreté », oppose les deux positions théoriques radicalement opposées de deux économistes américains, spécialistes de la question de la pauvreté des populations du « tiers monde » (ou du « quart-monde »...).

Encart n°4 – Esther DUFLO

« De façon à peine caricaturale, on pourrait dire que, sur la gauche du spectre politique, Jeffrey SACHS (et avec lui les Nations Unies, l'OMS et une bonne partie de l'administration de l'aide internationale) souhaite qu'on consacre plus d'argent à l'aide internationale et estime de façon générale que les choses (qu'il s'agisse d'engrais, de moustiquaires ou encore d'ordinateurs à l'école) doivent être distribuées gratuitement et que les pauvres doivent être incités à faire ce que nous (SACHS ou les Nations Unies) pensons qui est bon pour eux. Ainsi, ce serait une bonne chose d'offrir des repas à l'école pour encourager les parents à y envoyer régulièrement leurs enfants. Sur la droite du spectre politique, William EASTERLY, ainsi que Dambisa MOYO, l'American Enterprise Institute²⁶ et bien d'autres, sont opposés à l'aide internationale, non seulement parce qu'elle corrompt les gouvernements mais aussi parce que, à un niveau plus fondamental, ils pensent qu'il faut respecter la liberté des gens : s'ils ne veulent pas de quelque chose, il ne faut pas les y forcer ; si les enfants ne veulent pas aller à l'école, ce doit être parce qu'il est inutile d'être éduqué.

Ces positions ne peuvent être réduites à de simples réflexes idéologiques. SACHS et EASTERLY sont tous deux économistes et leurs différences viennent pour une large part de ce qu'ils apportent chacun une réponse différente à une question économique, à savoir : est-il possible d'être piégé dans la pauvreté ?

On peut poser la même question à propos des individus. Les gens peuvent-ils être pris dans un piège de pauvreté ? Si tel était le cas, une injection unique d'aide pourrait faire une énorme différence dans la vie de quelqu'un, en le mettant sur une nouvelle trajectoire. C'est là la philosophie qui sous-tend le projet des « Villages du Millénaire » de Jeffrey SACHS. Les habitants de ces heureux villages reçoivent gratuitement des engrais, des repas scolaires, des centres médicaux, des ordinateurs pour les écoles et bien d'autres

²⁵ Henri BARTOLI, « La stratégie des besoins essentiels face aux situations d'extrême pauvreté », Cahiers de l'ISMEA, janvier 1980.

NDR : le RMI, institué en 1988, est directement dérivé du principe de l'impôt négatif

²⁶ L'American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI) est un *think-tank* proche des néoconservateurs américains. (NdE.)

choses encore. Le coût total de l'opération s'élève à un demi-million de dollars par an et par village. L'objectif espéré, selon le site internet du projet, est que « les économies des Villages du Millénaire puissent à terme opérer une transition de l'agriculture de subsistance à une activité commerciale indépendante ».

On pourrait donc voir dans cet extrait de l'ouvrage présenté, notamment dans la dernière phrase (...*opérer une transition de l'agriculture de subsistance à une activité commerciale indépendante*») une confirmation de l'analyse de BARTOLI selon laquelle l'objectif de la « *stratégie des besoins essentiels* » est *d'assurer l'égalité des chances sur le marché, considéré comme le meilleur des régulateurs sociaux.*

Or, cette stratégie qui est toujours celle inspirée par les intellectuels du parti démocrate (la gauche américaine²⁷) correspondrait plutôt à celle de la droite libérale française qui reste favorable à la promotion de l'égalité des chances sur le marché. On peut se référer à ce sujet à un certain nombre de mesures prises au cours des dernières années, telles que le statut des autoentrepreneurs, les divers dispositifs d'aide à la création d'activité, le RSA-activité et plus globalement les dispositifs d'insertion par l'activité économique qui visent bien une meilleure égalité des chances sur le marché du travail ou sur le marché en général.

Cependant, le **Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion**, adoptée par le gouvernement à la fin décembre 2012, ne rejette aucun de ces dispositifs. Il en corrige certains ou met en question l'efficacité d'autres mesures adoptées par les précédents gouvernements de droite et de gauche. Il programme la mise en œuvre d'une nouvelle palette de dispositifs complémentaires. Il vise surtout à se démarquer des précédents plans par les nouveaux principes qui le fondent ou la nouvelle éthique qui l'anime ; mais aussi par les nouveaux rapports que l'Etat entend établir et développer avec tous ses partenaires publics (dont les collectivités territoriales) et les acteurs de la société civile.

²⁷ Rappelons que la chercheuse française Esther DUFLO a été recrutée par le Cabinet du Président OBAMA comme conseillère sur les problèmes de pauvreté dans le monde et aux Etats-Unis...

II. LA MISERE OU « LA GRANDE PAUVRETE », UN ETAT OU UN PROCESSUS ?

Dès les années 1960, à l'occasion du premier séminaire de l'OCDE sur « la pauvreté dans les pays riches » la distinction entre « **pauvreté d'origine** » (ou pauvreté héréditaire) et « **pauvreté de parcours** » avait été posée, non pas sous forme d'affirmation, comme chez PEGUY au début du siècle, mais bien sous forme de questionnement :

- La grande pauvreté est-elle héréditaire ?
- Existe-t-il des « **pièges** » ou des « **trappes à pauvreté** » ou encore des « **ilots** » ou des **ghettos** à pauvreté qui retiennent leur proie indéfiniment (génération après génération) ?
- Quels sont les processus qui conduisent des situations de pauvreté à l'état de misère ?
- Ces processus sont-ils irréversibles ?
- Peut-on les prévenir ou bien les enrayer ?
- Peut-on aider de l'extérieur les « **pauvres héréditaires** » (ou « **pauvres d'origine** ») à s'en sortir ? Ou bien faut-il les laisser d'abord se prendre en charge avec le soutien de leur propre entourage, s'ils en ont un ?

Ces questionnements tournent autour des symptômes, des **facteurs** multiples, des **processus**, des **étapes** et des **états** diversifiés de la pauvreté et de la misère. Ils débouchent inéluctablement sur des catégorisations ou des **typologies** des pauvres et des « miséreux » qui peuvent faciliter la mise en œuvre des **politiques curatives** ou des mesures d'urgence. Mais elles peuvent aussi faire obstacle à une vision plus compréhensive du **caractère multidimensionnel de la misère** (grande pauvreté). En effet, cette approche globale qui devrait permettre de fixer les axes principaux des **politiques préventives** ou des **stratégies de lutte contre la pauvreté** s'égaré souvent dans les méandres des états ou processus diversifiés de la pauvreté de parcours. En ce sens, les arbres multiples de la pauvreté peuvent cacher la forêt de la misère et ses processus mêmes de reproduction.

II.1 Pluralité des facteurs et des symptômes de pauvreté et de misère : richesse du spectre de la pauvreté multidimensionnelle et des typologies de pauvres.

1 – Pauvreté ou misère : la bourse ou la vie ?

Tout d'abord, quelques citations de Charles PEGUY datant de 1902 qui ne nous semblent pas avoir pris une ride²⁸ :

²⁸ PEGUY Charles (op.cité). Certains passages sont soulignés par le rapporteur (caractères gras).

Encart n° 5 – Charles PEGUY

*« Le problème de la **misère** n'est pas sur le même plan, n'est pas du même ordre que le problème de l'**inégalité** ».*

*« On confond presque toujours la **misère** avec la **pauvreté** ; cette confusion vient de ce que la misère et la pauvreté sont voisines ; elles sont voisines sans doute mais situées de part et d'autre d'une limite ; et cette limite est justement celle qui départage l'**économie** au regard de la **morale** ; cette limite économique est celle en deçà de qui la vie économique n'est pas assurée, au-delà de qui la vie économique est assurée ; cette limite est celle où commence l'**assurance de la vie économique**, en deçà de cette limite le misérable ou bien a la **certitude** que sa vie économique, n'est pas assurée ou bien n'a aucune certitude qu'elle soit ou ne soit pas assurée, court le risque ; le **risque** cesse à cette limite ; au-delà de cette limite le pauvre ou le riche a la certitude que sa vie économique est assurée ; la certitude règne au-delà de cette limite ; le doute et la contre-certitude se partagent les vies qui demeurent en deçà, **misère du doute** ou misère de la certitude misérable ; la première zone au-delà est celle de la pauvreté, puis s'étagent les zones successives des richesses.*

Beaucoup de problèmes économiques, moraux ou sociaux, politiques même seraient préalablement éclairés si l'on y introduisait, ou plutôt si l'on y reconnaissait comme due la considération de cette limite ».

*« ... si on évalue selon la **quantité seule**, un riche est beaucoup plus éloigné d'un pauvre qu'un pauvre est éloigné d'un misérable ; mais entre la misère et la pauvreté intervient une limite ; et le pauvre est séparé du misérable par un **écart de qualité**, de nature ».*

Dès le début du XXème siècle, PEGUY a donc très clairement posé « **la limite** » de **nature économique** ou **quantitative** qui sépare le « **pauvre** » du « **riche** », ce qui renvoie au « **devoir de convenance** » (celui de « répartir également les biens ») et l'**écart de qualité** qui sépare le « **pauvre** » du « **misérable** » qui renvoie au **devoir moral** et au **principe de fraternité** (ou de « **solidarité** »²⁹). Cette distinction entre **pauvreté économique** (mesurée monétairement) et **pauvreté multidimensionnelle** (écart de **qualité et de nature** qui caractérise les situations de « **grande pauvreté** », de « **grande précarité** et d'**insécurité**, etc.) va être reprise et affinée à partir des années 1960 par la plupart des auteurs et des grands acteurs contemporains confrontés par leurs recherches ou leurs engagements au paradoxe et au scandale de la rémanence de la pauvreté et de la misère dans les pays riches.

Ainsi, dix ans après la longue phase de reconstruction qui suit la fin de la deuxième guerre mondiale, un premier séminaire de huit pays de l'OCDE parmi les plus développés de la planète³⁰ est organisé à l'initiative des grandes organisations syndicales, sur le thème : « Les groupes à revenus modestes et les moyens de traiter

²⁹ Rappelons que le grand débat philosophique et politique sur le « devoir de solidarité » et sur le « solidarisme » avait pris forme dans le dernier quart du XIXème siècle. Voir David M., *les fondements du social de la IIIème République à l'heure actuelle*. Anthropos – Economica, 1993.

³⁰ L'Allemagne, le Danemark, les Etats-Unis, la France, la Grande Bretagne, l'Italie, le Japon et la Norvège.

leurs problèmes ». La prise de conscience relative à ce défi majeur de la pauvreté dans les pays riches nous vient alors des Etats-Unis. Cela résulte avant tout des problèmes liés à la question de la minorité noire et aussi des mouvements migratoires originaires d'Amérique du Sud. C'est l'ampleur tragique de ces problèmes qui a provoqué « la Révolution des « civil rights » (droits civiques des Noirs) et la déclaration du Président JOHNSON, successeur du Président KENNEDY, sur la réalisation de « la grande société »³¹. De plus, il faut signaler l'influence d'un certain nombre d'ouvrages largement diffusés aux Etats-Unis. Parmi les plus importants citons ceux d'**Oscar LEWIS** et en particulier sa belle anthropologie sur la vie familiale de la classe pauvre du Mexique « **Les enfants de Sanchez** », où l'auteur développe le concept de **culture des pauvres** (« culture of poverty »)³²; de même, le livre de **Michael HARRINGTON** : « **The other american** » (l'autre américain) n'a pas peu contribué au développement de cette prise de conscience, tout au moins dans certains milieux intellectuels et politiques influents aux Etats-Unis, puis en Europe et même au Japon.

Aussi, le rapporteur japonais pouvait-il faire remarquer, non sans humour : « *Les Japonais qui sont friands des innovations étrangères viennent d'importer des Etats-Unis le concept de pauvreté dans les pays riches...* ».

C'est bien l'un des chercheurs américains, S.M. MILLER qui, dans sa grille à double entrée (ci-dessous) va le plus clairement souligner le **caractère multidimensionnel de la pauvreté et la dynamique des parcours de pauvreté qui conduisent à la misère**.

C'est ainsi que S.M. MILLER³³ retient en premier lieu non seulement le niveau du revenu, mais aussi sa stabilité, son origine (emploi rémunéré ou assistance sociale) ; il s'efforce de combiner ces éléments en un seul **indicateur de sécurité économique**. En second lieu, il retient « le critère du mode de vie » ; il a recours à la notion de « **stabilité et d'instabilité familiale** » pour distinguer les divers modes de vie et résumer toute une variété de situations. En combinant entre elles les deux variables sécurité économique et stabilité familiale, il obtient un tableau à deux lignes et à deux colonnes.

		Familiale	
		Stabilité	Instabilité
Economique	Sécurité	++ (1)	+ - (2)
	Insécurité	- + (3)	- - (4)

La case 1 se rapporte aux pauvres les plus stables, la case 2 aux « para-instables », la case 3 aux « économiquement précaires » et la case 4 aux « instables ».

³¹ Voir Revue de l'Action Populaire, novembre 1964 : *Interrogations américaines*.

³² L'UNESCO, par exemple, a organisé, en mai 1961, un colloque international sur les *familles inadaptées*.

³³ « Social Research », vol. 31, n° 1, 1964 : Les petites gens aux Etats-Unis : essai typologique.

L'auteur précise que **les cycles de l'existence dynamisent ce schéma** : « en effet, certains jeunes sortent de la case 4 et, par la case 2 ou 3, passent à la case 1 qui représente une situation plus stable, et vont même au-delà. Ou encore certaines familles peuvent avec l'âge glisser de la case 1 à la case 3 : leur sécurité économique est moindre mais ils préservent la stabilité familiale ».

Certes, l'auteur reconnaît que chaque case est loin d'être homogène. Toutefois, cette typologie sommaire présente déjà une supériorité incontestable par rapport à la division en pauvres et en « déshérités ». On le verra mieux plus bas lorsqu'on étudiera les stratégies de lutte contre la pauvreté.

En 1965, nous nous étions essayés à remplir les quatre cases à l'aide des indications fournies par l'auteur pour les Etats-Unis ou en nous efforçant de transposer ses indications pour d'autres pays³⁴.

Encart n° 6 – Maurice PARODI (1965)

La case des plus stables des pauvres (case 1) regroupe les familles pauvres stables ayant un emploi régulier et de faibles qualifications professionnelles. On y trouve donc en majorité des familles appartenant à la **population rurale** agricole ou non ; pour les Etats-Unis, il s'agit surtout des « petits Blancs » du Sud. D'une manière générale, on y trouvera des familles rurales vivant dans des régions relativement sous-développées : le centre, l'ouest et le sud-ouest pour la France, le sud pour l'Italie, la Laponie pour la Norvège, etc. On y trouve aussi la famille des ouvriers peu ou pas qualifiés des grands bassins industriels.

Les enfants des familles appartenant à la case 1 sont, parmi les enfants des pauvres, ceux qui ont le plus de chances de changer de niveau tant sur le plan de l'enseignement que sur celui de la profession. Donc, la case 1, dans la plupart des cas, peut être considérée comme une « case de démarrage » ou de sortie potentielle de la situation de pauvreté monétaire vers le haut (les couches périphériques de la « pauvreté secondaire » ou « des non-encore riches »).

La case des « para-instables » (case 2) rassemble des familles jouissant de la sécurité économique mais présentant une instabilité familiale. Il s'agit d'une case « transitoire » dans la mesure où certaines familles y tombent provisoirement au cours d'une phase déterminée de l'existence. Par exemple, certains travailleurs à « l'âge ingrat » introduisent de grandes tensions dans la famille pendant quelques années. Mais on retrouve dans cette case beaucoup de familles de migrants étrangers ou nationaux d'origine agricole inadaptés aux conditions de vie urbaine et ayant perdu le soutien de leur communauté d'origine. Les difficultés de logement particulièrement aiguës que l'on rencontre dans certains pays comme

³⁴ Cette transposition date de 1965. Cf. Maurice PARODI, *la pauvreté dans les pays riches*, Revue Projet 1965 Article tiré du rapport présenté par l'auteur pour la France au séminaire de l'OCDE.

la France et l'Italie, engendreront souvent une instabilité familiale généralisée dans certains milieux et certains quartiers.

Parmi les enfants des familles « para-instables », nombreux sont ceux qui ne réussiront pas à conserver la sécurité économique de leurs parents et qui régresseront d'une génération à l'autre.

La case des économiquement précaires (case 3) regroupe des familles qui bénéficient d'une stabilité familiale mais qui souffrent d'une insécurité économique. « Ce sont, précise S.M. MILLER, des familles et des personnes qui connaissent des heures difficiles sur le plan économique mais qui réussiront relativement à se défendre ». Ce groupe est susceptible de s'étendre beaucoup en période de chômage. Des pays qui ont connu depuis la fin de la guerre des récessions importantes ou un progrès technologique rapide, comme les Etats-Unis ou qui ont encore des régions particulièrement sous-développées comme l'Italie, le Japon, la Norvège, sont donc particulièrement confrontés aux problèmes spécifiques de ce groupe de pauvres. Aux Etats-Unis, un nombre considérable de Noirs appartiennent à cette catégorie, ce sont ceux qui les premiers et les plus durement touchés par le chômage conjoncturel ou technologique. Les enfants de ces familles ont malgré tout plus de chances de promotion et de mobilité que ceux qui se trouvent dans des situations du type de la case 2. Mais des difficultés économiques prolongées font souvent régresser l'ensemble de la famille vers la case 4. D'où l'importance des politiques de sécurisation de l'emploi, de couverture du risque chômage ou de création des « filets protecteurs » qui peuvent pallier l'insécurité économique transitoire et éviter la descente dans les trappes à pauvreté.

Dans la case 4, on trouve les **instables**, c'est-à-dire ceux qui ne connaissent aucune stabilité sur le plan familial et aucune sécurité sur le plan économique. On les appelle souvent encore les « **déshérités** » ou les « **pauvres chroniques** ». La plupart des « familles inadaptées » font partie de cette catégorie, encore que certaines puissent faire partie de la case 2. C'est à ces familles que s'applique le concept de **sous-culture des pauvres**, développé dans les divers ouvrages d'Oscar LEWIS³⁵.

En France, il nous semble que le Père Joseph WRESINSKI, fondateur d'ATD-Quart monde, et l'Abbé Pierre, fondateur de la Communauté d'Emmaüs, et leurs collaborateurs, étaient parmi les rares personnes qui, déjà, dans les années 1960, avaient à la fois une expérience très riche de ces milieux déshérités³⁶ et une compréhension profonde des sources de la misère, des caractéristiques des « familles inadaptées » et de ce que **Oscar LEWIS** définissait comme « la culture des pauvres ».

³⁵ On lira plus particulièrement la description qu'en donne l'auteur dans l'introduction de son livre « *Les enfants de Sanchez* », Gallimard, p.p. 31 et 32. Nous en donnons des extraits dans l'annexe n° 3

³⁶ L'équipe de Joseph WRESINSKI travaillait dans le bidonville de Noisy-le-Grand, où étaient regroupées en majorité des familles françaises de souche.

Voici une citation de Joseph WRESINSKI qui le montre bien :

« Ces familles ont en quelque sorte – et c’est là peut-être leur caractéristique propre – abandonné la notion de l’avenir. Le niveau très bas des besoins, des désirs, fait qu’elles se rétrécissent en quelque sorte dans l’espace et dans le temps. Elles ne prévoient ni n’ont des ambitions pour le lendemain. Nous les appelons « inadaptés » mais, en fait, elles se sont admirablement adaptées à une situation difficile, intenable, en l’acceptant, en s’installant dans la misère. Une fois de plus, ne nous trompons pas. Ces familles ne sont pas nécessairement apathiques ou résignées. Elles continuent à vivre et à s’affairer, mais dans un univers aux dimensions, aux normes réduites, aux besoins amputés par rapport à ce que la société globale considère comme acceptable. De là, cette absence quasi-totale d’intérêt pour les valeurs culturelles et sociales, qui ont cours dans la société moderne. Ce désintéressement, qui indigne les services sociaux et les œuvres de bienfaisance, est sans doute le plus grand défi qu’un homme puisse lancer à une société qui a permis qu’il demeure exposé trop longtemps aux menaces de la misère. Il s’explique, puisque ces valeurs courantes sont incompatibles avec l’état de misère auquel la famille a fini par céder »³⁷.

En France, en 1965, on rencontrait ces familles principalement dans les « zones » périphériques où prolifèrent les bidonvilles habités par certaines « communautés » comme celle des « gens du voyage » ou celle des Nord-Africains, mais aussi des Français d’origine (cas du bidonville de Noisy-le-Grand³⁸). On les rencontre aussi dans certains quartiers dégradés des grandes villes, les îlots 3 et 16 proches de Notre-Dame de Paris... Les quartiers du vieux Marseille truffés d’hôtels meublés sordides et coûteux où tout un monde dit « marginal » s’entasse et s’efforce d’exercer des « activités » de survie : sous-prostitution, récupérations diverses, menus larcins, vente à la sauvette, etc.

➤ **La pauvreté multidimensionnelle**

En 1980, suite à une enquête conduite en collaboration avec les responsables et les bénévoles d’ATD-Quart monde, auprès des familles « **très démunies du Quart-monde** », Henri BARTOLI écrivait³⁹

Encart n° 7 – Henri BARTOLI (2)

*« (...) La pauvreté est un phénomène infiniment plus complexe que veut bien le faire croire une idéologie de justification selon laquelle le pauvre s’il est « méritant » peut être instruit comme un autre, s’il est « travailleur » peut obtenir un emploi tout comme un autre, s’il est « capable » peut atteindre aux plus hautes degrés de la richesse et du pouvoir économique, s’il a la volonté de se consacrer à la chose publique peut ceindre l’écharpe du représentant du peuple. La pauvreté est **multidimensionnelle**. Etre pauvre, ce n’est pas seulement, comme on le dit sottement dans l’optique de la société*

³⁷ Abbé WRESINSKI, rapport cité. Le rapport de Philippe LANGEVIN sur *Marseille ville pauvre*, (mai 2013) fournit à cet égard d’abondantes et précieuses données (voir ci-dessous pp 44 à 52).

³⁸ Lire l’article de Menie GREGOIRE : Le camp de Noisy-le-Grand, *Esprit*, novembre 1964

³⁹ Henri BARTOLI, *la stratégie des besoins essentiels face aux situations d’extrême pauvreté*, Economies et sociétés, Cahiers de l’ISMEA, janvier 1980.

marchande, avoir un revenu inférieur à un certain seuil, c'est vivre dans la non satisfaction des besoins socialement nécessaires et dans l'incertitude du lendemain, c'est ne disposer que de faibles moyens de défense ou de pression, c'est faire chaque jour l'expérience de l'indifférence ou du mépris des autres, voire même du mépris de soi. Le dénuement des biens matériels tel qu'il s'oppose au développement « normal » socialement de la personne au point de compromettre en elle l'intégrité de la condition humaine, l'existence dans des conditions inférieures à celles que le consensus social considère comme « décentes » : la privation du pouvoir de choisir, la privation des services de base que fournissent de façon collective les sociétés avancées, la privation des moyens d'expression, la privation de la possibilité de faire valoir ses fins, sont autant d'aspects des situations de pauvreté.

L'univers de la misère du quart-monde

L'univers des populations très démunies, du « Quart-monde », commence là où les manques d'instruction et de culture, de travail reconnu, de logement, de santé, de pouvoir politique, de défense syndicale, sont inextricablement mêlés. Les êtres humains qui sont pris dans un tel enchevêtrement de pauvreté vivent en état d'insécurité chronique et finissent par constituer une population particulière caractérisée par un mode de vie, un mode de pensée, et douée d'une forte hérédité sociale. Une telle population, à la périphérie de laquelle se situent les groupes en voie de paupérisation et de sous-prolétarianisation sans se confondre pleinement avec elle, car ils conservent généralement un certain acquis culturel, est écartée des réseaux d'emploi, de formation, de logement, de participation à la vie politique et syndicale. Cela est lourd de conséquences dès lors qu'il s'agit de mener à bien une politique adoptant pour axe vecteur la satisfaction des besoins essentiels. »

On peut tirer de ce passage une première définition de la grande pauvreté ou de la misère : « **être pauvre, c'est être exclu des besoins socialement nécessaires** », très voisine de celle du chercheur britannique **Peter TOWNSEND** : être pauvre « **c'est être exclu des modes de vie courants** ».

C'est donc la référence aux **modes de vie courants** (dans les sociétés avancées du monde occidental) qui a d'abord servi de repère pour distinguer l'univers de la pauvreté et celui de la misère ; ou encore la référence à la **non satisfaction des « besoins socialement nécessaires »** ou à la **privation des « biens essentiels »** qui ne se limitent pas aux **biens matériels**. La vision d'un Henri BARTOLI ou encore d'un Joseph WRESINSKY ou plus tard d'un Robert CASTEL (et son concept de « désaffiliation » qui vient élargir celui d'instabilité familiale de MILLER) ou d'un Serge PAUGHAM (et son concept de « disqualification » des pauvres). Pour eux, l'accès « **à des biens immatériels** » (en langage d'aujourd'hui) est tout aussi essentiel que les « **biens matériels nécessaires à la vie physique** » pour assurer « **l'intégrité de la condition humaine** » ; comme la **reconnaissance et l'estime « des autres »**⁴⁰ de « **soi-même** » ; « **le pouvoir de choisir** » (son projet de vie), la possibilité de s'exprimer et de « **faire**

⁴⁰ Voir ci-après le schéma et le processus de désaffiliation et d'exclusion, selon R. CASTEL

valoir ses fins » qui renvoie au « *pouvoir politique* » ou encore à la « *défense syndicale* ».

Les dynamiques de « désaffiliation » et d'exclusion

L'exclusion se caractérise par une diversité des trajectoires qui y conduisent et par une hétérogénéité croissante des populations concernées. Le chômage, et notamment le chômage de longue durée, est l'une des sources principales de l'exclusion⁴¹, mettant ainsi en avant que le travail ne joue plus son rôle de « grand intégrateur »⁴². Mais les explications ne s'y limitent pas. L'instabilité familiale, l'isolement, le difficile accès des jeunes à l'indépendance renforcent aussi les risques de précarisation. Ainsi les formes d'exclusion varient selon le degré de précarisation et selon le milieu d'appartenance.

Robert CASTEL⁴³ a analysé les dynamiques de « désaffiliation » et de « dissociation du lien social » en mettant en jeu le couple de facteurs clés d'intégration ou de non-intégration par le travail et celui d'insertion ou de non-insertion dans la sociabilité familiale. En combinant ces facteurs, on obtient quatre types de zones ou de situations dont seule « la zone de désaffiliation » peut conduire rapidement à un état d'exclusion.

Encart n° 8 – Robert CASTEL

La « désaffiliation » selon R. Castel
ou un mode particulier de dissociation du lien social

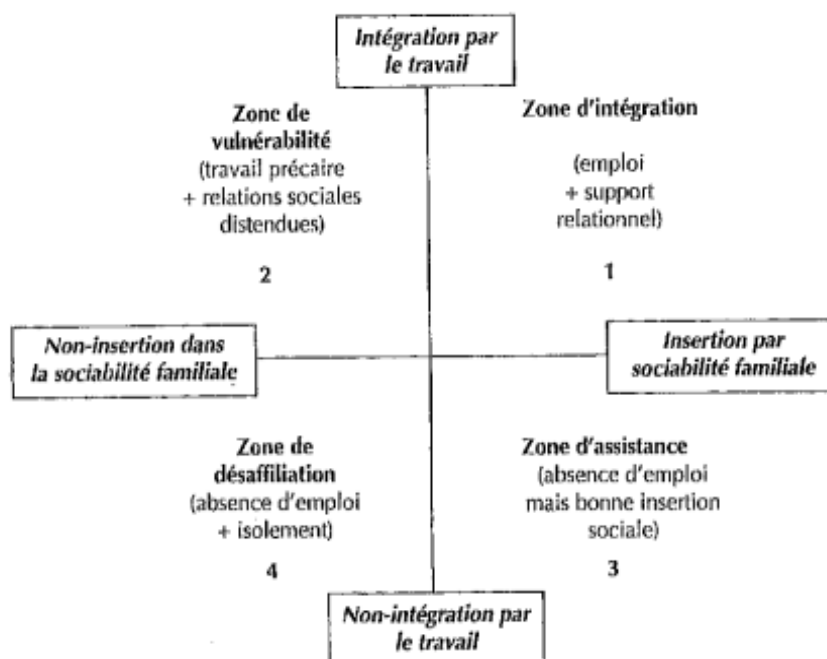


Schéma d'après R. CASTEL

⁴¹ CGP, *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Rapport pour le XIe Plan, La Documentation française, Paris, 1993.

⁴² Y. BAREL, « Le grand intégrateur », *Connexion*, n° 56, Paris, 1990.

⁴³ Robert CASTEL, « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle », *Face à l'exclusion. Le modèle français*, J. DONZELOT (dir.), Paris, Ed. Esprit, 1991.

➤ La perception du phénomène en 1983 (contexte de l'alternance politique de 1981)⁴⁴

« De quoi parlons-nous ? Cette question préalable devrait être posée chaque fois qu'est abordé le thème de la pauvreté. Car, ce qu'on appelle lapidairement la « nouvelle pauvreté », résultat de la **précarité croissante des situations sociales liée à la crise économique actuelle**, attire certes l'attention sur le problème de la pauvreté mais en modifie aussi sensiblement les données. La nature et le contexte de cette **nouvelle pauvreté** conjoncturelle (?), qui touche des personnes relativement bien insérées dans la société, paraissent nettement différents de ceux de la **pauvreté traditionnelle**, occasionnelle ou persistante, qui se reproduit parfois de génération en génération : il ne doit plus tout à fait s'agir ici du même problème.

Au sein de chacune de ces deux grandes catégories, un peu artificielles, les situations peuvent aussi être très diverses. Le manque de statistiques fiables et le nombre encore trop restreint d'études qualitatives (analytiques ou monographiques) contribuent en outre à entretenir une certaine « opacité sur le sujet. Et chacun ne met pas toujours la même réalité derrière des concepts apparemment communs, voire se forge sa propre grille d'analyse, sans que l'on discerne toujours bien entre misère, exclusion, pauvreté, précarité, inégalités,... Certains n'hésitent pas à mettre dans le même sac les « exclus », le quart-monde », les « précaires », comme s'il s'agissait implicitement de marginaux relevant d'initiatives privées, charitables ou militantes, ou de politiques et d'institutions spécifiques, donc marginales. Or, nous le verrons, quelle que soit sa forme, la pauvreté constitue bien pour la société un problème central, et non pas marginal.

Les difficultés rencontrées pour recenser de façon globale les effectifs des pauvres ne sont donc pas très étonnantes. A titre d'exemple, les pauvres et les exclus sont-ils, en France, 11 millions (STOLERU)⁴⁵, 5 millions (LENOIR)⁴⁶ ou 2,5 millions (pour la population du Quart monde selon ATD) ?

Les discours sur la pauvreté couvrent, en effet, toute une gamme de définitions qui va de la pauvreté inégalité à la pauvreté misère, lieu d'une exclusion permanente situé dans « l'au-delà des inégalités » et que l'on appelle aussi l'extrême pauvreté. Entre les deux, l'on trouve tous les degrés possibles de handicaps et d'exclusion, avec des connotations économiques ou culturelles très variables ».

Pauvreté traditionnelle, pauvreté occasionnelle, « nouvelle pauvreté »

Le Groupe est parti de deux définitions générales retenues au plan international ; elles sont d'ailleurs voisines : l'une est celle de l'UNESCO, l'autre est celle de la Commission Européenne acceptée par la France à Bruxelles (...)

⁴⁴ Textes extraits de *Problèmes Economiques*, 7 avril 1983, *Pauvreté et extrême pauvreté en France et en Europe*. La revue Echange et projets a consacré son numéro d'octobre 1982 au thème « *Pauvreté et crise de l'Etat providence* ». Dossier constitué par un groupe de travail sur les thèmes « *Habitat et Pauvreté* » et « *Education et Pauvreté* », avec la participation de Jean-Michel BELORGEY (Ministre), Bruno COUDER (ATD), Richard DRAPERIE (CEE), Gabriel LANCIAU (Secours Catholique et Pierre SARAGOUSSI (UNFOHLM).

⁴⁵ Lionel STOLERU, « *Vaincre la pauvreté dans les pays riches* », Flammarion 1974.

⁴⁶ René LENOIR, « *Les exclus : un Français sur dix* », Seuil 1974.

S'agissant de cette seconde définition, on constatera qu'elle apparaît aujourd'hui comme datée (elle remonte à 1974), car la pauvreté ne se circonscrit plus aux personnes se situant *hors des modes de vie dominants*.

(...) Partant des définitions générales de la pauvreté, il est apparu très vite indispensable de les préciser en les adaptant au contexte actuel ; c'est ainsi que, à la distinction classique entre *pauvreté persistante* et *pauvreté occasionnelle*, il a fallu en ajouter une seconde opposant ces deux formes traditionnelles à des formes nouvelles, issues des situations de précarité qui se sont multipliées récemment (...).

Certes, le *terme de précarité* peut, soit désigner un type de situation où la pauvreté n'est que potentielle, soit caractériser certains aspects (travail, revenu, etc.) de la pauvreté lorsqu'elle est effective ; cependant, pour plus de clarté, on ne parlera de précarité dans ce rapport que dans la première acception (...).

(...) *La pauvreté traditionnelle* est celle des diverses catégories sociales qui connaissent ou, parfois, qui reproduisent à travers plusieurs générations, des situations d'exclusion sociale. On regroupe, sous ce terme, des situations en fait fort diverses (...).

En ce qui concerne *la nouvelle pauvreté*, «il s'agit de ménages en situation précaire, c'est-à-dire vulnérables à toute diminution de leur pouvoir d'achat. C'est le cas, par exemple, de salariés qui, travaillant régulièrement, mais avec de faibles salaires, ont cru, avant que la croissance ne se ralentisse, pouvoir accéder à des modes de vie qui se révèlent être au-delà de leurs possibilités. Que survienne un accident au chef de famille, ou bien la perte de revenu due aux premiers jours d'un arrêt-maladie ou, plus rigoureusement, le chômage, et leur situation peut devenir critique rapidement. Un processus de dettes s'engage alors, notamment sous la forme de loyers impayés, ou tout au moins de réductions de certaines dépenses (vacances des enfants,...). Il ne s'agit donc pas ici de familles socialement pauvres, mais de ménages normalement insérés dans la société, qui se trouvent pris dans un processus d'exclusion progressive. Il peut même s'agir de personnes disposant d'un certain niveau de vie avant d'être engagées dans ce processus. On peut citer le cas, en nombre croissant, de ménages qui renoncent à une accession à la propriété parfois amorcée de longue date, faute de pouvoir en payer les traites, et retournent à un type de logement locatif qu'ils avaient voulu quitter, tout en étant contraints de se priver de divers autres biens qui leur étaient devenus nécessaires.

Ces situations s'aggravent naturellement si la diminution - ou l'interruption - des revenus primaires se prolonge. On observe alors le recours à des formes d'assistance qui étaient jusque-là l'apanage des pauvres «traditionnels», notamment les secours d'urgence des organismes sociaux. Entre autres, il faut signaler ici le cas de nombreuses femmes isolées qui, sans être nécessairement issues de milieux défavorisés, connaissent, lorsqu'elles se trouvent seules avec des enfants à charge, des situations assez inextricables.»

Du début du siècle aux années 1990, on recueille déjà une abondante moisson de catégories de pauvres ou de situations de **précarité**, de **pauvreté** et de **misère**.

Encart n° 9 - Les indicateurs de précarité de l'INSEE

L'INSEE, en 1983, a tenté d'établir un **indicateur synthétique de précarité** à partir du choix initial de **47 variables** de type **économique** et **sociologique**, combinant aussi des variables objectives (**revenu, emploi, santé**) et des **variables subjectives** (**mécontentement, ignorance, dépendance...**). Dans la dernière

phase de la recherche **cinq variables**, résumant les 47 initiales, ont été retenues pour la construction de l'indicateur :

- **la faiblesse des ressources financières**, plus précisément le fait que le ménage ait moins de 2 000 F de dépôts et placement, *ou* qu'il déclare ne savoir comment faire face à une dépense imprévue importante (de l'ordre de son revenu mensuel) ;
- **le fait que le revenu serait très diminué** si l'individu se trouvait malade deux mois ;
- **n'avoir pas de possibilité d'être hébergé par autrui, si besoin était** ;
- **avoir dû, depuis l'âge de 18 ans, interrompre durant plus d'un an son activité pour raisons de santé** ;
- enfin, avoir été, au cours de sa vie, contraint de se mettre à travailler, alors que, normalement l'enquêté ne l'aurait pas fait, du moins à ce moment là. Les « contraintes » spécifiées par le questionnaire à cet égard étaient : **divorce, veuvage, etc.**⁴⁷.

Les premières caractérisations et définitions relevées ci-dessus relevaient essentiellement de **l'approche conceptuelle** (philosophique, morale, politique) des principaux auteurs et acteurs qui, dès le début du XX^{ème} siècle, se sont efforcés de comprendre et d'expliquer le paradoxe ou le « scandale » de la survivance de la pauvreté et même de la pauvreté extrême dans les pays les plus riches de la planète.

D'autres typologies, plus **opérationnelles** dans le court et le moyen terme, se sont développées en France, surtout à partir des années 1980 suite aux 60 propositions du rapport Ohaix. Elles résultent principalement des acteurs ou intervenants publics et privés investis concrètement dans les politiques publiques, les actions et les « œuvres » privées dédiées à la lutte contre les situations très diversifiées de pauvreté, de précarité, de misère, au niveau national, régional, local, micro-local (proximité).

C'est donc la multiplication des actions (et des acteurs professionnels et bénévoles...), des dispositifs, des programmes d'aide sociale légale ou facultative, des droits sociaux, des plans de lutte contre la pauvreté, etc. qui provoque un « enrichissement » des typologies de pauvres et qui se traduit aussi par la segmentation du champ d'action du travail social.

De quelques typologies de pauvres

- **Par âge** (petite enfance, jeunes, adultes actifs et non actifs, personnes âgées),
- **Par sexe ou genre** (qui se croisent avec l'âge),
- **Par origine** (origine française, origine étrangère – en situation régulière ou irrégulière...),
- **Par symptômes ou problèmes dominants** (ou type de carence ou d'handicap)
 - malnutrition, éducation- formation, santé, logement-hébergement,
 - chômage (longue durée, structurel, conjoncturel),

⁴⁷ André VILLENEUVE, *construire un indicateur de précarité : les étapes d'une démarche empirique*, Sociologie et statistique, 1983.

- précarité (CDD, niveau de salaire ou de revenu, conditions de travail, etc.)
- difficultés d'insertion professionnelle et sociales (publics éloignés de l'emploi),
- handicaps physiques, mentaux, sociaux, etc. ;

De multiples combinaisons ou croisements pouvant se combiner entre ces diverses typologies.

→ On distinguera encore :

Les pauvres des villes et les pauvres des champs⁴⁸. Malgré l'urbanisation galopante de l'après guerre, les « poches de pauvreté » en milieu rural restent nombreuses et préoccupantes, sans oublier les périphéries urbaines ou l'entre-deux ville-campagne (la rurbanisation).

L'INSEE suit régulièrement les situations de **précarité monétaire** et autres formes (conditions de logement difficiles, chômage...) à travers ses batteries d'indicateurs relatives **aux quartiers prioritaires** sur tout le territoire de la France métropolitaine. Mais ce découpage ou « carroyage » très fin du territoire ne s'applique qu'aux « **quartiers aidés** » ou **prioritaires** des métropoles et des villes moyennes. Il a été conçu pour suivre les résultats de la politique de la ville et ses pauvres. En voici un extrait relatif à la région PACA et au département des Bouches-du-Rhône⁴⁹

Encart n°10 - Quartiers prioritaires – INSEE ⁵⁰

Au 1er janvier 2009, près d'un million de personnes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur vivent dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (cf. encadré « Politique de la ville ») **inscrit en Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)**. La région compte en effet **282 quartiers prioritaires**, dont **48 Zones Urbaines Sensibles (ZUS)**, répartis sur 53 communes.

Un habitant sur cinq vit dans un quartier prioritaire

La région est fortement concernée par la politique de la ville : un habitant sur cinq réside dans un quartier prioritaire en Paca, contre un sur huit en France métropolitaine. Cette spécificité régionale s'explique notamment par une précarité élevée conjuguée à une forte urbanisation du territoire. En effet, Paca est la quatrième région de France métropolitaine selon l'importance du taux de pauvreté (15,7 % en 2009).

⁴⁸ Déjà abondamment décrits par les grands romans du XIXème siècle

- Par exemple, pour les pauvres des champs, H. GUILLAUMIN, la vie d'un simple ... ou la vie d'un garçon de ferme à la fin du XIXème siècle,
- Pour Paris, Victor HUGO, Notre-Dame de Paris (et sa cour des miracles),
- Pour les bassins industriels, Emile ZOLA, Germinal...

⁴⁹ INSEE études PACA, Analyse, n° 24, décembre 2012.

⁵⁰ INSEE Etudes PACA - Analyse n° 24, décembre 2012 – www.insee.fr – Régions, Provence-Alpes-Côte d'Azur, les publications.

Les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes accueillent 78 % de la population des quartiers prioritaires de Paca, alors qu'ils ne comptent que 62 % de l'ensemble de la population régionale. A l'inverse, dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, les habitants des quartiers aidés sont proportionnellement moins nombreux. Ceci traduit le caractère essentiellement urbain des zonages définis par la politique de la ville. Ainsi, avec 29 % des habitants vivant dans un quartier prioritaire, le département des Bouches-du-Rhône est le plus concerné de la région. On y trouve les villes parmi les plus impactées de la région : Port-de-Bouc, Miramas et Saint-Martin-de-Crau (respectivement 59 %, 54 % et 54 % de la population communale vit dans un territoire aidé). Marseille et Vitrolles sont également fortement concernées : la moitié de leur population habite un de ces quartiers. Au total, en ne considérant que les 53 communes de Paca qui abritent un quartier prioritaire, un habitant sur trois vit dans un de ces territoires aidés.

Des habitants en grande précarité monétaire...

Plus jeunes et plus souvent au chômage, les habitants des quartiers prioritaires vivent également plus fréquemment au sein d'une famille monoparentale. Leurs revenus sont par conséquent plus faibles : le revenu fiscal médian (cf. encadré Définitions) s'élève dans ces quartiers à 1 010 € par mois et par unité de consommation (UC), contre 1 520 € pour l'ensemble de la population régionale. C'est dans les quartiers prioritaires du Vaucluse que ce revenu est le plus faible (800 €).

Cette précarité monétaire des quartiers prioritaires est davantage marquée en Paca : 23,9 % des habitants déclarent moins de 475 € par mois, contre 21,7 % en France Métropolitaine.

... avec des conditions de logement difficiles

La région se démarque également du niveau national par un déficit du parc HLM dans les quartiers prioritaires. Ainsi, seuls 31 % des ménages de ces quartiers habitent en HLM, contre 48 % en France Métropolitaine. Les autres ménages sont donc contraints de louer dans le parc privé. Ainsi se développe dans ces quartiers prioritaires, un parc privé de logement social « de fait », souvent constitué de copropriétés anciennes et vétustes. Développer et adapter l'offre de logement accessible reste donc un enjeu fort.

Politique de la ville

La politique de la ville désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics, afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et réduire les inégalités entre les territoires au sein de l'agglomération.

Elle est mise en œuvre par les services de l'État et les collectivités territoriales. Les préfets signent des contrats avec les maires ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui définissent un projet de développement pour chaque quartier. En dehors des zones urbaines sensibles (ZUS) existantes depuis 1996, la géographie des territoires urbains, en décrochage par rapport à leur environnement, a résulté d'une négociation entre les acteurs locaux et comprend aujourd'hui des nouveaux quartiers prioritaires (NQP).

Un million de personnes vivent dans les quartiers prioritaires de Paca

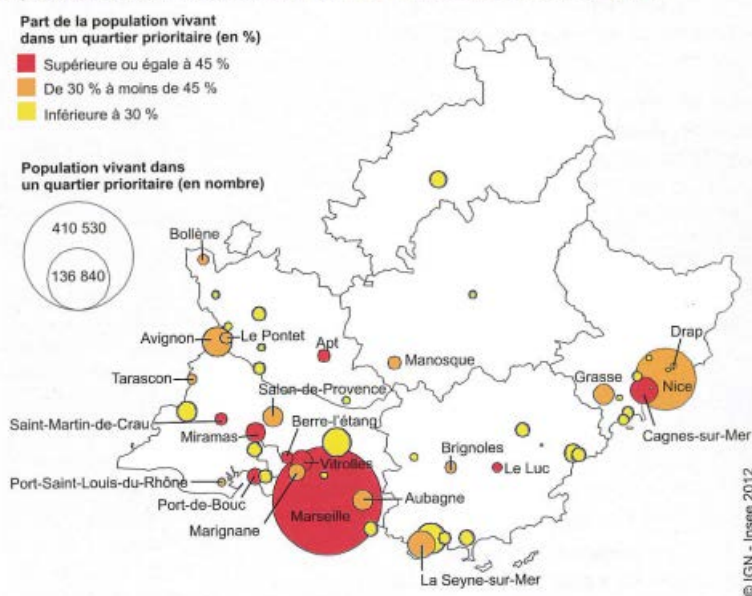
Population et niveaux de revenus dans les quartiers prioritaires par département, en 2009

	Nombre d'habitants		Revenu fiscal médian mensuel par UC (en euros)	
	Total	dont vivant dans les quartiers prioritaires nombre en %	ZUS	Autres quartiers prioritaires
Alpes-de-Haute-Provence	159 500	9 400 5,9	760	1 000
Hautes-Alpes	135 800	11 300 8,3	-	1 170
Alpes-Maritimes	1 079 100	208 400 19,3	870	1 300
Bouches-du-Rhône	1 967 300	565 800 28,8	750	990
Var	1 007 300	118 600 11,8	710	1 140
Vaucluse	540 100	76 000 14,1	630	910
Total Paca	4 889 000	989 500 20,2	750	1 060
France Métropolitaine	62 465 700	7 955 900 12,7	870	1 120

Sources : Insee, indicateurs clés de la politique de la ville 2009, Revenus fiscaux 2009, RP2009 ; SGCIV 2009

Les Bouches-du-Rhône, particulièrement concernées par la politique de la ville

Population des quartiers prioritaires dans les 53 communes concernées de Paca



Lecture : à Marseille, 410 000 personnes résident dans un quartier prioritaire, soit 48 % de la population communale.
Sources : Insee, indicateurs clés de la politique de la ville 2009 ; SGCIV 2009

PACA surreprésentée parmi les quartiers les plus en difficulté... ou les plus pauvres

En PACA, 36 quartiers, dont 8 ZUS, font partie de la classe des territoires aidés les « plus en difficulté » de France métropolitaine. Plus de 180 000 personnes y résident, soit 19% de la population régionale des quartiers prioritaires (contre seulement 5 % au niveau national). Parmi ces 36 quartiers en plus forte difficulté, 25 sont situés à Marseille. Le Var en compte cinq ; les Alpes Maritimes et le Vaucluse trois chacun.

La moitié des habitants de ces quartiers en très forte difficulté déclarent moins de 520 € par mois et par UC. Plus jeunes, leurs résidents cumulent les difficultés : les trois quarts des 15-34 ans sortis des études n'ont pas le baccalauréat, 83 % de la population en emploi est employé ou ouvrier en 2007 et leur taux d'activité est très faible (56 % en 2009 contre 72 % pour la moyenne des quartiers prioritaires de France métropolitaine). Les ménages de grande taille y sont également surreprésentés. Les résidents habitent très souvent dans un logement loué, le plus souvent dans un HLM.⁵¹

36 quartiers prioritaires de Paca parmi les plus en difficulté

Principales caractéristiques des quartiers prioritaires les plus et les moins en difficulté

		Moyenne simple des quartiers prioritaires de France métropolitaine		
		Les plus en difficulté	Les moins en difficulté	Ensemble
Revenus	Revenu fiscal médian mensuel par UC en 2009 (en €)	520	1 450	1 020
	Part de la population à bas revenu en 2009 (475 €/mois et par UC) (en %)	47,9	8,7	21,4
Population	Part des jeunes adultes de niveau inférieur au baccalauréat début 2007 (en %)	74,4	47,5	60,2
	Part des ménages de 6 personnes ou plus fin 2009 (en %)	8,2	2,9	5,3
	Part des ménages monoparentaux avec jeunes enfants (moins de 14 ans) fin 2009 (en %)	7,8	3,8	5,8
Logement	Part des ménages locataires fin 2009 (en %)	85,9	44,7	74,2
	Part des ménages locataires en HLM fin 2009 (en %)	84,0	19,0	53,4
Activité	Taux d'activité des 25-64 ans fin 2009	56,2	78,4	72,4
	Part des employés et ouvriers dans la population active occupée de 15 à 64 ans début 2007 (en %)	83,2	65,0	75,6
Nombre de quartiers prioritaires de Paca		36	66	265
Population des quartiers prioritaires de Paca		182 000	201 400	989 500

Champ : quartiers de la politique de la ville de France métropolitaine (hors ZUS étendues et quartiers de moins de 50 logements et de moins de 150 habitants).

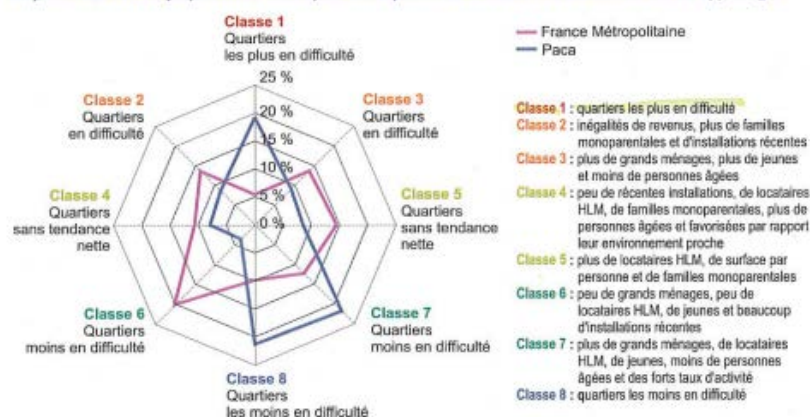
Source : Insee, indicateurs clés de la politique de la ville 2009, Revenus fiscaux 2009

⁵¹ Pour en savoir plus : *Vitrolles : au-delà des fragilités sociales, des potentialités*, Analyse n° 16, janvier 2012, *Politique de la ville dans les Alpes-Maritimes : une nouvelle approche cartographique de la précarité*, Analyse n° 10, juillet 2011, *La population des zones urbaines sensibles*, Insee Première n° 1328, décembre 2010, intégralité de l'étude sur www.insee.fr

Sébastien CHERON, Damien DOTTO, Jacques POUGNARD, Insee – Jean-Claude JAILLET, DRJSCS.

Paca surreprésentée parmi les quartiers prioritaires les plus et les moins en difficulté de France métropolitaine

Répartition de la population des quartiers prioritaires selon les classes de la typologie



Sources : Insee, indicateurs clés de la politique de la ville 2009 ; SGCIV 2009

Typologie des quartiers prioritaires de la Politique de la ville

Une typologie a été élaborée pour différencier 2 135 quartiers prioritaires de France métropolitaine recensés par le SGCIV en 2009. Elle ne prend pas en compte les quartiers de moins de 150 habitants et ceux dénommés « Zones Urbaines Sensibles étendues ». Cette typologie s'appuie sur 18 indicateurs de la politique de la ville, disponibles sur le site www.insee.fr. Cette analyse permet de distinguer huit classes de quartiers qui reflètent la précarité financière des habitants, leurs caractéristiques socio-démographiques, leur condition de logement et leur activité.

Définitions et méthode

Le **revenu fiscal** correspond à la somme des ressources déclarées par les contribuables avant tout abattement. Il ne correspond pas au revenu disponible. Le revenu fiscal comprend les revenus d'activité salariée et indépendante, les pensions d'invalidité et les retraites, les pensions alimentaires reçues (déduction faite des pensions versées), certains revenus du patrimoine ainsi que les revenus sociaux imposables. Il ne comprend pas en revanche les revenus sociaux non imposables (RSA, minimum vieillesse, allocations familiales, APL, APA par exemple).

Le **taux d'effort net** est le rapport entre la dépense en logement d'un ménage (éventuellement déduite des aides au logement) et son revenu (incluant les prestations sociales et familiales). (Source : CAF-Dros)

L'Insee a développé une méthode dite d'**Analyse carroyée** permettant de cartographier les caractéristiques de la population selon une technique de carroyage. La zone d'étude est ainsi découpée selon un quadrillage composé de carreaux de 200 mètres de côté. Cette technique s'affranchit de tout découpage administratif et offre une finesse géographique particulièrement adaptée à l'analyse de la ville. Afin de respecter le secret statistique, on cartographie des hiérarchies (ex : éventail des revenus).

On y observe que si certains quartiers de Marseille sont fortement compactés par les différentes formes de précarité, les « quartiers aidés » des villes moyennes comme **Port-de-Bouc**, **Miramas** et **Saint-Martin-de Crau**, le sont tout autant. Les « pauvres des champs » (des zones rurales et des petites communes rurales) échappent donc à ce type de quadrillage des territoires. Ils sont un peu plus perdus dans la nature...

II.2 Les façons de voir, de catégoriser et de compter les pauvres : combien de pauvres en France ?

L'objet du présent rapport n'est pas de décompter les pauvres et les plus pauvres au niveau national ou même au niveau départemental ou infradépartemental. On dispose à cet effet de précieux rapports récents (voir encart sur les principaux rapports, articles et études retenues. On y trouvera notamment les références des rapports et avis du CDC des dernières années qui portent directement sur les populations pauvres des Bouches-du-Rhône) qui ont mobilisé les sources statistiques fiables et régulières publiées par l'INSEE (pour la France, ses régions, ses départements, ses villes, ses quartiers sensibles...), par Eurostat (pour les comparaisons au sein de l'U.E.); ces sources officielles permettent de croiser les principales catégories ou typologies de pauvres que l'on vient d'évoquer avec le **seuil et le taux de pauvreté monétaire** retenus par l'Union Européenne (seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % **du niveau de vie médian**⁵²). C'est donc une **mesure relative** qui évolue de la même manière que le niveau de vie médian ; sont considérées comme pauvres toutes les personnes qui vivent sous ce seuil de pauvreté.

Pour la France, voici quelques données chiffrées extraites de l'article synthétique de Laurent Jeanneau⁵³.

Encart n° 11 - Un seuil de pauvreté à 60 %, 50 % ou 40 % du revenu médian ?

« **En 2010, 8,6 millions de personnes étaient pauvres en France métropolitaine** selon cet indicateur : 450 000 de plus que l'année précédente et 780 000 de plus qu'en 2008, avant que la crise ne fasse sentir ses effets. Soit 14,1% des Français en 2010, contre 13 % deux ans plus tôt. Alors que ce taux était orienté à la baisse en France jusqu'en 2004, la pauvreté s'est remise à progresser. **Depuis 1970, le seuil de pauvreté a doublé en euros constants, passant de 472 euros à 964 euros en 2010, pour une personne seule.** Les pauvres d'aujourd'hui sont donc a priori plus « riches » que ceux d'il y a quarante ans, sauf qu'entre-temps le mode de vie n'est plus le même. Le taux de pauvreté relatif permet de prendre en compte l'évolution générale de la société. C'est donc cette définition qui se rapproche le plus de celle de Peter Townsend (« être exclu des modes de vie courants ») Tous les pays ne l'ont cependant pas retenu.

« La France a néanmoins longtemps privilégié **un seuil à 50 %** (soit 803 euros en 2010), avant de se rallier à la définition adoptée par ses voisins européens en 2008. Un choix qui n'est pas anodin : **passer de 50 % à 60 % du niveau de vie médian, c'est faire progresser**

⁵² **Niveau de vie** : revenu disponible du ménage (après prestations sociales et impôts) divisé par le nombre d'unité de consommation (UC). Dans un ménage, le premier adulte compte pour 1 UC, les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 UC et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC. Intensité de la pauvreté : écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. **Le niveau de vie médian**, c'est celui qui partage la population en deux : la moitié gagne plus, l'autre moins.

⁵³ Alternatives Economiques n° 319, décembre 2012, pp 58 à 61, l'intégralité de l'article en annexe n°4.

statistiquement le nombre de pauvres de 4,7 à 8,6 millions. Le seuil de pauvreté à 60 % englobe en effet des situations sociales très diverses. Et c'est l'une des critiques qui lui est souvent adressée. Ce n'est pas la même chose de vivre avec le RSA socle, soit 475 euros par mois, ou juste en dessous du seuil de pauvreté avec 960 euros. D'où l'intérêt de disposer d'indicateurs complémentaires comme le seuil de pauvreté à 40 % (644 euros par mois). Ainsi, plus de 2 millions de personnes étaient en situation de grande pauvreté en 2010, soit 3,8 % de la population. Un taux qui a sensiblement progressé depuis 2004 ».

Ces derniers chiffres (en valeur absolue et en pourcentage), tirés d'un seuil de pauvreté relative à 40 %, nous donnent sans doute une estimation de l'étendue de la misère plus proche de la réalité.

Un indicateur subjectif de pauvreté : combien de français se considèrent-ils comme pauvres selon le critère des **conditions de vie** (privations ou restrictions).

« **L'INSEE calcule un taux de pauvreté en condition de vie, qui mesure la proportion de ménages connaissant au moins 8 restrictions sur une liste de 27** ⁵⁴. Depuis dix ans, cet indicateur était orienté à la baisse. Mais l'année 2010 marque un retournement : **13,3 % des ménages sont désormais pauvres en condition de vie** (+ 1,1 point par rapport à 2009) ».

Observons ici que ce chiffre est assez proche du taux de pauvreté monétaire objectif, tel que relevé plus haut : 14,1 %.

Encart n°12 - C'est souvent pire ailleurs Quelques comparaisons (U.E.)

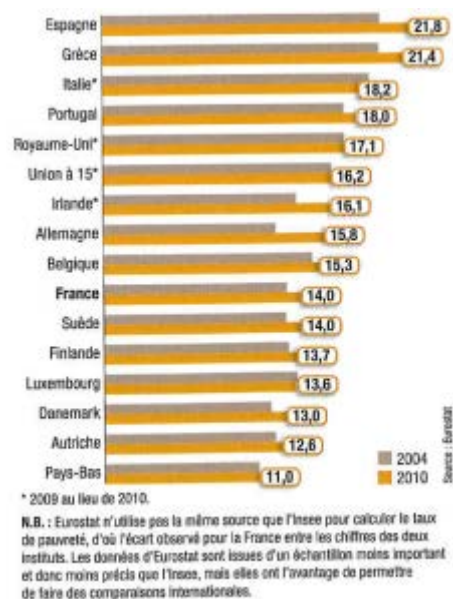
« La France ne s'en sort pas trop mal par rapport à ses voisins européens. Elle fait partie du club des pays où le taux de pauvreté est le plus bas, avec la Suède, la Finlande, l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas. Et cela grâce à son système de protection sociale, qui offre un filet de sécurité aux plus démunis. Les prestations sociales permettent en effet de réduire de 8 points la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Mais le caractère protecteur de ce filet commence à séroder. En cause : le mode d'indexation des prestations sociales, fixé sur l'évolution des prix et non sur celle générale des revenus. La plupart des minima sociaux ont ainsi décroché du Smic depuis les années 1990 (voir graphique ci-contre). »



⁵⁴ Les 27 questions posées par l'INSEE sont regroupées en quatre thèmes : insuffisance des ressources, problèmes de logement, restrictions à la consommation, retards de paiement.

« Comparée à ses voisins européens, la France demeure l'un des pays qui compte le moins de pauvres. En Allemagne, en revanche, la pauvreté explose, signe que le modèle social allemand s'effondre tandis que son modèle économique triomphe. Faut-il payer d'un tel prix la réussite économique ? La situation est également critique pour les trois pays plongés dans la tourmente du surendettement public : l'Espagne, la Grèce et l'Irlande.

Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian en 2004 et 2010, en % (voir graphique ci-contre).⁵⁵



De la même manière, la situation des plus pauvres s'est aggravée. C'est ce que mesure l'évolution de **l'intensité de la pauvreté**⁵⁶ passée de 18 % en 2004 à 18,9 % en 2010.

Au croisement des typologies et du taux de pauvreté monétaire (par tranche d'âge, par sexe, par territoire départemental).

« Qui est touché ?

« Plus d'une personne pauvre sur deux a moins de 35 ans. Parmi eux, 2,6 millions d'enfants ou de jeunes de moins de 18 ans, soit un taux de pauvreté à 19,6 % chez les mineurs, en hausse de 1,9 point par rapport à 2009. Ce qui questionne l'efficacité des prestations familiales, qui représentent pourtant un effort financier conséquent en France. D'autres pays pourtant moins généreux enregistrent des taux de pauvreté infantile bien moins élevés : 10,2 % au Danemark, 11,2 % en Finlande, 12,4 % en Suède, 13,5 % aux Pays-Bas.

C'est néanmoins entre 18 et 24 ans que le taux de pauvreté est le plus élevé (21,8 %). En cause les difficultés d'insertion que les jeunes rencontrent sur le marché du travail et le fait qu'ils ne bénéficient que de manière très restrictive des minima sociaux. Un phénomène largement amplifié par la crise : le taux de pauvreté des 18-24 ans n'était « que » de 17,6 % en 2004.

Les plus de 65 ans sont en revanche mieux lotis. Mais, sous le coup des réformes des retraites qui se sont succédé depuis 1993

⁵⁵ Op. cité Laurent JEANNEAU, « Un état des lieux alarmant » pp. 58 à 61, Alternatives économiques – décembre 2012, n° 319.

⁵⁶ Intensité de la pauvreté : écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

en France, la pauvreté des personnes âgées devrait repartir à la hausse⁵⁷. C'est ce que l'on commence à observer : entre 2009 et 2010, le taux de pauvreté des retraités a augmenté de 0,3 point. D'autre part, la situation des femmes de plus de 75 ans est préoccupante : souvent veuves, nombre d'entre elles touchent une très faible pension en raison d'une carrière incomplète. D'où un taux de pauvreté à 14 %, contre 9 % pour les hommes du même âge.

La pauvreté est par ailleurs inégalement répartie sur le territoire. Elle est cinq fois plus élevée dans les cinq départements les plus pauvres que dans les cinq les plus riches. Le Nord et le littoral méditerranéen sont particulièrement touchés (plus de 20 % de pauvreté dans l'Aude, la Corse, le Pas-de-Calais ou les Pyrénées-Orientales). Les zones urbaines sensibles concentrent également une proportion importante de pauvres (32,4 % en 2009) car la population y est plus jeune qu'ailleurs, les taux d'emploi plus faibles et la proportion d'immigrés plus élevés. Le taux de pauvreté des personnes d'origine étrangère est en effet 2,8 fois supérieur à la moyenne. Enfin, les zones rurales, avec un taux de pauvreté de 14,4 % en 2008, sont loin d'être épargnées ».

Qu'en est-il dans le département des Bouches-du-Rhône ?

II.3 La pauvreté monétaire dans les Bouches-du-Rhône (au seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian)

On se réfère ici à l'étude synthétique de Philippe LANGEVIN **Marseille, ville pauvre ? Une approche monétaire** qui nous fournit non seulement des éléments de comparaison pour Marseille et les villes de plus de 200 000 habitants (et aussi pour les 16 arrondissements de Marseille), mais encore pour l'ensemble du département des Bouches-du-Rhône (pour les années **2008-2009**, donc pour des années antérieures à l'année 2010 que nous venons d'exploiter pour la France métropolitaine)⁵⁸.

⁵⁷ Il convient néanmoins d'être prudent : il est possible que l'effet « carrière féminine » et « couple à deux conjoints actifs » l'emporte sur les effets potentiels de réduction des retraites individuelles. Laurent Jeanneau, op. cité.

⁵⁸ LANGEVIN Philippe *Marseille, ville pauvre ? Une approche monétaire*, mai 2013, 29 pages. Les données statistiques sont tirées de l'Observatoire des inégalités (INSEE), du *Rapport sur l'analyse des besoins sociaux 2011-2012 du CCAS de Marseille*, et d'autres sources plus disparates pour Marseille et les diverses villes des Bouches-du-Rhône (voir ci-après « les gens de peu et les gens de rien »)

Encart n° 13 – Philippe LANGEVIN

Un taux de pauvreté monétaire au sens de l'INSEE à quatre points du taux national

Au sens de l'INSEE, le taux de pauvreté monétaire est trois points plus élevé dans les Bouches-du-Rhône qu'au niveau national. Il était de 16,7 % en 2008 contre 12,5 % au niveau national. Le département est en douzième position nationale. Ce taux est calculé par l'INSEE dans le dispositif des revenus fiscaux localisés. Ce dispositif prend en compte les revenus disponibles des ménages à partir de la source des revenus fiscaux localisés des ménages. Il est supérieur pour les femmes de 2 points. Il était de 16,1 % en 2004. Le taux de pauvreté monétaire révèle de grandes disparités entre les départements et place les Bouches-du-Rhône parmi ceux qui sont les plus exposés.

Une pauvreté intense (ou une première approche monétaire de la misère)

L'intensité de la pauvreté est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point de niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'INSEE mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté. En 2008, l'intensité de la pauvreté est de 20,8 classant les Bouches-du-Rhône au sixième rang des départements métropolitains après Paris (23,7), le Gard (21,3), la Corse et la Seine-Saint-Denis (21,2) et la Haute-Savoie (21). Ce qui signifie que les pauvres sont plus pauvres qu'au niveau national. L'intensité de la pauvreté est passée à 30,4 dans le département en 2010, soit une augmentation de 46 % en deux ans.

La précarité dans les Bouches-du-Rhône

Le département des Bouches-du-Rhône est l'un des départements de France métropolitaine les plus affectés par la pauvreté d'un grand nombre de ses habitants. Sa position géographique entre Europe et Méditerranée fait de ce territoire de passage et d'accueil un espace où s'installent des habitants en quête de vie meilleure originaires d'autres régions françaises, de la rive sud de la Méditerranée ou de la Roumanie. Son système économique ne parvient pas à créer assez d'emploi pour répondre à la demande de la population active et le taux de chômage est structurellement plus élevé qu'au niveau national. La partie la plus performante de son économie offre des emplois qualifiés qui ne sont pas accessibles à des demandeurs, pour la plus grande part peu diplômés et peu qualifiés. La pénurie de logements, notamment sociaux, contribue à l'occupation de logements insalubres

dans le centre des villes proposés par des propriétaires sans scrupules. Les jeunes en sont les premières victimes.

Les conditions de vie de près de 17 % des habitants sont extrêmement précaires. On peut estimer qu'il y a dans le département 360 000 personnes dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian, soit moins de 956 € mensuels en 2010. Leur insertion économique et sociale est rendue très difficile non seulement par la pénurie d'emplois et de logements, mais aussi par le manque de moyens attribués aux structures qui s'attachent à lutter contre la pauvreté. Alors que l'Etat a tendance à se désengager du financement des associations qui accompagnent cette population, le Conseil Général doit faire face à des dépenses sociales obligatoires de plus en plus élevées et les prestations de la caisse d'allocations familiales pèsent de plus en plus lourd dans le budget social de la Nation. **La part des revenus sociaux dans le revenu des ménages du département est particulièrement élevée.**

Néanmoins, les prestations sociales, indispensables au demeurant, ne suffisent pas pour résoudre ce problème difficile. Le secteur associatif est largement mis à contribution pour accompagner des personnes, des familles et des ménages en grandes difficultés. La plupart de ces dépenses sont assurées par le Conseil Général, les communes et les E.P.C.I. sous la forme de prix de journée ou de subventions.

La structure par âge de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté à 60% du revenu médian montre que 33,5% ont moins de 20 ans, 6,5% ont entre 20 et 24 ans et 5,5% entre 25 et 29 ans.

Ce qui signifie que 144 000 jeunes de moins de 24 ans et 163 800 de moins de 30 ans vivent en dessous du seuil de pauvreté. La situation s'est probablement dégradée depuis 2008.

NDR : on a noté ci-dessus qu'au niveau national le taux de pauvreté monétaire avait grimpé de 2,1 % ; pour notre département, le taux de pauvreté a donc augmenté d'au moins 2,1 %, soit à 18,8 (# 19 %), contre 14,1 % au niveau national.

II.4 La situation de Marseille par rapport aux autres grandes villes de France

1. Le taux de pauvreté des ménages

La pauvreté est d'abord urbaine. Le tableau montre qu'il est supérieur dans les 11 plus grandes communes françaises. Il souligne la situation difficile de trois grandes villes : Montpellier, Lille et Marseille.

Taux de pauvreté des ménages par commune - 2009		
	Ménages pauvres	Taux de pauvreté
Paris	169 910	16 %
Marseille	93 179	26 %
Lyon	32 979	15 %
Toulouse	37 246	19 %
Nice	34 996	20 %
Nantes	21 708	17 %
Strasbourg	26 431	24 %
Montpellier	29 853	27 %
Bordeaux	20 106	18 %
Lille	25 561	27 %
Rennes	15 682	18 %
France métropolitaine	3 930 682	15 %

Source : Observatoire des inégalités

Marseille est donc, après Lille et Montpellier, la commune de plus de 200 000 habitants où la part des ménages pauvres est la plus élevée. Par rapport aux 98 communes qui ont plus de 50 000 habitants, Marseille occupe la 22^{ème} place.

2. Autres indicateurs économiques de la pauvreté

Nous retiendrons les indicateurs proposés par le CCAS de Marseille dans son rapport sur l'analyse des besoins sociaux⁵⁹ 2011-2012.

Ces indicateurs sont classés en trois familles :

Les indicateurs monétaires

- part des ménages imposés
- médiane des revenus
- ...

La structure des ménages

- part des ménages composés d'une seule personne
- part des familles monoparentales.

La population active

- taux d'activité des 15-64 ans 2011
- taux de chômage 2011
- part des non diplômés dans la population non diplômée de plus de 15 ans.

Appliqués aux 11 villes de plus de 200 000 habitants, ces indicateurs soulignent la place particulière de Marseille.

⁵⁹ CCAS de Marseille. *Rapport sur l'analyse des besoins sociaux 2011-2012.*

Indicateurs économiques 2009			
	Part des ménages imposés	Médiane des revenus €	Taux de chômage 2011
Paris	71,5 %	25 044	11,0 %
Marseille	53,4 %	16 456	17,3 %
Lyon	64,9 %	21 154	11,4 %
Toulouse	55,6 %	18 997	14,5 %
Nice	56,4 %	17 873	12,8 %
Nantes	59,1 %	19 656	13,9 %
Strasbourg	55,6 %	16 659	15,9 %
Montpellier	52,7 %	16 014	18,5 %
Bordeaux	58,4 %	19 700	14,4 %
Lille	54,3 %	16 125	17,0 %
Rennes	59,0 %	19 163	11,2 %
France métropolitaine	58,4 %	18 749	11,2 %

Source : INSEE

	Part des familles monoparentales	Part des ménages d'une personne	Taux d'activité 2011	Part Population sans diplôme	Population
Paris	7,7%	51,3%	76,2%	13,3%	2 341 050
Marseille	12,8%	39,1%	66,2%	24,4%	850 602
Lyon	7,7%	48,1%	71,9%	14,1%	479 803
Toulouse	8,0%	51,6%	69,4%	13,5%	440 204
Nice	9,9%	43,2%	69,4%	19,5%	340 735
Nantes	7,7%	50,6%	69,8%	12,2%	282 047
Strasbourg	9,4%	46,1%	67,1%	21,6%	271 708
Montpellier	10,0%	49,0%	63,6%	17,8%	255 080
Bordeaux	7,8%	54,3%	71,5%	12,5%	236 725
Lille	8,4%	52,4%	64,6%	19,9%	226 827
Rennes	7,1%	51,0%	64,9%	12,3%	206 604
France	8,6%	33,7%	71,9%	18,3%	62 465 709

3-Les indicateurs sociaux

Les données sont de 2008 et n'intègrent pas le RSA. Trois sont retenus :

- la proportion des bénéficiaires du dispositif RMI dans la population de moins de 65 ans
- la proportion d'allocataires de l'API (allocation parent isolé) parmi les femmes de 15 à 49 ans
- la proportion des allocataires de l'AAH (allocation adulte handicapé) parmi les 20-59 ans.

Appliqués aux 11 villes de plus de 200 000 habitants, ces indicateurs soulignent **la place particulière de Marseille dont les revenus sociaux évitent à plus de 20% de la population de tomber dans la grande misère.**

Indicateurs sociaux 2008-2009			
	RMI	API	AAH
Paris	4,2%	0,7%	1,8%
Marseille	11,4%	3,0%	3,2%
Lyon	3,5%	0,9%	2,1%
Toulouse	6,9%	1,5%	2,4%
Nice	4,6%	1,7%	4,8%
Nantes	5,1%	1,3%	2,5%
Strasbourg	7,6%	1,8%	2,3%
Montpellier	9,3%	1,9%	4,0%
Bordeaux	6,3%	1,3%	3,9%
Lille	12,7%	2,8%	4,3%

Note du Rapporteur

Si les indicateurs économiques de la pauvreté permettent des dénombrements réguliers et fiables des pauvres en France, dans les départements et les grandes villes, ils ne fournissent que des indications parcellaires sur les plus pauvres des pauvres et notamment sur ceux qui, en raison de l'aggravation de leur conditions précaire, risquent de tomber dans les trappes de la pauvreté, c'est-à-dire dans les bas-fonds de la misère, ou sur ceux qui s'y trouvent déjà... De plus, on estime à plus de **40 %**, **le nombre de foyers ou de personnes qui, bien qu'ayant droit aux aides sociales et aux multiples prestations, ne les réclament pas et, par conséquent, n'apparaissent pas dans les statistiques.** L'indicateur **d'intensité de la pauvreté** que nous avons relevé ci-dessus, n'est à cet égard qu'un indicateur d'alerte. Il a le mérite, cependant, de mesurer l'aggravation de la **précarité économique** qui, dans la conjoncture présente, est sans doute le principal indicateur d'alerte dont disposent les décideurs publics et les acteurs ou intervenants (publics et privés) susceptibles de mettre en œuvre des politiques préventives. Toutefois, les associations caritatives qui sont au plus près des précaires et des miséreux, dans leur action quotidienne, fournissent des estimations précieuses sur les taux de fréquentation, le nombre et les catégories de personnes qui ont recours à leurs services et prestations.

Des statistiques et des données disparates disponibles, Philippe LANGEVIN tire une esquisse des plus pauvres pour Marseille et les Bouches-du-Rhône :

Profil des pauvres dans les Bouches-du-Rhône : Les « gens de peu » et les « gens de rien ».

« On peut classer cette population pauvre en trois catégories :

- *La première est celle de ménages à très faibles ressources : ce sont les pauvres* qui ont un emploi trop mal rémunéré pour vivre normalement et qui, avec moins de 954 € mensuels par unité de consommation mais plus que le R.SA sont au dessous du seuil de pauvreté. Ce sont souvent ces «travailleurs pauvres » qui occupent des emplois fragiles, souvent à temps partiel, sur des postes de travail aidés. Ce sont aussi des retraités au minimum vieillesse, des femmes chefs de famille avec enfants. Ils habitent dans des logements sociaux des quartiers nord et est de Marseille. Peu qualifiés, peu mobiles, ils vivent dans des conditions difficiles. Ils alternent des situations d'emploi et de sous emploi sans amélioration notable de leur condition. Ils ne participent pas à la dynamique de l'économie locale. Ils ne sont pas allocataires du R.SA mais, généralement d'autres formes d'aide, tout particulièrement au logement. Leur situation est d'autant plus difficile qu'ils ne bénéficient pas de mesures spécifiques d'accompagnement. Cette population représente le quart des ménages soit 95 000 ménages et 220 000 personnes.

- *La deuxième est celle des allocataires du RSA, ce sont les précaires* Sans emploi, mal logés, peu mobiles, en voie de désocialisation, ces « accidentés de la vie » ne survivent pour la plupart que des prestations sociales et de petits boulots peu ou mal déclarés. Les anciennes bénéficiaires de l'allocation parent isolé dans l'incapacité d'occuper un emploi, les chômeurs qui ont épuisé leurs droits, les découragés dans la recherche d'emploi en représentent une grande partie. La moitié d'entre eux considèrent leur RSA socle comme leur seule ressource stable et s'organisent dans la précarité. Ces personnes vivent souvent dans des logements insalubres des "centre ville", dans le logement social de fait. Elles bénéficient de nombreux dispositifs d'accompagnement (P.L.I.E., contrats d'insertion, P.D.L.P.D., aide sociale du département...) et de la couverture médicale universelle. Elles travaillent, quand elles le peuvent, le plus souvent au noir, fréquentent les restaurants du cœur, 65 100 personnes dans le département perçoivent le RSA socle. Cette population représente 10% des ménages et 82 000 personnes.

La troisième est celle des sans domicile fixe, ce sont les misérables. Ce sont ces exclus qui fréquentent, de façon irrégulière, les centres d'accueil : à Marseille, les centres d'accueil de nuit de Madrague-ville (300 lits) et de Forbin Saint Jean de Dieu, le centre d'accueil de jour de Marceau qui ne reçoit que des personnes en règle. Le centre de Béthanie du Secours Catholique reçoit, lui, une centaine de personnes par jour en situation régulière ou en attente de régularisation. Si cette population est stable au niveau quantitatif, elle est de plus en plus atteinte de précarité et fortement désocialisée. Sa réinsertion ne peut passer que par des opérations lourdes.

On compte parmi elles une forte proportion d'étrangers, de plus en plus venus des pays de l'Est, souvent en situation irrégulière et, de ce fait non allocataires des prestations sociales ou du revenu minimum d'insertion. Leur nombre est très difficile à évaluer car cette population échappe à toute statistique. Elle est évaluée à 600 personnes permanentes à Marseille et à 1 600 avec l'arrivée récente des Roms qui vivent dans des conditions indignes ».

Source : Philippe LANGEVIN

Encart n°14 - Quelques estimations des « plus précaires »

« Au-delà de l'approche statistique, la pauvreté s'apprécie aussi par les associations qui œuvrent auprès des plus démunis. Un certain nombre de foyers en souffrance n'apparaissent pas dans les statistiques, même s'ils sont recevables aux aides sociales. La lourdeur des dossiers à remplir, la désocialisation, le découragement, la honte écartent des aides une partie des habitants les plus pauvres. La plupart de ces associations soulignent l'augmentation des personnes qu'elles reçoivent.

Une cinquantaine de mouvements, souvent d'origine chrétienne, accompagnent la partie la plus précaire de la population. Ils fonctionnent largement par des subventions du Conseil Général.

Le Secours Catholique rencontre de plus en plus de personnes isolées qui représentent 43% du public accueilli. 50% sont inactives à cause de problèmes de santé. Les étrangers qui viennent des pays de l'est sont de plus en plus nombreux.

La Fondation Abbé Pierre fait face aux 10 000 expulsions prononcées par an dans le département par les tribunaux. La boutique de solidarité accueille tous les jours une centaine de personnes où 700 sont domiciliées. Elle prend en charge les Roms sur le plan sanitaire et social (leur nombre est estimé à environ 2 000 dans les Bouches-du-Rhône⁶⁰).

Les restaurants du cœur n'arrivent plus à faire face à une demande croissante de besoins alimentaires.

Médecins du monde a enregistré un accroissement de 10% des demandes de consultations médicales, plus de 3 200 personnes en 2010 sur le pôle médical et 5 000 sur le pôle social. L'association a constaté que le coût du ticket modérateur écartait des soins un grand nombre de personnes.

Les Petits Frères des Pauvres font face à une augmentation des personnes accueillies, notamment de femmes âgées, veuves et sans enfant. Le profil de ces personnes se caractérise par la dégradation de la santé physique et psychologique, l'augmentation de la solitude et de l'isolement et celle des difficultés matérielles.

La Banque Alimentaire récolte des denrées de la part de l'Union Européenne, de la grande distribution, de l'industrie agroalimentaire et des particuliers dans le cadre de sa journée nationale de collecte qu'elle

⁶⁰ Voir le rapport et l'avis de Philippe LANGEVIN (25/06/2013).

redistribue aux associations. L'Union Européenne ne garantit pas la poursuite de ses dons.

L'Hospitalité Saint Jean de Dieu, centre d'accueil de nuit, est complet tous les jours et refuse des sans abri qui, à partir de 13 heures, font la queue devant ses locaux.

Tous ces mouvements donnent un visage à la pauvreté qui n'apparaît pas dans les chiffres. Marseille est la seule ville en France à avoir mis en place un SAMU social⁶¹. L'unité d'hébergement d'urgence⁶², qui offre une structure d'accueil et d'hébergement de 329 places, est gérée par l'association «Agences immobilière à caractère social ».

Source : Philippe LANGEVIN

⁶¹ Guide de l'urgence sociale – SAMU social de Marseille.

⁶² Unité d'Hébergement d'urgence - 110, chemin de la Madrague Ville – 13015 Marseille

En conclusion du chapitre II

Tout au long de ce chapitre, on a pu relever les multiples symptômes, facteurs, processus, étapes et états de la pauvreté et de la misère. La grande pauvreté, la pauvreté extrême, la misère, ne se réduisent pas à un état de pauvreté économique même si l'on complète l'indicateur monétaire (seuil de pauvreté estimé à 60 % du revenu médian) par des indicateurs de pauvreté intensive, par des indicateurs de privation (ou de niveau de vie) et par des indicateurs de précarité. Les approches de certains grands auteurs et acteurs comme **MILLER, BARTOLI, CASTEL, PAUGHAM, WRESINSKI...** nous incitent à penser la pauvreté et surtout la grande pauvreté (ou la misère) comme phénomène de **pauvreté multidimensionnelle**, dont l'enchevêtrement et les interactions des facteurs matériels et immatériels qui en déclenchent le processus, sont encore insuffisamment connus. Ceci doit porter les chercheurs, observateurs et acteurs non seulement à enrichir la gamme des indicateurs ou des études empiriques au plus près des populations de pauvres sur leurs lieux de vie respectifs, mais encore de « repenser la pauvreté » en fonction de l'évolution des contextes économiques, sociaux, sociétaux, politiques particuliers dans lesquels se maintiennent ou se développent les phénomènes de pauvreté, tout particulièrement dans les pays riches (pour ce qui concerne l'objet de la présente saisine).

L'arbre de la pauvreté cache la forêt de la misère

Enfin, risquons une image : le foisonnement des arbres de la pauvreté qui sont devant nos yeux, peut cacher l'étendue de la forêt de la misère et surtout les processus mêmes de reproduction de la forêt ; d'où le paradoxe durable de la permanence de la pauvreté dans les pays les plus riches de la planète.

Il était donc nécessaire de prendre un peu de recul par rapport aux multiples catégories d'intervenants sociaux (publics et privés) qui sont confrontés au jour le jour aux manifestations les plus tangibles de la pauvreté (et de la grande pauvreté) et qui ont pour mission ou fonction d'apporter des réponses concrètes, dans le court et le très court terme, à telle ou telle catégorie de pauvres (ou personnes en difficulté ou en besoin) et à telle ou telle catégorie de problèmes (logement, santé, alimentation, hébergement, éducation, formation accès à l'emploi ou à l'activité, accès aux droits sociaux, prévention, protection, etc.).

Cette prise de recul est partie intégrante et explicite de la présente saisine. Elle implique une vision plus « compréhensive » du phénomène multidimensionnel de la pauvreté. En d'autres termes, une intelligence collective plus globale (ou transversale) du phénomène de reproduction de la pauvreté est sans doute nécessaire pour concevoir et mettre en œuvre les politiques préventives de lutte contre l'intensification et l'extension du phénomène de pauvreté dans le département des Bouches-du-Rhône, c'est ce que nous avons tenté de faire dans les deux chapitres précédents.

III. PLACE ET ROLE DU CONSEIL GENERAL DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION

III.1 Introduction : la pauvreté en France aujourd'hui ou « l'éternel retour » ?

Le long parcours des deux premières parties a permis de relever la continuité des discours et aussi les oppositions ou les différences entre les « façons de dire », les « façons de voir » et, par voie de conséquence, les « façons d'agir » (ou de ne pas agir) au sujet de la pauvreté et de la misère.

Cela nous a permis aussi de repérer, dans le temps long, les principaux points d'inflexion des discours et des représentations sociales qui leur sont attachées, tant dans le monde politique (celui de la sphère publique) que dans celui de la société civile (avec ses auteurs et ses acteurs) ; ces points d'inflexion ou de rupture étant eux-mêmes liés aux « événements démesurés » et aux évolutions ou révolutions économiques qui ont marqué les deux siècles passés. On a pu relever, à cet égard, que la grande crise de régulation du régime capitaliste « fordiste » de l'après-guerre qui se manifeste au début des années 1970, marque un tournant significatif des représentations sociales et politiques relatives à la pauvreté et à la grande pauvreté dans « les pays riches ». Il en résulte une approche beaucoup plus « compréhensive », c'est-à-dire globale ou transversale, de la dynamique ou des processus multiples de reproduction de la pauvreté « héréditaire » et, par conséquent, des facteurs multiples qui peuvent conduire de divers états de pauvreté monétaire, via la précarité économique et sociale, à des situations d'exclusion et donc de grande pauvreté voire de misère.

Cette prise de conscience relative aux processus diversifiés pouvant conduire les pauvres ou même les moins pauvres économiques (selon le critère de pauvreté monétaire), notamment « les nouveaux pauvres » en situation de précarité économique, vers des états d'exclusion, va infléchir durablement les stratégies et les politiques préventives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

1- **Au tout début des années 1980** (suite à l'alternance politique de 1981), on pouvait déjà lire chez certains analystes la perception de la nouvelle pauvreté précarité, mais aussi la crainte que celle-ci occulte l'enjeu de la lutte contre l'extrême pauvreté ou la misère.

Encart n° 15 - La perception de la nouvelle pauvreté ne doit pas fausser la démarche⁶³

L'opposition entre nouvelle pauvreté et pauvreté traditionnelle a souvent été faite ces derniers temps. Il convient toutefois de ne pas trop l'exagérer. Chacun de ces phénomènes correspond sans aucun doute à des processus, des manifestations, des populations et des comportements différents. Le premier touche des individus ou des familles qui basculent dans la pauvreté ou l'exclusion, en raison de leur situation rendue précaire par la crise économique actuelle. Le deuxième concerne des milieux sous-prolétaires

⁶³ Problèmes économiques, 7 avril 1983, n° 1 818, op. cit.

qui subissent la misère et l'exclusion depuis longtemps et pour certains depuis plusieurs générations.

La pauvreté contemporaine peut se comprendre, notamment, par la rupture d'un fonctionnement socio-économique pré-industriel et par son remplacement par un système « productiviste ». Le processus de paupérisation et le statut du pauvre ont ainsi complètement changé.

Dans cette optique, la pauvreté n'est plus vue comme le trait commun d'un groupe particulier, les pauvres, mais comme le fruit de processus économiques et sociaux qui maintiennent certains dans une exclusion sociale consolidée et tendent à faire basculer beaucoup de ménages, en raison surtout du chômage, dans des situations inextricables, il faudrait donc, plutôt que compter, s'efforcer surtout de comprendre et admettre avec tous les experts que la définition de la pauvreté n'est pas scientifique mais politique⁶⁴.

Mais, qui peut affirmer que le mouvement de précarisation actuel est bien transitoire et que, après la crise, la situation des individus et des familles se rétablira ? Les immigrés de la deuxième génération constituent aujourd'hui un élément d'hétérogénéité dans la pauvreté, mais le flux de ces enfants en situation précaire ne risque-t-il pas de venir gonfler les effectifs des pauvres de toujours ? Les « précaires » d'aujourd'hui ne préfigurent-ils pas le Quart monde de demain ? Les experts préconisent certes de ne pas confondre pauvreté traditionnelle et nouvelle pauvreté d'où la nécessité d'englober ces deux dimensions dans les politiques de lutte contre la pauvreté, sans négliger l'une ou l'autre.

C'est ici qu'il est permis d'émettre quelques craintes. Si une politique de lutte contre la pauvreté doit se dessiner, il est probable, si l'on n'y prend garde, qu'elle sera confisquée de fait, pour sa plus grande part, au profit d'une seule de ces deux dimensions de la pauvreté : la plus récente. Il est à craindre que toutes les attentions et toutes les énergies se polarisent sur le plus urgent, le plus visible, le plus rentable et le plus facile peut-être : la nouvelle pauvreté. Et que parallèlement, les plus exclus voient leur lente promotion compromise, ou soient de fait, enfoncés encore un peu plus. Car, si l'extrême pauvreté constitue bien un enjeu de société, elle est très difficile à faire reconnaître comme tel.

Dans la revue *Echange et projets*, Jean-Michel BELORGEY, député de l'Allier, relevait encore qu'on est davantage porté « *dans les rangs de l'actuelle majorité, à poser les problèmes de politique sociale en termes de grandes avancées concernant l'ensemble de la population ou de très vastes groupes, plutôt qu'en termes d'interventions ponctuelles en faveur de groupes cibles spécifiques* ». De plus, il mettait en garde contre le risque d'un nouveau dualisme qui différencie « inactifs involontaires et inactifs volontaires, ou inactifs pour cause de conjoncture économique et inactifs pour cause « d'inadaptation », sociale ou professionnelle. D'où le souhait exprimé par cet auteur de prendre en compte les revendications des

⁶⁴ Cf. l'article de A. LION, « Qui est pauvre en Europe ? », le Monde du 13.7.1982.

« pauvres », anciens ou nouveaux, malgré la sévérité de la conjoncture et la tentation des corporatismes. « *L'avenir est donc de réinventer un dispositif susceptible de répondre aux besoins de groupes sociaux les plus démunis, et qui saurait à la fois tenir compte des particularités de la situation de leurs membres,..., et s'articuler avec les dispositifs de protection sociale intéressant les autres groupes de la population (...)* ».

2- **Pour les années 1990**, Nadine RICHEZ-BATTESTI a bien relevé le nouvel infléchissement et l'enrichissement du débat politique relatif à la lutte contre la pauvreté qui va se traduire concrètement par la loi de lutte contre les exclusions de 1998.

Dans les extraits suivants, nous avons souligné certains mots ou expressions-clés qui caractérisent ces nouveaux infléchissements que l'on retrouve aujourd'hui dans le **Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion** (décembre 2012) ; on le désignera ci-dessous par (**Plan 2013...**), dans la mesure où sa mise en œuvre, détaillée dans les sept « feuilles de route » adressées aux ministres les plus directement concernés, est programmée à partir du premier semestre 2013.

Encart n°16 – Nadine RICHEZ-BATTESTI

La lutte contre l'exclusion et la reconstruction de la cohésion sociale⁶⁵ (Nadine RICHEZ-BATTESTI)

« Le débat s'est progressivement déplacé de la lutte contre les inégalités à **la question de l'exclusion** et des moyens de restaurer **la cohésion sociale**. Il s'est accompagné depuis le début des années 90 d'une réflexion croissante sur équité, efficacité et justice sociale qui conduit à réfléchir à la fois sur les modalités d'intervention, sur les inégalités acceptables et nécessaires à la croissance économique et sur le type de services à financer ou à fournir hors marché pour restaurer la cohésion sociale.

Sur la plupart des champs d'intervention des politiques sociales, on identifie désormais des catégories de population qui échappent aux dispositifs en place ou pour lesquels les dispositifs sont inefficaces.

Les remèdes apportés ne se limitent plus aux minima sociaux et donc à une approche en termes de revenus. Sous la pression croissante des associations telles qu'ATD-Quart Monde dès 1987⁶⁶ et en réponse au projet électoral de Jacques Chirac sur la réduction de la **fracture sociale** des projets de lois sur l'exclusion se sont succédé depuis le milieu des années 90. **La loi de lutte contre les exclusions**, élaborée par la « gauche plurielle » au pouvoir, a finalement été adoptée durant l'été 1998. Elle contribue à souligner la **multiplicité des paramètres de l'exclusion**. Elle rend possible le cumul de

⁶⁵ Nadine RICHEZ-BATTESTI, extraits de l'ouvrage collectif, *la question sociale en France depuis 1945*, Maurice PARODI, Philippe LANGEVIN, Jean-Pierre OPPENHEIM, Nadine RICHEZ-BATTESTI, Armand Colin, 2000.

⁶⁶ J. WRESINSKI, *Grande pauvreté et précarité économique*, Conseil économique et social, Paris 1987 ; ANTHONIOZ DE GAULLE, *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Conseil économique et social, Paris, 1995.

certain minima sociaux ou leur maintien lors d'une reprise d'activité. Elle précise le fonctionnement de **l'action sociale d'urgence** et introduit pour les jeunes des parcours pour l'emploi sur une période de 18 mois (programme Trace). D'autres instruments ont par ailleurs été mis en œuvre en réponse à des analyses particulières de l'exclusion. **L'approche politique et culturelle** tend à souligner que la cause de l'exclusion provient d'un déclin général des institutions d'encadrement et de représentations collectives (Etat, École, syndicats, valeurs civiques). Les remèdes préconisés s'ancrent alors dans la politique de la ville, de l'école et sur la réflexion sur une nouvelle citoyenneté. **L'approche socioéconomique** qui souligne l'importance de la crise de l'emploi met plutôt l'accent sur des réponses centrées sur la politique de l'emploi et la création de nouvelles activités. **L'approche locale et communautaire** tend, quant à elle, à revitaliser la société par le bas à travers des initiatives de développement local, le renforcement du rôle des associations et le développement de **projets locaux** (ZEP en matière éducative, DSU sur les quartiers).

La difficulté d'apporter des réponses aux populations en **voie de désaffiliation** ou **en situation d'exclusion** renforce aujourd'hui la prise de conscience de la nécessité d'agir en amont, c'est-à-dire dans le **champ de la prévention**. Elle conduit aussi à prendre en compte que chaque politique publique doit être jugée à l'aune de ses conséquences sur la cohésion sociale (et sur la cohésion territoriale).

Ainsi, du point de vue de la santé, **le plan Juppé de 1995**, qui préconisait l'introduction d'un régime universel d'assurance maladie, visait à la fois à restreindre encore les exclus de la santé, mais aussi à introduire le droit aux mêmes prestations en nature pour tous en fonction du seul critère de résidence et non de l'appartenance professionnelle. Aujourd'hui, ceux qui n'ont pas accès aux soins ne sont pas forcément les plus démunis, mais les ménages qui ayant des niveaux de salaires faibles ne peuvent se permettre de consacrer une part de leurs revenus à la santé, tout en étant affiliés à la Sécurité sociale.

Le projet de **Couverture Maladie Universelle (CMU)** repris par le gouvernement Jospin offre désormais la gratuité intégrale des soins à 6 millions de personnes, les compagnies d'assurance et les mutuelles devant assurer pour leur part 20 % du coût global.

En matière d'action sociale, le renforcement de l'intervention des associations en direction des plus démunis, la mise en œuvre de **politiques transversales de lutte contre la pauvreté** ou le développement de **la politique de la ville**, ainsi que les interventions préventives dans les cas de précarisation, sont autant d'éléments qui devraient contribuer à un meilleur maillage territorial en matière d'intervention sur l'exclusion et les nouvelles pauvretés. Néanmoins, l'ampleur des processus cumulatifs à l'œuvre et le risque d'irréversibilité des situations supposent de nouvelles stratégies d'action et d'intervention, d'autant que le travail perd son pouvoir intégrateur.

Ces stratégies tendent à associer à la fois des politiques plus globales, mais aussi à prendre en compte l'hétérogénéité croissante du tissu social. Deux

mouvements sont en cours aujourd'hui⁶⁷. Le premier s'inscrit dans une dynamique renouvelée de contractualisation et d'accompagnement autour d'un projet individualisé. Le second valorise le retour au communautaire et aux solidarités territoriales. **La solidarité de similitude** (culturelle) et la **solidarité de proximité** sont alors valorisées comme expression d'appartenance et **l'échelon territorial** apparaît comme le périmètre pertinent de mutualisation. Les deux démarches tendent à combiner les formes de **solidarité organique** (protection sociale et action sociale instituées) et des modalités de **solidarité volontaire** (de type mutualiste, associatif ou familial) ».

- 3- De nouvelles lois relatives à l'organisation des Services à la Personne (SAP) sont venues opposer à nouveau deux logiques de l'action publique : la **logique des politiques de l'emploi** (plutôt liées à la politique de l'offre d'inspiration libérale) et **la logique des politiques de solidarité** visant spécifiquement les personnes ou les groupes en grande difficulté (plutôt d'inspiration interventionniste ou social démocrate).

La nouvelle crise systémique, qui se développe et s'aggrave depuis 2008, remet au centre des responsabilités politiques et des politiques publiques, dans tous les Pays membres de l'U.E. et notamment ceux de la zone euro dont la France, la question du chômage ou de l'inactivité comme facteur premier de la précarité et des processus d'exclusion.

On peut donc craindre à nouveau, comme au début des années 1980 « *le risque d'un nouveau dualisme qui différencierait inactifs pour cause de conjoncture économique, et inactifs pour cause d'inadaptation sociale ou professionnelle* » et qui focaliserait les moyens de l'intervention publique sur les premiers au détriment des seconds, c'est-à-dire les plus exclus.

- 4- **Mais qu'en est-il aujourd'hui (en 2013...)**, à l'heure de la mise en œuvre du nouveau **Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion**, adopté par le gouvernement Ayrault, à l'issue de la consultation du **Comité National des Politiques de Lutte contre l'exclusion et la pauvreté (CNPLE)**, en décembre 2012 ?

Avant de passer au crible fin ce Plan 2013, afin de repérer quels peuvent être le rôle et la place du Conseil général (section 3), il est nécessaire de passer en revue les institutions ou collectivités publiques engagées dans cette bataille. En d'autres termes, quel est, en France, le principal responsable institutionnel (ou le chef d'état major) de ce plan de lutte ? (section 2). La réponse pourrait paraître évidente, a priori, mais il n'est pas si aisé de concilier les deux principes de base qui guident toute politique sociale aujourd'hui, **le principe de subsidiarité** et **le principe de proximité** ; pas plus que d'atteindre d'un même coup, les deux objectifs politiques majeurs de **cohésion sociale** et de **cohésion territoriale**.

⁶⁷ En 2000 pour l'auteur.

III.2 Quel est le principal responsable public (ou chef d'état major) de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ?

On doit distinguer ici, d'une part, le **niveau de responsabilité politique** ou de **compétence formelle**, auquel s'applique en France, le **principe de subsidiarité** posé par les traités européens en matière de politiques sociales et, d'autre part, le **niveau territorial** le plus pertinent ou le plus approprié pour la mise en œuvre du **principe de proximité** ; ces deux questions étant en effet dépendantes des nouveaux **projets de loi de décentralisation** et de **Modernisation de l'Action Publique** en cours de discussion.⁶⁸

- 1- Si, depuis la Révolution française et la naissance de la République, l'Etat s'est toujours posé comme le garant des principes républicains de **liberté, égalité, fraternité** auxquels on peut associer ceux de **solidarité, de justice, de cohésion sociale, d'inclusion**, c'est à lui qu'incombe donc la responsabilité juridique politique et morale de garantir les bonnes conditions d'application de ces principes à l'ensemble des citoyens et des ressortissants de la nation française (principe d'égalité et de non discrimination). C'est donc l'Etat qui est le responsable institutionnel et le « chef de file » en titre pour la mise en œuvre du dernier Plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion ; ce qui est d'ailleurs explicitement affiché dans les sept feuilles de route ministérielles déclinées dans ce Plan 2013.
- 2- Cependant, il est manifeste que la commune et le département sont en première ligne du front de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ces collectivités territoriales sont donc les mieux positionnées pour une bonne application du principe de proximité. Il appartient à l'Etat, dans le cadre des nouvelles **lois sur la décentralisation** et la **réforme de l'action publique** (et de la déconcentration des services de l'Etat...), d'articuler au mieux les principes de subsidiarité et de proximité.
- 3- S'agissant des **collectivités territoriales** et plus précisément ici **du département (et du Conseil Général) des Bouches-du-Rhône**, ses compétences formelles en matière d'aide sociale légale et d'action sociale en général, mais aussi d'interventions volontaristes dans les champs socio-sanitaires, économiques, éducatif, culturel... le positionnent certainement au premier plan, derrière l'Etat et aux côtés des communes, sur les fronts multiples de lutte contre la pauvreté et la misère.

En effet, dans les publics et usagers traditionnels de l'aide sociale (petite enfance, personnes âgées, personnes handicapées) auxquelles se sont rajoutées, tout au long de ces dernières décennies les « bénéficiaires » de nouveaux droits sociaux (RMI – RMA – RSA) et surtout « les publics-cibles » des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, on trouve forcément la gamme la plus étendue des situations de pauvreté, de précarité et de misère potentielle ou réelle.

De plus, et très concrètement, sur les multiples terrains et aux divers échelons de proximité des structures d'intervention déjà en place⁶⁹, les agents ou intervenants

⁶⁸ Au sujet du projet de loi de l'Acte III de la décentralisation, voir la note « *Etat des lieux au 13 mai 2013* » dressée par Philippe LANGEVIN (document transmis aux membres du C.D.C.).

⁶⁹ Voir le rapport de Jacques PANTALONI pour le CDC.

sociaux et médico-sociaux du Conseil général travaillent déjà en relation plus ou moins étroite ou directe avec les agents des communes (et parfois des EPCI) et avec les agents de l'Etat. De prime abord, se pose donc **la question de la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements de coopération intercommunales** (EPCI – dont les nouvelles métropoles annoncées) et, en second lieu, **la question de la coordination des actions de ces acteurs publics eux-mêmes et aussi des actions des acteurs privés sollicités pour participer au Plan de lutte.**

- 4- **Du côté des acteurs privés et des diverses organisations de la société civile** (associations⁷⁰, entreprises, organisations professionnelles et syndicales...), même question : **quel rôle et quelle place pour les citoyens et pour les organisations de la société civile aux côtés des acteurs** et des responsables de la sphère publique ? Si les pouvoirs publics reconnaissent pleinement aujourd'hui le rôle historique des organisations charitables issues des congrégations religieuses, des Eglises et celui des mouvements mutualistes ou solidaristes d'inspiration laïque, ainsi que leur rôle incontournable et leur place légitime aux avant-postes de la lutte contre l'extrême pauvreté tout particulièrement, la question de leur positionnement dans l'organigramme du dispositif de lutte se pose encore.

Découle-t-il du Plan 2013 la perspective d'un **travail en partenariat** avec les pouvoirs publics ou bien une **simple invitation à participer à la lutte commune**, sur la base du volontariat, du bénévolat (et dans l'esprit « *à chacun ses pauvres* » qui nous renverrait au dualisme historique de la question sociale) ?

III.3 Quelle place et quel rôle pour le Conseil Général dans le Plan 2013 ?

La démarche proposée par le rapporteur :

- 1- **Repérer d'abord, avec l'aide des services**, (en toute priorité des services de la **DGEA solidarité**, mais sans oublier ceux rattachés à la **DGA cadre de vie...**) **ce que fait déjà le CG 13 sur le front de lutte contre la pauvreté et la grande pauvreté** (de manière **explicite** ou **implicite**).
- 2- A cet effet, **distinguer pour les besoins de l'analyse :**
 - **Ce qui relève des mesures d'urgence** ou des **politiques ambulancières, réparatrices** (ou de **soulagement**) **au jour le jour des misères les plus tangibles** et qui ne relèvent pas, a priori, des compétences du Conseil général (par exemple, les subventions à des associations caritatives).
 - **Ce qui relève des politiques préventives visant à contrecarrer les facteurs et les processus de dégringolade des pauvres dans les « trappes de la misère »** ; plus particulièrement, celles qui peuvent **s'articuler avec le noyau dur des compétences formelles du Conseil général en matière d'action sociale** (que le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales en cours de discussion lui conserve intégralement).

⁷⁰ On se rapportera notamment au tout récent *Annuaire des mouvements chrétiens ou d'origine chrétienne au service des plus démunis à Marseille* du CDES, Comité Diocésain Economique et Social de Marseille (octobre 2012, www.cdes-marseille.fr).

- 3- Distinguer encore, **pour les mesures d'urgence et surtout pour les politiques préventives ce qui découle des compétences formelles du Conseil général en matière d'aide sociale légale ou d'action sociale en général, en matière d'insertion sociale et professionnelle et donc d'accès à l'emploi ou à l'activité) et en matière de gestion des nouveaux droits sociaux ou « filets de sécurité »** tels que le RSA.

Distinguer aussi ce qui relève de ses **politiques volontaristes** ; ces dernières pouvant s'exercer dans le **champ de l'action sociale proprement dite, mais aussi dans d'autres secteurs, tels que l'action culturelle, l'éducation, la politique de la ville, l'économie et l'aménagement du territoire, la jeunesse et les sports** ; ce type d'intervention pouvant fortement contribuer aux impacts positifs à long terme du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion.

- 4- En ce qui concerne les **propositions qui seront faites** aussi bien pour les mesures d'urgence que pour les politiques préventives, il faudra **privilégier le « comment » plutôt que le « combien »**, compte tenu, d'une part, du niveau très élevé des moyens déjà engagés par le Conseil général dans les politiques d'action sociale et, d'autre part, des contraintes institutionnelles et financières qui vont continuer à peser sur les collectivités locales.

→ **Il faudra donc privilégier la réflexion sur les bonnes stratégies de lutte contre la pauvreté et les modes d'organisation ou de coordination des services et des actions** qui ont pu faire leur preuve ici ou là, c'est-à-dire qui ont pu avoir un impact positif sur les comportements, les modes de vie et les projets de vie des pauvres et des plus pauvres.

→ D'où **la nécessité permanente de « repenser la pauvreté »** comme nous avons commencé à le faire dans les deux premières parties du présent rapport, en mobilisant les observations, les études, recherches et références d'auteurs et d'acteurs des deux derniers siècles.

→ **Nécessiter aussi de capitaliser les expériences innovantes** qui ont pu être conduites par les acteurs publics ou privés sur le territoire des Bouches-du-Rhône et dans d'autres départements ou d'autres pays de l'U.E.

III.4 Présentation générale du Plan 2013

→ **Les points-clés de l'Introduction**

1- **le constat d'aggravation des situations de pauvreté monétaire, de précarité financière, d'intensité de la pauvreté et de l'exclusion, depuis 2006.**

2- **la méthode d'élaboration du Plan :**

⇒ **Une concertation inédite avec les services de l'Etat (Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions – CILE), les collectivités territoriales, les associations, les partenaires sociaux, les chercheurs et experts, les personnes en situation de pauvreté elles-mêmes (par le truchement du Conseil National des politiques de lutte contre l'exclusion et la pauvreté (CNLE) et des groupes de travail thématiques constitués et présidés par les sept ministres les plus concernés),**

⇒ **Une conférence nationale contre la pauvreté pour l'inclusion sociale** (10 et 11 décembre 2012),

⇒ **L'adoption du Plan, le 21 janvier 2013 par le CILE.**

3- **les cinq principes qui structurent la « nouvelle approche »**

- ① **Un principe d'objectivité** calé sur le constat d'aggravation de la pauvreté et de la grande pauvreté et de ses causes structurelles,
- ② **Le principe de non stigmatisation** : « *C'en est fini de la dénonciation de la paresse ou de la malhonnêteté des ménages modestes* ».
(NDR : c'en est sans doute pas tout à fait fini dans les représentations sociales ambiantes !).
- ③ « **Le principe de participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques** », ce qui renvoie à la nécessité de prendre en considération la parole des pauvres⁷¹ et aussi aux approches des fondateurs d'ATD-Quart monde et d'Emmaüs.
- ④ **le principe de juste droit** selon lequel il est urgent de s'attaquer au **phénomène du non-recours aux droits sociaux** de la part des ayant-droits du fait de l'absence d'information, des complexités administratives ou de la méfiance des ayant-droits à l'égard de l'institution ; ce principe trouvant son pendant dans la question de la fraude sociale (et... de la fraude fiscale),
- ⑤ **Le principe de décloisonnement des politiques sociales** qui se traduit par l'élaboration d'un plan interministériel et qui doit se traduire, sur le terrain, par une meilleure coordination des acteurs publics et privés, au-delà d'une stricte logique de dispositifs sectoriels.

4- **Résumé des sept feuilles de route ministérielle fondées sur les constats et principes d'action**

- ① **Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux** en application du **principe de juste droit** et du **principe de non stigmatisation**)
« *L'amélioration de l'accès aux droits doit devenir un objectif politique à part entière et le pendant de la lutte contre la fraude* ».

« *Cette nouvelle orientation permettra à des personnes de bénéficier des prestations auxquelles elles ont légitimement droit et aussi de sortir du procès en assistanat des politiques de solidarité nationale* ».

NDR : le dernier rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion budgétaire des collectivités territoriales avait tout particulièrement relevé que 40 % des ayant-droits légitimes du R.S.A. ne le réclamaient pas ; ce qui représentait un **manque à dépenser** très important pour les Conseils généraux et, par conséquent, un nouveau problème financier à venir dans

⁷¹ On se reportera, à cet égard, à la démarche ou la méthode préconisée et mise en œuvre par Bertrand Schwartz « *Moderniser sans exclure* », telle que présentée par Michaël DIEBOLD au CDC le 28 mai 2012.

l'hypothèse d'une amélioration sensible de l'accès aux droits (c'est-à-dire de la charge financière consécutive pour les Conseils généraux non intégralement compensée par l'Etat...).

« Accompagnant la hausse de la pauvreté monétaire, la très grande pauvreté s'accroît à nouveau... L'accès aux biens essentiels, logement, énergie, nourriture équilibrée, doit plus que jamais faire l'objet d'une attention particulière, en privilégiant une approche de solvabilisation des ménages ».

NDR : l'approche solvabilisation des ménages (« de très grande pauvreté ») passe donc par une revalorisation du niveau du R.S.A. **« qui s'est considérablement affaibli par rapport au SMIC ou encore au revenu médian de la population »** (lequel a tout de même augmenté de 12 % depuis 1996 en termes réels – déduction faite de l'inflation -).

- une politique de solvabilisation des ménages qui se fonderait sur le seul principe du **« juste droit »** et serait oubliée d'un autre grand principe, celui du **« juste prix » des biens essentiels** (logement, énergie, alimentation, santé, etc.) contribuerait involontairement mais efficacement à la dérive spéculative des prix des biens les plus essentiels comme celui du logement (en renforçant le mécanisme de la rente foncière). Or, cette question du « juste prix » des biens essentiels et, par conséquent, celle du contrôle des marchés de ces biens et services, n'est pas explicitement évoquée dans le Plan 2013...

② **Emploi, travail et formation professionnelle**

« Il faut d'abord reconnaître l'accès à l'emploi comme facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté... »

« Ceci n'empêche pas que de nombreux écueils pratiques, liés notamment à la santé, au logement, à la mobilité et à la garde d'enfants, puissent nécessiter la mobilisation de réponse complémentaire, notamment pour les familles monoparentales ».

« Cette approche conduit à mettre l'accent sur les solutions d'insertion professionnelle reposant sur l'accès à l'emploi : accès direct auprès des employeurs classiques, notamment via l'emploi de techniques de médiation active (pouvant nécessiter un accompagnement parallèle) ou par la création d'activités ou d'emplois de transition en contrat aidé, dans le cadre de l'insertion par l'activité économique ou des entreprises adaptées » (pour les travailleurs handicapés).

« Il faut ensuite lutter contre la segmentation ou la dualité du marché du travail, tout en progressant dans la sécurisation des parcours. La négociation sur la sécurisation de l'emploi qui s'est conclue le 11 janvier 2013 marque une étape importante dans la lutte contre la précarité en emploi. L'accord prévoit une sur-cotisation pour les contrats courts et des

dispositions d'encadrement du temps partiel, identifié comme l'un des éléments majeurs de la précarité des salariés et notamment des femmes (80 % des salariés à temps partiel). En termes de sécurisation des parcours professionnels, pour l'ensemble des salariés, et en particulier pour ceux qui sont confrontés à des parcours comprenant des ruptures, l'accord conclu par les partenaires sociaux prévoit plusieurs avancées marquantes : la création de droits rechargeables à l'assurance chômage – qui permettra de renforcer les droits des travailleurs aux parcours heurtés – la création d'un compte personnel de formation et la généralisation de la couverture santé complémentaire ».

*« Il convient également d'orienter la mise en œuvre des politiques vers une logique d'investissement dans les personnes. Un parcours d'insertion qui s'interrompt de manière brutale implique souvent de « recommencer à zéro » avec un effet très dommageable de perte de confiance de la personne et une forme de gaspillage des moyens investis. Il faut enfin mettre en place **une politique de prévention des exclusions**. La prévention se joue d'abord dans l'emploi, par l'accès à la formation et aux évolutions de carrière pour les moins qualifiés et par la prévention des situations d'exclusion internes aux entreprises. **Les partenaires sociaux ont donc un rôle très important à jouer**. Cet aspect préventif est également clé pour les travailleurs handicapés ou ceux qui rencontrent des problèmes de santé. Il existe un enjeu important de **prévention du chômage de longue durée**, en particulier en cas de crise conjoncturelle, **qui peut notamment passer par le recours aux contrats aidés pour maintenir un lien avec l'emploi** ».*

NDR : On trouve ici l'axe principal de la stratégie du plan ou du front de lutte contre la pauvreté et l'exclusion : « **l'accès à l'emploi, facteur premier d'insertion et de prévention de la pauvreté** ». Il s'agit donc de privilégier « **les solutions d'insertion professionnelles reposant sur l'accès à l'emploi** » ; on aurait dû préciser « en milieu ordinaire de travail » puisque c'est bien l'objectif fixé, depuis le début, aux SIAE (Structure d'Insertion par l'Activité Economique).

Mais s'ouvrent ici deux voies distinctes :

→ La voie de « **l'accès direct auprès d'employeurs classiques** », celle qu'empruntent les demandeurs d'emploi ordinaires, via Pôle emploi ; ce qui suppose une compréhension, voire une coopération des employeurs classiques et plus largement des **partenaires sociaux** (qui ont un rôle particulier à jouer dans les politiques de sécurisation de l'emploi et dans celles de prévention des exclusions, au niveau même des entreprises).

→ La deuxième voie d'accès est celle de « **la création d'activités ou d'emplois de transition en contrat aidé, dans le cadre de l'insertion par l'activité économique ou des entreprises adaptées** » (pour les travailleurs handicapés). Tout l'enjeu ici est de ne pas faire de cette deuxième voie une voie de garage durable et de renforcer, par là même, la dualité du

marché du travail, que l'on veut réduire par ailleurs... Le Conseil général est directement concerné par cet enjeu ou cette contradiction potentielle.

Il faut souligner tout particulièrement la volonté « **d'orienter la mise en œuvre des politiques vers une logique d'investissement dans les personnes** ». Mais il faut en tirer alors toutes les conséquences dans le moyen et le long terme d'un plan pluriannuel. Le « **retour sur investissement** » est attendu (par les financiers) et donc calculé, **dans le moyen ou le long terme**, en fonction de la durée d'amortissement et des profits ou avantages « escomptés » (eux-mêmes fonction de l'évolution de la demande et des parts de marché visées, des coûts évités et des gains de productivité attendus, etc.). Or, comme on peut encore le voir dans le dernier rapport de l'I.G.A.S. sur les S.I.A.E., le seul critère d'évaluation de la politique d'insertion et des S.I.A.E. elles-mêmes, reste le coût moyen d'un parcours d'insertion réussi ; lequel coût est intégralement assimilé à une dépense de fonctionnement (et comptabilisé comme tel). Il n'y a donc pas lieu, pour l'IGAS, de calculer **le retour sur investissement d'une politique d'insertion sociale et professionnelle**, c'est-à-dire un ratio de type **coût / avantage** (avantages économiques, sociaux et sociétaux) ou **coût d'investissement / profits escomptés**.

③ Logement, hébergement

La politique du logement est une priorité du Gouvernement. Pour améliorer durablement les conditions de logement de nos concitoyens, il faut relever quatre défis : le défi de la production de l'offre, à des conditions abordables pour tous ; celui de l'accès au logement des personnes mal logées, sans abri ou vulnérables ; celui de l'effectivité du Droit au Logement Opposable (DALO) ; celui enfin de la rénovation du parc existant, notamment sur le plan énergétique.

La politique d'accueil et d'hébergement des personnes en situation de rupture ou d'exclusion repose sur deux principes : **l'orientation vers le logement et l'ancrage dans les territoires**. Elle doit veiller à assurer la continuité de la prise en charge, l'égalité de traitement et l'inconditionnalité de l'accueil.

Le ministère prévoit de s'investir significativement pour améliorer la sécurisation des ménages les plus vulnérables et pour agir en amont à la prévention et à l'anticipation des ruptures.

Pour mettre en œuvre ces orientations, **le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement souhaite mettre l'accent sur la concertation entre les acteurs au niveau local. Il s'agit de renouer le dialogue et de rétablir la confiance entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs associatifs**. Les personnes bénéficiaires de cette politique seront associées à son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation. Les orientations ci-dessus énoncées se traduiront à la fois par des mesures prises à court terme pour fournir des solutions rapides aux besoins des personnes

en situation d'exclusion, et à plus long terme pour faire évoluer de manière structurelle les réponses apportées au sans-abrisme et au mal logement.

NDR : Là encore le gouvernement s'attaque à deux défis majeurs qui, bien que liés, ne sont pas du même ordre, ni de même urgence.

→ Le premier est celui de **l'insuffisance globale de l'offre de logements** (en quantité et en qualité) qui concerne aujourd'hui « **l'ensemble des citoyens** » (à l'exception des plus riches...). Problème étroitement lié à celui de la rente foncière ou de la rente immobilière en général. Ce défi ne pourra être relevé, dans un temps plus ou moins long, que si les mesures législatives adéquates sont prises au plus haut niveau (fiscalité des plus values foncières et immobilières notamment) pour combiner le principe du **juste droit** à celui du « **juste prix** » des biens immobiliers. Cela relève donc des **politiques préventives à long terme**.

→ Le second défi est relatif à « *l'accueil et l'hébergement des personnes en situation de rupture ou d'exclusion* ». Il concerne plus directement l'objet de la présente saisine et s'inscrit d'abord dans **les mesures d'urgence extrême**.

→ Pour faire face à ces deux défis majeurs il faut « mettre l'accent sur la concertation entre les acteurs au niveau local », c'est-à-dire les **collectivités locales** (et sans doute aussi les EPCI ?) et les « **acteurs associatifs** ». Le CG 13 qui s'était déjà volontairement investi dans la politique générale du **logement social** et dans l'appui aux communes et aux structures associatives qui apportent des réponses au « **sans abrisme** » et au « **mal logement** », a déjà retenu cette porte d'entrée, comme l'une des principales contributions au Plan 2013 du gouvernement.

④ **Santé, accès aux soins**

Les politiques publiques d'accès aux soins des populations pauvres et précaires ont jusqu'à aujourd'hui été construites à partir d'une approche ciblée sur ces populations. Le Gouvernement engage une stratégie fondée sur la réduction globale des inégalités de santé, ciblant l'ensemble de la population et non plus seulement les plus précaires.

Il est impératif, ensuite, de réduire les freins financiers à l'accès à la santé. Tous les Français en-dessous du seuil de pauvreté doivent pouvoir être couverts par les dispositifs de CMU complémentaire ou d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé. Aucun de ces Français ne sera soumis aux dépassements d'honoraires (engagement présidentiel au congrès de la mutualité de novembre 2012). Il n'y a néanmoins pas lieu d'abandonner les dispositifs spécifiques d'accès aux soins, qui amènent les personnes en situation de précarité vers le droit commun. Les prestations assurées par les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) seront homogénéisées.

NDR : Là encore, la stratégie du gouvernement se fonde sur « *la réduction globale des inégalités de santé, ciblant l'ensemble de la population et non plus seulement les plus précaires* ».

Cependant, « il n'y a pas lieu d'abandonner les dispositifs spécifiques d'accès aux soins qui amènent les personnes en situation de précarité vers **le droit commun** ».

Cette stratégie, qui s'appuie sur les nombreux travaux scientifiques internationaux conduits dans les pays riches comme dans les pays pauvres, vise rien de moins qu'une **réforme globale du système de santé**, en France. Une œuvre de longue haleine qui peut justifier le maintien des dispositifs spécifiques d'accès aux soins des pauvres et des plus pauvres. C'est sans doute à ce niveau que la coopération du Conseil Général 13 devrait être la plus opérationnelle.

⑤ Familles, enfance, réussite éducative

Le rapport de l'UNICEF publié en juin 2012 a mis en évidence l'enjeu que représente **la pauvreté des enfants en France**, qu'il a mesurée par des **indices de privation**. Chacun d'entre eux appelle une réponse spécifique, qui doit également être **insérée dans une politique globale de l'enfance**. De manière générale, la France a besoin **d'une stratégie nationale pour l'enfance axée notamment sur l'accueil de la petite enfance, le soutien à la parentalité, la lutte contre les inégalités et l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants**. Une instance spécifique sera créée pour discuter de cette stratégie dans le cadre du futur Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Elle prendra en compte **la situation particulière des familles monoparentales pauvres**, ainsi que les problématiques propres aux territoires d'Outre-mer, où la pauvreté des enfants revêt une acuité spécifique.

Pour ce qui relève des enjeux de **précarité et d'inclusion sociale**, les mesures qu'il convient d'engager dès maintenant doivent répondre de manière concrète à chacune des privations essentielles relevées par le rapport de l'UNICEF, adaptée selon les territoires. Ainsi, à l'objectif de "**bien se loger**", répond une politique du logement qui prenne en compte l'évolution des familles, dans le cadre des séparations notamment. A l'objectif de "**bien se soigner**", un effort sur **l'accès aux soins dentaires, ophtalmologiques et ORL pour les enfants les plus pauvres**. À celui de "**bien se nourrir**", l'effectivité de l'accès à la restauration scolaire. À celui d'"**être bien éduqué**", l'accès prioritaire aux dispositifs de loisirs et vacances et, enfin, à celui d'"**être bien traité**", la prise en compte globale de la famille dans le cadre des **centres parentaux**, ainsi que la mise en place de réponses spécifiques **pour les femmes en charge de familles monoparentales**,

NDR : Il s'agit là de la porte d'entrée « monumentale » du Conseil Général dans le Plan 2013, compte tenu de ses compétences formelles en la matière.

On relève à nouveau le choix gouvernemental d'une **politique globale de l'enfance** axée notamment sur **l'accueil de la petite enfance, le soutien à la parentalité, la lutte contre les inégalités et l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants.**

Mais, là encore, le Plan enchaîne tout de suite sur les **enjeux de précarité et d'inclusion sociale** posés par les enfants des familles les plus pauvres (en particulier des familles monoparentales ou séparées). On y souligne explicitement la nécessité de « **la lutte contre les inégalités** » et en filigrane celle de la lutte contre **l'inégalité des chances** ; ce qui renvoie bien sûr à la question centrale de « **la réussite éducative** » et aux conditions nécessaires pour atteindre l'objectif.

Cette nouvelle stratégie nationale pour l'enfance qui s'inscrit pleinement sur l'axe des politiques préventives devait logiquement mobiliser des ressources financières supplémentaires, en proportion des ambitions affichées ; ce qui renvoyait à nouveau au principe de discrimination positive en faveur des familles les plus vulnérables.

Or, le principe de discrimination positive (donner plus à ceux qui ont moins), très voisin du principe de fraternité ou de solidarité, pouvait mettre en cause un autre principe fondateur de la République, celui de l'égalité. Le débat soulevé à ce sujet a finalement été tranché récemment en faveur du principe d'égalité et de l'universalité des allocations familiales. Le gouvernement a donc renoncé à la solution de la modulation des allocations familiales et lui a préféré la solution d'un abaissement de quotient familial (de 2000 € à 1500 € par demi-part fiscale), complétée par la diminution d'autres prestations familiales (sous certaines conditions). Le tout, soit un peu plus de 2 milliards de recettes nouvelles, devrait permettre l'équilibre de la branche famille en 2017. Mais sera ce suffisant pour financer les mesures nouvelles en faveur des familles comme les 275 000 places d'accueil supplémentaires pour les enfants de moins de 3 ans et tout particulièrement pour les enfants des familles pauvres ?

© Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement

L'accès à un compte bancaire et aux services bancaires qui y sont attachés, en particulier les moyens de paiement, est indispensable à la vie quotidienne d'un ménage. Par ailleurs, la forte hausse du nombre des

dossiers de surendettement ces dernières années a montré le besoin d'un dispositif de prévention du surendettement et d'accompagnement des ménages concernés au-delà de la procédure de traitement dont la Banque de France a la charge.;

Le Gouvernement propose, au-delà des outils existants, de rechercher une meilleure prise en compte des populations en situation de fragilité financière par les banques

L'objectif est ainsi de faire en sorte que les acteurs bancaires et les acteurs sociaux travaillent ensemble pour apporter des réponses aux personnes rencontrant des difficultés, en situation d'exclusion ou de pauvreté. En particulier, la mise en place des outils permettant de renforcer l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière, sera recherché.

Enfin, le Gouvernement propose la mise en place d'une politique nationale de prévention du surendettement.

NDR : Si, dans ce domaine, la porte d'entrée du Conseil Général est étroite, elle existe néanmoins. On se reportera ici à la procédure des Mesures d'Accompagnement Sociales (MASP) dans le cadre du rapport de M. Frédéric POLACSEK, présentée par Madame Annie RICCIO.

⑦ Gouvernance des politiques de solidarité

Les travaux de préparation du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale sont intervenus au moment du lancement de la **politique de Modernisation de l'Action Publique**, ainsi que de la préparation d'un **Acte III de la décentralisation**. **Ces circonstances conduisent à revisiter les rapports entre les différents acteurs publics, ainsi qu'entre acteurs publics et acteurs de la société civile, à commencer par les citoyens, notamment dans le champ des politiques sociales**

Dans ce contexte, et dans une conjoncture marquée par l'impératif de **maîtrise des dépenses publiques, de nouvelles réponses sont à construire, conjuguant une solidarité de droit à garantir, et une solidarité d'engagement à promouvoir par la mobilisation conjointe des collectivités territoriales, des forces vives du pays et des citoyens**. Les principes d'actions retenus à l'issue de ce travail sur la gouvernance ont vocation à être transversaux, et à pouvoir être déclinés **dans l'ensemble des politiques publiques de solidarité : logement, culture, éducation, environnement, ville... et sur tous les territoires**.

La territorialisation de ces principes, prévue dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, devra permettre de décliner ces différents principes sur l'ensemble des territoires de la République, en prenant en compte leurs spécificités (Outre-mer, quartiers populaires, zones rurales délaissées...). Un effort sensible doit enfin être engagé en termes **d'observation des besoins sur le terrain, d'ajustement des moyens et d'évaluation des politiques publiques menées pour y répondre**. Dans les **espaces urbains et ruraux** qui concentrent les difficultés, les **approches par public et par territoire** doivent s'articuler.

NDR : Ce dernier paragraphe souligne plusieurs aspects essentiels du « Plan 2013 » :

- 1- la volonté d'inscrire le Plan dans le contexte institutionnel général de la politique de **Modernisation de l'Action Publique (MAP)** et le projet en cours de l'**Acte III de la décentralisation** (ou de la réforme des collectivités territoriales),
- 2- la nécessité de revisiter les rapports (autres qu'institutionnels) entre les acteurs publics eux-mêmes et entre ceux-ci et les acteurs de la société civile, sans oublier les citoyens (y compris les plus pauvres...),
- 3- dans une conjoncture fortement impactée par la nécessité de maîtriser les dépenses publiques la nécessité de conjuguer **la solidarité de droit** qui est **à garantir** (à sauvegarder) **et une solidarité d'engagement à promouvoir**.
 - a) **Pour garantir la solidarité de droit**, il s'agit concrètement de sauvegarder **le système de Sécurité sociale et de protection sociale** à la française. Cela passe inéluctablement par un rééquilibrage des comptes (au prix de divers régimes de la Sécurité sociale en particulier : retraites, allocations familiales, maladie...) avec à nouveau un conflit potentiel entre le *principe d'égalité* et le *principe d'équité* (ou de discrimination positive : donner plus à ceux qui ont moins...).
 - b) Pour compenser les effets financiers réducteurs du rééquilibrage des comptes sur les politiques de solidarité, on table sur « **une solidarité d'engagement à promouvoir** » ; expression pudique qui désigne plusieurs formes de solidarité volontaire déjà fortement mises en œuvre par la société civile qu'il s'agit donc d'encourager et de renforcer : **la solidarité mutualiste** (mutuelles de santé et mutuelles d'assurances) ; **la solidarité familiale** (en espèce et en nature) qui est en plein développement dans la conjoncture présente ; enfin, les multiples formes de solidarité créées par les **associations de service social** (et plus généralement par **les acteurs et les mouvements diversifiés de**

l'Economie Sociale et Solidaire (E.S.S.) ou la mouvance plus récente des entrepreneurs sociaux.

- c) A l'évidence, partenariat ne doit pas signifier désengagement de l'Etat, au détriment des collectivités locales dont on solliciterait le concours d'un coté et que l'on entendrait brider financièrement de l'autre.

Pilotage, évaluation et territorialisation du plan

Le Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE) se réunira une fois par an, sous la présidence du Premier ministre, pour faire le point sur la montée en charge et l'impact des mesures du plan, et décider d'éventuelles réorientations.

Comme pour le suivi des groupes de travail préparatoires à la conférence nationale, l'animation opérationnelle de la mise en œuvre du plan sera assurée par le cabinet du Premier ministre, le cabinet de la ministre des Affaires sociales et de la Santé et le cabinet de la ministre déléguée en charge de la Lutte contre l'exclusion, avec l'appui de la Direction Générale de la Cohésion Sociale.

La concertation se poursuivra avec l'ensemble des acteurs qui ont participé à l'élaboration de ce plan, au premier rang desquels le **Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE)**. Sera aussi consulté, à intervalle régulier, un conseil informel constitué des personnalités qualifiées qui ont présidé les groupes de travail préparatoires.

En parallèle, une mission est confiée à **François CHEREQUE**, sur les deux axes suivants :

- **La définition d'une stratégie de suivi et d'évaluation** des mesures adoptées et des feuilles de route ministérielles, s'appuyant sur un ensemble d'indicateurs équilibrés.
- **L'élaboration d'une méthodologie de déclinaison territoriale** du plan afin qu'il devienne un objet de débat sur l'ensemble du territoire national. Cette déclinaison territoriale s'appuiera sur **une forte mobilisation des préfets**. Le Premier ministre leur adressera une circulaire de mise en œuvre à cet effet.

Cette mission a vocation à suivre le plan tout au long du quinquennat et à rendre des comptes devant le **CILE**.

Enfin, le **Gouvernement** rendra compte chaque année au **Parlement** de la mise en œuvre du plan interministériel dans son **rapport annuel sur la pauvreté**.

III.5 En regard du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'insertion du gouvernement, que fait déjà et que peut faire encore le Conseil Général des Bouches-du-Rhône ?

→ 1. Pour passer du « désirable à prêcher » au « possible à programmer »⁷² ou encore, pour conduire cette démarche de manière la plus opérationnelle et la plus utile, tant pour les élus que pour les services les plus directement en charge de cette question (celle de la pauvreté et de l'exclusion), nous proposons de la conduire, pas à pas, en regard des actions ou rubriques détaillées du Plan 2013 pour chacun des trois objectifs ou axes principaux :
Axe 1 : réduire les inégalités et prévenir les ruptures
Axe 2 : venir en aide et accompagner vers l'insertion
Axe 3 : coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs

Dans un tableau en deux parties du type :

Le Plan pluriannuel de lutte (2013) Déclinaisons des mesures annoncées selon les 3 axes	Quel positionnement et quel rôle pour le Conseil Général des Bouches-du-Rhône ?
axe 1 –	
axe 2 –	
axe 3 –	

→ 2. La direction générale de la solidarité et les services qui lui sont subordonnés ou qui lui sont associés, ont déjà repéré **quatre thématiques** ou portes d'entrée du Plan 2013 qui paraissent les plus appropriées à leurs compétences formelles et à leur métier : **l'emploi, la famille, la santé, le logement**. Ce choix prioritaire n'exclut pas d'autres portes d'entrée plus discrètes mais tout aussi pertinentes par rapport à l'objet de la saisine. A nous d'en trouver l'accès au cours de notre pérégrination et d'en faire nos propositions.

→ 3. En regard des lignes ou rubriques du sommaire du Plan 2013, repérons d'abord **les portes d'entrée principale du Conseil Général des Bouches-du-Rhône** et aussi **les portes d'entrée secondaires** qui feront l'objet de propositions plus détaillées dans les fiches techniques qui suivront.

III.6 Analyse des trois axes du Plan 2013

Axe 01

Réduire les inégalités et prévenir les ruptures

*« Cette première partie rassemble les mesures visant à **anticiper l'apparition des problématiques sociales**, en considérant que la première vertu des politiques de solidarité doit être de prévenir les difficultés d'accès aux droits, au logement, aux soins, à la formation, au travail de qualité, en somme à une vie sociale digne et sécurisée. Cet*

⁷² Ces expressions sont empruntées à Henri DESROCHE qui s'était lui-même inspiré de Max WEBER : comment concilier l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité.

axe fondamentale de prévention va de pair avec un effort permanent de lutte contre les inégalités, dans l'accès aux droits, aux services et aux biens fondamentaux ».

Ce premier chapitre s'inscrit explicitement dans la visée des **politiques préventives** permettant à l'ensemble de la population (y compris les plus précaires) **l'accès au droit commun**.

Il se décline selon six objectifs et thématiques que nous reprenons en détail dans les six tableaux synthétiques suivants dans lesquels on repèrera la place et le rôle du Conseil Général.

01 Six objectifs, six champs d'action

- 1. Accès aux droits :** lutter contre le non-recours et sécuriser les aides.
- 2. Emploi, travail :** inciter à une démarche de prévention active des exclusions au sein des entreprises et dans la négociation collective.
- 3. Logement :** disposer d'une offre de logements adaptée et prévenir les expulsions.
- 4. Santé :** prévenir les inégalités d'accès aux soins et progresser en matière de santé des enfants et des adolescents.
- 5. Familles, enfance, réussite éducative :** accentuer les efforts de redistribution envers les familles pauvres et renforcer leur lien avec les institutions éducatives.
- 6. Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement :** prévenir les difficultés des ménages modestes.

01.1 Accès aux droits

Fiche technique n° 01.1 Axe 01 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	Chef de file : Ministère personnes handicapées et lutte contre exclusion	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
① Accès aux droits : lutter contre le non recours et sécuriser les aides	Déclinaison territoriale : sous l'égide du Préfet : C.T., organismes sociaux, associations, et.	Ici les Caisses nationales des régimes de S.S. sont mobilisées en 1 ^{ère} ligne, les C.T. (dont services sociaux du Conseil Général) ne sont sollicités que marginalement.	Si le Conseil Général n'est pas en première ligne de l'offensive prévue pour l'accès aux droits, il pourrait en payer l'essentiel du coût financier (RSA, PCH, ASPA...) si l'Etat n'assumait pas entièrement la compensation
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Indicateurs taux de non recours : conventions d'objectifs et de gestion (COG) ❖ Cas des migrants → expérimentation en PACA → formation des travailleurs et intervenants sociaux ❖ Cas des handicapés précaires → renforcer inclusion sociale (exemple : accessibilité aux bâtiments et aux transports) ❖ Procédures de domiciliation, demandeurs d'asile, gens du voyage (AME) 	<ul style="list-style-type: none"> - CAF, MSA, CPAM - CNAM, CNAV (pour ASPA, ACS...) - Pôle Emploi (ASS) - UNCCAS, CNAV et CARSAT - CNFPT – centres formation <p>Services sociaux des Conseils généraux, services sociaux et structures proximité</p> <p>Coordination Préfet Région en lien avec : collectivités territoriales et acteurs associatifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Il s'agit ici de disposer d'indicateurs réguliers et fiables pour suivre et faire baisser le « taux de non recours », notamment par une meilleure information des ayant-droits. La Cour des comptes a évalué le taux de non-recours moyen (pour les départements) du RSA socle à 40%. Pour le RSA activité, on l'a estimé à 67 %. <p>L'action du Conseil Général pour un meilleur accès au bâti et au transport des personnes handicapées, reste ici exemplaire.</p>	<p>→ Le Conseil Général, par ses réseaux d'intervenants, les structures de proximité qu'il a en charge ou auxquelles il participe (maillage territorial) peut certainement contribuer à une baisse de ce taux. En retour, la compensation financière de l'Etat suivra-t-elle ?</p> <p>→ A poursuivre.</p>

<p>❖ Assurer aux allocataires CAF, MSA : Meilleure lisibilité et plus grande régularité des aides perçues</p>	<p>I.G.A.S. (rapport → cas suspension des droits → cas récupération des indus</p>	<p>Ici, il s'agit surtout de lutter contre les fraudes sociales ou de récupérer « les indus » ; juste contrepartie financière d'une amélioration de l'accès aux droits qui permet encore aujourd'hui à l'Etat d'économiser 10 milliards € / an ; la fraude, pour sa part lui coûterait 4 milliards €/ an.</p>	<p>Le Conseil Général, en liaison étroite avec les organismes sociaux (S.S., Pôle Emploi, C.A.F. ...) poursuit son contrôle des ayant-droits sociaux. Sa contribution, à cet égard, reste essentielle. L'intégration de l'allocation de parents isolés (A.P.I.) dans le RSA a fait remonter le nombre d'allocataires à près de 73 000 (+ 20 000) dans le 13 ; il est à peu près stabilisé à ce niveau aujourd'hui (dernier trimestre 2013) La Provence du 18 octobre 2013 p.5.</p>
--	---	---	---

01.2 – Emploi, travail

Fiche technique n° 01.2 Axe 01 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	Chef de file : Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
<p>② Emploi ; travail : prévention active des exclusions au sein des entreprises et dans la négociation collective</p>	<p>Déclinaison territoriale : Préfet et partenaires sociaux</p>	<p>Les C.T. ne sont qu'indirectement concernés par le biais des clauses sociales d'insertion.</p>	<p>Le Conseil Général est évidemment concerné, non seulement par la question des clauses sociales d'insertion mais aussi par celle de l'insertion en général.</p>
<p>❖ Améliorer l'accès à la formation et aux évolutions de carrière des personnes peu ou pas qualifiées.</p> <p>❖ Attention particulière à la prévention des risques de handicap (salariés vieillissants)</p> <p>❖ Les clauses sociales d'insertion (accueil des personnes éloignées de l'emploi) → réactivation R.S.E. et notation sociale → promotion de l'entrepreneuriat social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Syndicats patronaux - Syndicats des salariés - Chefs d'entreprises - C.T. implicitement sollicitées par le biais de leur « politique d'achat public professionnel et responsable » - Partenariat entre associations et entreprises (dans le secteur des SIAE) 	<p>Ici, il s'agit bien pour l'Etat d'inciter à une démarche de prévention active des exclusions, au sein même des entreprises, par le biais du dialogue social, dans le cadre de la négociation collective</p> <p>On entend donc sensibiliser les partenaires sociaux, au niveau même des entreprises de droit commun et des entreprises de l'économie sociale, à la question de l'accueil des personnes éloignées de l'emploi</p> <p>On incite notamment à un partenariat entre les associations d'insertion par l'activité économique et les entreprises qui peuvent accueillir les publics de SIAE à l'issue de leur parcours d'insertion. Mais il s'agit plus d'une invitation que d'une « incitation ».</p>	<p>→ Le Conseil Général 13 s'est déjà fortement engagé dans des conventions partenariales avec la C.C.I. et de grandes entreprises ou fédérations (régie des transports, BTP), pour l'accès à l'emploi en milieu ordinaire de travail</p> <p>→ De même pour le réseau A.C.E. (accompagnement, Conseil, Expertise) ou le réseau RAMSESS (soutien accompagnement des porteurs de projets, dans le secteur de l'E.S.S.)</p> <p>→ Pour l'application des clauses sociales d'insertion (articles 40 et 41 du code des marchés publics), des marges d'action sont encore disponibles pour le Conseil Général des Bouches-du-Rhône.</p>

01.3 - Logement

Fiche technique n° 01.3 Axe 01 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	Chef de file de l'Etat : Ministère de l'égalité des territoires et du logement	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
<p>③ Logement : disposer d'une offre de logement adaptée et prévenir les expulsions</p>	<p>(sous l'égide du Préfet) Union Sociale pour l'Habitat (USH).</p>		
<p>❖ Produire du logement social et très social → loi relative à la mobilisation du foncier public et renforcement obligations production logement social (de 20 à 25 % pour communes > 3 500 habitants). → Programme de logements à bas niveau de loyer. → Programme de soutien à la construction de logements adaptés (résidences sociales et résidences d'accueil) - Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS).</p> <p>❖ Réguler les excès dans le parc privé : encadrement des loyers</p> <p>❖ Programme de rénovation énergétique et traitement copropriétés dégradées - Renovation énergétique : 500 000 logements par an à l'horizon 2017.</p> <p>❖ Garantie universelle et solidaire des risques locatifs</p> <p>❖ Développer la prévention des exclusions locatives</p>	<p>- Pacte signé avec l'USH pour construire 150 000 logements locatifs sociaux / an.</p> <p>- Ouverts à baillleurs sociaux et aux associations investies sur maîtrise d'ouvrage d'insertion.</p> <p>- Foyers de travailleurs migrants</p> <p>- Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)</p> <p>- Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CC APEX)</p> <p>- Fonds de solidarité pour le logement</p> <p>- Association des Départements de France (ADF)</p>	<p>- C'est donc la responsabilité directe de l'Etat qui est engagée à tous les niveaux de mise en œuvre des programmes annoncés ; avec le concours nécessaire de l'USH, des bailleurs sociaux, foyers d'hébergement, ANAH, etc. mais aussi des communes elles-mêmes (loi SRU).</p> <p>- La rente foncière (première responsable de la hausse du prix de la construction et donc des loyers...) est ici contournée par la mobilisation du foncier public ; Sera-ce suffisant ?</p> <p>Quels financements nouveaux l'Etat pourra-t-il dégager pour la rénovation énergétique, la garantie des risques locatifs, etc. ? (voir projet de loi de Mme Cécile DUFLOT)</p>	<p>Si la responsabilité du Conseil Général n'est pas directement engagée sur le chapitre du logement, c'est l'une des quatre « portes d'entrée » principales retenues pour participer au Plan 2013. Ce n'est pas par hasard compte tenu de ses engagements déjà très conséquents dans la construction de logements sociaux, via Habitat 13 et autres bailleurs sociaux ou associations investies dans la maîtrise d'ouvrage d'insertion</p> <p>Voir à ce sujet les rapports et avis du C.D.C. déjà consacrés à cette question.</p> <p>- On notera aussi l'appel à collaborer lancé à l'ADF.</p>

01.4 - Santé

Fiche technique n° 01.4 Axe 01 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	Chef de file de l'Etat: Ministère des Affaires Sociales et de la santé	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
④ Santé : inégalités d'accès aux soins ... et santé des enfants et des adolescents	Préfet Agence Régionale de Santé (ARS)		
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Inscrire une priorité à la lutte contre les inégalités de soin dans la Loi de Santé Publique ❖ Pratiques de prévention des personnes en situation de pauvreté et de précarité : <ul style="list-style-type: none"> → priorité ... santé mentale → priorité traitements addictions → personnes placées sous main de justice → prévention des gens du voyage → santé des personnes en situation de handicap ❖ Priorité à la santé des enfants et des adolescents <ul style="list-style-type: none"> → Plan de santé des enfants et des jeunes issus des familles pauvres. → Mineurs sous protection judiciaire. → Programme de santé dentaire. 	<p>P.J.J.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le Plan 2013 relève la forte corrélation de la lutte contre les inégalités de soins avec la question des inégalités sociales, cette lutte est donc prioritaire dans la stratégie nationale de santé et dans la loi de Santé Publique. - Dans cette lutte générale contre les inégalités d'accès aux soins, une place particulière est faite aux personnes en situation de pauvreté et de précarité déclinées en 5 catégories. - Le gouvernement souligne l'objectif « mettre en œuvre la priorité sur la santé des enfants et des adolescents ». On a vu plus haut (p. 35) que l'INSEE avait fait de la santé déficiente des adolescents l'un des principaux facteurs de précarité et donc de risque de chute dans les trappes de la pauvreté héréditaire. 	<p>On attendra ou l'axe 02 du Plan pour repérer plus concrètement quelles sont les principales voies de contribution du Conseil général 13, à la fois à la stratégie nationale de santé publique pour tous et aux axes prioritaires du Plan 2013 concernant les catégories de personnes en situation de pauvreté et précarité ; mais surtout les actions prioritaires conduites ou à conduire en matières de santé des enfants et des adolescents qui croisent très directement les compétences formelles du Conseil Général.</p>

01.5 – Famille, enfance, réussite éducative

Fiche technique n° 01.5 Axe 01 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	Chef de file : Ministère délégué à la famille et Ministère délégué à la réussite éducative	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
<p>⑤ Famille, enfance, réussite éducative : redistribuer envers familles pauvres et renforcer lien avec institutions éducatives</p>	<p>Préfet CNAF Communes, département, P.J.J.</p>		
<p>❖ Réflexion sur l'architecture des prestations familiales en vue de redistribution au profit des familles monoparentales et des familles nombreuses pauvres.</p> <p>→ augmenter niveau prestations familiales au profit de ces familles (dont ASF et CF)</p> <p>→ aider les femmes seules à récupérer leur pension alimentaire</p> <p>❖ Accueil en structures collectives enfants de moins de 3 ans (familles modestes)</p> <p>Objectifs :</p> <p>→ assurer l'égalité des chances entre tous les enfants</p> <p>→ mieux articuler vie professionnelle et vie personnelle</p> <p>→ assurer l'égalité professionnelle entre femmes et hommes.</p> <p>→ l'école doit reconquérir sa place dans les familles fragilisées par chômage et pauvreté (ZEP) : accueil enfants vivant sous seuil de pauvreté en structure collective</p> <p>- Modes de garde innovants (horaires décalés, multi-accueils)</p> <p>❖ Construire une école accueillante aux parents</p> <p>→ modalités coop. école/parents</p> <p>→ sensibilisation « parents vulnérables » et équipes éducatives</p> <p>→ enfants du voyage.</p>	<p style="text-align: center;">CNAF (COG)</p> <p>- CNAF (COG) - CAF (ZEP)</p> <p>- Commissions d'attribution des places en crèche (critères sociaux transparents)</p>	<p>« La réflexion sur l'architecture des prestations familiales est la condition nécessaire (mais non suffisante) en vue d'une redistribution (significative) au profit des familles monoparentales et des familles nombreuses pauvres dans le court et le moyen terme. Cette réflexion est bien avancée puisque le gouvernement vient de faire connaître ses premières propositions aux partenaires sociaux : abaissement du plafond du quotient familial, plutôt que la réduction des allocations familiales à partir de 5 000 € net de revenus (pour un couple avec deux enfants).</p> <p>En toute hypothèse, cette modification de l'architecture des prestations familiales peut seule permettre de dégager les financements nécessaires pour mettre en œuvre rapidement le volet ambitieux du Plan 2013, notamment la redistribution au profit des familles les plus pauvres et la forte augmentation des places disponibles pour les enfants de moins de 3 ans issus de familles modestes.</p> <p>Reste la question de la sensibilisation des « parents vulnérables »</p> <p>→ suite fiche 5 bis.</p>	<p>Familles, enfance... est naturellement une des quatre entrées privilégiées par le Conseil Général 13. Cela correspond à ses compétences formelles les mieux établies. C'est aussi au niveau de l'enfance, de l'environnement familial, éducatif et culturel... que les politiques préventives prennent tout leur sens et que se joue l'égalité des chances.</p> <p>Son rôle ne se situe certes pas au niveau de la modification de l'architecture des prestations familiales, ni même (à titre principal), dans le financement des structures d'accueil des enfants de moins de 3 ans.</p> <p>En revanche, le Conseil Général est déjà pleinement dans son rôle de protection de l'enfance, de soutien aux initiatives prises par d'autres acteurs (publics et privés) dans les ZEP pour les modes de garde innovants, pour améliorer l'accès à la restauration scolaire, pour aider les communes pour accueillir les enfants issus de campements ou de bidonvilles, etc.</p>

01.5 Bis – Famille, enfants, réussite éducative

Fiche technique n° 01.5 bis Axe 01 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	Chef de file : Ministère délégué à la famille et Ministère délégué à la réussite éducative	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
<p>⑤ Famille, enfance, réussite éducative :</p>	<p>Préfet CNAF Communes, département, P.J.J.</p>	<p style="text-align: center;">(suite fiche 5)</p> <p>La question clé, à cet égard, reste entière :</p>	
<p>❖ Améliorer l'accès à la restauration scolaire en rendant effectif le principe de non discrimination → sensibiliser les communes et les familles (aux droits dont elles peuvent bénéficier)</p> <p>❖ Améliorer l'accès à l'école pour les enfants issus de campements ou bidonvilles → obligation faite aux familles (fréquentation scolaire et contrôle assiduité) → obligation faites aux maires (inscrire tous les enfants de la commune) (circulaires relatives à scolarisation des enfants allophones arrivants, des enfants issus de familles itinérantes, de familles sédentarisées depuis peu...)</p> <p>❖ Améliorer l'accès à l'école pour les enfants sous main de justice.</p>	<p>- Communes } 1^{er} degré - A.M.F. } - Directeurs d'établissements (1^{er} et 2^{ème} degré)</p> <p>- Communes</p> <p>- P.J.J. - Education nationale.</p>	<p>Comment persuader les parents de familles les plus pauvres de l'utilité de la scolarisation de leurs enfants (les plus jeunes, les jeunes, les adolescents...) de l'utilité de leur scolarisation ou de l'intérêt qu'elle représente dans le très court terme pour eux (les parents) et dans le moyen et long terme pour leurs enfants (en terme de rendements ou de retour sur investissement).</p> <p>→ Voir Esther DUFLO <i>Le développement humain, luttés contre la pauvreté</i> (I) 2010 et <i>La politique de l'autonomie</i> (II) Editions Le Seuil, 2010.</p> <p>L'accès à la restauration scolaire est lié à un autre problème clé de la lutte préventive contre la pauvreté, celui de la prévention des carences alimentaires dès le plus jeune âge.</p>	<p>Voir fiches techniques de l'axe 02</p>

01.6 – Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement

Fiche technique n° 1.6 Axe 01 : Réduire les inégalités et prévenir les ruptures	Chef de file : Etat Ministère de l'Economie et des finances Ministère délégué à l'Economie sociale et à la consommation.	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
⊗ Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : prévenir les difficultés ménages modestes.	Préfet Banque de France	Sous le chef de file du Ministère de l'Economie et des finances et Ministère délégué à l'Economie Sociale et Solidaire et à la consommation, on renvoie donc à la responsabilité des établissements bancaires et des « grands créanciers ».	Le Conseil Général 13 participe déjà, indirectement, à la lutte contre le surendettement et à la prévention des difficultés des ménages modestes ou pas :
<p>❖ Mieux connaître les processus menant au surendettement des ménages → meilleure connaissance des processus → meilleur suivi des effets des procédures de résolution existantes.</p> <p>❖ Mettre en place des mécanismes de détection des difficultés financières</p> <p>❖ Mettre en place un registre national des crédits à la consommation</p> <p>❖ Lutter contre l'accumulation des frais bancaires Suite à la multiplication des incidents sur les comptes des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion → loi de séparation des activités bancaires → mise en œuvre de la gamme des paiements alternatifs (GPA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Banque de France - Réseau bancaire - Grands créanciers (bailleurs sociaux, fournisseurs d'énergie, opérateurs téléphoniques, délivreurs cartes de crédit, etc.) <div style="margin-left: 40px;"> <ul style="list-style-type: none"> - Etablissement de crédit - Associations de consommateurs - CNIL, CNIL </div> <ul style="list-style-type: none"> - Etablissements bancaires 		<ul style="list-style-type: none"> - son soutien aux organismes de crédit ou de financements solidaires - son réseau de travailleurs sociaux dédiés au conseil en économie sociale et familiale, voire à la tutelle - A cet égard, le réseau des CESF (Conseillères en Economie Sociale et Familiale) mériterait d'être renforcé - Le SST (Service Social du Travail) interne du Conseil Général peut jouer un rôle dans la prévention du surendettement des catégories de salariés en bas de l'échelle des revenus (les jeunes nouveaux recrutés en particulier)

Axe 02 Venir en aide et accompagner vers l'insertion

Cette deuxième partie intègre le cœur de l'intervention sociale que l'on positionne systématiquement dans une double démarche : **le secours aux personnes en difficulté et leur accompagnement vers l'autonomie**. Il n'y a pas, d'un côté, une politique d'aide à la survie pour les plus démunis et, de l'autre, une politique d'insertion pour celles et ceux qui le mériteraient. Il y a une politique unique de solidarité, qui n'abandonne personne à son sort, qui vient en aide et propose des dynamiques d'inclusion, quels que soient le temps des parcours et la fréquence des ruptures et des rebonds. L'accueil inconditionnel des personnes se prolonge dans un droit au recommencement et au parcours accompagné.

Ici, on entre de plein pied dans **les politiques de solidarité** inspirées par **le principe de discrimination positive** (donner plus à ceux qui ont moins) et les **mesures de secours et d'urgence** qui l'accompagnent en faveur des personnes les plus « en difficulté ». Cependant, **l'accompagnement vers l'autonomie** de ces mêmes personnes, tout au long de leur parcours d'insertion et d'inclusion, vise bien à les raccrocher au droit commun (**principe d'égalité**).

On retrouve ici les cinq rubriques thématiques de l'axe 01, mais ciblées plus spécifiquement sur « les plus démunis » et plus généralement sur les publics en insertion. Le Conseil général doit donc y trouver sa juste place.

02 Six objectifs, six champs d'action

1. **Améliorer le montant du RSA socle.**
2. **Emploi, travail, formation professionnelle.**
3. **Logement, hébergement** : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre.
4. **Santé** : des complémentaires pour tous et une offre de soin de proximité.
5. **Familles, enfance** : accompagner les jeunes parents et les jeunes majeurs en difficulté.
6. **Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement** : accompagner les personnes et les familles en situation de fragilité financière.

02.1 RSA socle et biens essentiels

Fiche technique n° 02.1 Axe 02 : Venir en aide et accompagner vers l'insertion	Chef de file : Ministère chargé personnes handicapées et lutte contre l'exclusion	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
① Améliorer le montant du RSA et favoriser l'accès aux biens essentiels	Services déconcentrés de l'Etat et Conseils généraux	La responsabilité de l'Etat est clairement réaffirmée.	On est ici au cœur des compétences déléguées aux départements et aux conseils généraux.
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Redonner une trajectoire de croissance au RSA socle → revalorisation pluriannuelle (sur 10 ans) pour le porter à nouveau à 50 % du SMIC ❖ Statuer sur le devenir de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) pour mieux aider les bénéficiaires du RSA en reprise d'emploi. ❖ Réformer les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes ❖ Etendre les tarifs sociaux du gaz et de l'électricité aux personnes éligibles à l'ACS (Acquisition Complémentaire Santé) ❖ Obtenir une aide alimentaire européenne à la hauteur des défis de la crise. 	<p>Concertation avec l'Association des Départements de France (ADF).</p> <p>« Différents acteurs des politiques de solidarité »</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Ministère des Affaires européennes ❖ Acteurs de l'aide alimentaire : épiceries sociales, ateliers alimentation, chantiers d'insertion. ❖ Communes 	<p>« Cette revalorisation sera intégralement compensée pour les Conseils généraux » Oui, mais à condition que l'Etat trouve ou récupère des ressources suffisantes...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il sera statué sur le devenir de cette prestation après la concertation avec l'ADF. - La perte d'efficacité du crédit d'impôt (PPE) n'est pas compensée par une montée en puissance du RSA activités - Augmentation du plafond de ressources conditionnant l'accès aux tarifs sociaux (→ 3 millions de foyers bénéficiaires en plus, notamment pour handicapés et personnes âgées bénéficiaires minima sociaux (AAH ; ASPA)) - Grâce à l'action de la France, les crédits du PEAD (Programme d'Aide aux plus Démunis) ont pu être maintenus dans le budget de l'Union Européenne 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le Conseil général, en la matière, est un simple exécutant. Rappelons que le montant de l'arriéré dû par l'Etat au sujet du RMA et du RSA est déjà conséquent. - Quelle sera la position du Conseil général 13 vis-à-vis du devenir de l'APRE ? - Sur ces dispositifs, la marge d'action du Conseil général est nulle. - Idem - Idem. Toutefois, le Conseil général peut aider les acteurs de l'aide alimentaire (épiceries sociales, tarifs sociaux pour les paniers AMAP ou les jardins d'insertion du réseau COCAGNE etc.

02.1 (suite) Favoriser l'accès aux biens essentiels

Fiche technique n° 02.1 (suite) Axe 02 :	Chef de file : Ministère chargé personnes handicapées et lutte contre l'exclusion	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
① ... Favoriser l'accès aux biens essentiels	<ul style="list-style-type: none"> - Services déconcentrés de l'Etat - C.L. 		
<p>❖ Permettre l'accès de tous à la culture et à la création artistique</p> <ul style="list-style-type: none"> → lutte contre l'illettrisme → lutte contre la fracture numérique → création d'un réseau culture, gens du voyage → postes FONJEP <p>❖ Favoriser l'accès aux vacances pour les familles vulnérables</p> <p>❖ Favoriser l'accès aux sports et aux loisirs...</p> <p>❖ Lutter contre l'isolement des personnes âgées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de la culture et de la communication - Délégation à la langue française et aux langues de France - Commission national consultative des gens du voyage - Mouvements de l'éducation populaire - M. de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme - M. des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative en lien avec les M. de la Culture, de l'Education nationale, de la Jeunesse, de la Ville et de l'Agriculture. - Partenariat du Gouvernement avec Mona Lisa (Mobilisation Nationale de Lutte contre l'Isolement Social des Agés). 	<p>Le renforcement du soutien aux intervenants de l'éducation populaire et des associations nationales de solidarité s'impose ici.</p> <p>Les contraintes budgétaires qui pèsent sur l'Etat et les CT permettent-elles ce renforcement du soutien, à court terme ?</p> <p>En 2011, 46 % des français ne sont pas partis en vacances (dont 3 millions de jeunes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le soutien aux communes ou EPCI et autres associations culturelles qui œuvrent dans ce sens est à poursuivre. - L'opération Ordina 13 est ici exemplaire. - Dans toute la mesure du possible, le soutien du Conseil général aux associations d'éducation populaire qui œuvrent au bénéfice des familles vulnérables, dans ces différents secteurs (culture, vacances, sports, loisirs...) est à poursuivre. - Le Conseil général peut aussi continuer à aider les projets d'établissement (des collèges) qui s'attachent tout particulièrement à la réalisation de ces objectifs. - Ici, ce sont surtout les communes qui sont mobilisées. (MONALISA)

02.2 Emploi, travail, formation professionnelle

Fiche technique n° Axe 02 :	02.2	Chef de file : M. du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du dialogue social	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
② Emploi, travail, formation professionnelle			Du principe que « nul n'est irremplaçable » on tire l'objectif de permettre l'accès à l'emploi même pour les plus en difficulté.	
<p>Faciliter l'accès à l'emploi ou la création d'activités en aménageant les parcours jusqu'à la stabilisation dans un emploi durable.</p> <p>❖ Les contrats aidés</p> <ul style="list-style-type: none"> → les mobiliser avec plus de souplesse pour des durées variables (déjà en cours pour travailleurs handicapés...) → expérimentation sur quelques territoires au cours du 2^{ème} trimestre 2013. <p>❖ L'accompagnement des personnes</p> <ul style="list-style-type: none"> → réseau de parrainage de bénévoles en appui aux demandeurs d'emploi → articulation plus étroite entre accompagnement social et accompagnement professionnel (révision article L 262.29 du code de l'action sociale et des familles). → développer techniques de médiation active (influer sur les pratiques de recrutement des entreprises) → action de formation des conseillers du service public de l'emploi et de ses partenaires → mobilité des travailleurs modestes (coût de déplacement...). 	<ul style="list-style-type: none"> - Pôle emploi - Associations de parrainage. - Convention Pôle emploi – Conseils généraux - Missions locales (pour jeunes femmes chefs de famille monoparentales) - Organismes de formation - CT - employeur 	<p>Oui, mais plusieurs études ont montré que le cumul de plusieurs difficultés (santé, niveau de formation, logement...) constitue un obstacle majeur pour l'accès à l'emploi en « milieu ordinaire de travail ». D'où il ressort la nécessité de garantir un volume stable de contrats aidés pour « les personnes les plus éloignées de l'emploi », mais encore des dispositifs d'emploi protégés (comme pour les travailleurs handicapés).</p> <p>Voir le rapport d'étude réalisé par le Collège Coopératif Provence Alpes Méditerranée et b2c Projet (septembre 2007) pour la direction de l'insertion du Conseil Général des Bouches-du-Rhône : Professionnalisation de l'Accompagnement à l'emploi (Programme 2006-2007) Repérage des facteurs de réussite des parcours d'insertion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le Conseil Général 13 pourrait se porter volontaire pour l'expérimentation de contrats aidés plus souples. - Sur la question de l'accompagnement des personnes (social et professionnel), le concours des Conseils généraux est expressément requis. - Sur la question de la mobilité des travailleurs modestes, le Conseil général 13 est déjà mobilisé (Politique des transports collectifs – Car 13, transports solidaires etc.) - A suivre 	

02.2 (suite 1) Emploi, travail, formation professionnelle

Fiche technique n° 02.2 (suite 1) Axe 02	Chef de file : M. du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du dialogue social	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
② Emploi, travail, formation professionnelle	Services déconcentrés de l'Etat	« L'objectif est que les moyens de la formation bénéficient davantage à ceux qui en ont le plus besoin ».	
<p>❖ Ouvrir davantage l'accès à la formation pour les personnes peu qualifiées et lancer un chantier pour la reconnaissance des compétences acquises en situation de travail et aujourd'hui non sanctionnées par des diplômes</p> <p>→ accroître la part des fonds de formation mobilisée pour les salariés à faible qualification (V et infra V) dont allocataire RSA...</p> <p>→ actions spécifiques sur modes de garde (formation des femmes...)</p> <p>→ actions spécifiques pour ceux qui cumulent handicap, « séniorité » et basse qualification</p> <p>→ idem pour gens du voyage, jeunes (lutte contre l'illettrisme...)</p> <p>→ Cpt personnel de formation (suite accord sécurisation emploi du 11/01/2013).</p> <p>→ Accès à la formation des salariés en emploi de transition (contrats aidés et IAE).</p> <p>→ Plan d'action concerté et pacte régional pour réussite éducative et professionnelle des jeunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entreprises, OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) - Employeurs publics - Régions - Pôle emploi - Partenaires sociaux - Conseils généraux - SIAE - Education nationale - Région - Acteurs territoriaux de la formation 	<p>Cet objectif général concerne directement les entreprises (employeurs, partenaires sociaux, OPCA...) et les acteurs territoriaux de la formation publics et privés, notamment le Conseil régional et Pôle emploi, du côté public et les organismes de formation publics et privés.</p> <p>Parmi les objectifs opérationnels, on doit noter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration d'un référentiel de compétences socio-professionnelles permettant de valider des compétences (infra V) - les assouplissements possibles des dispositifs de VAE - la reconnaissance des compétences et qualification acquises par les étrangers. - Voir le Cadre Européen des Certifications (C.E.C.) et les crédits d'apprentissage européens pour la formation et l'enseignement professionnalisés (ECVET). 	<ul style="list-style-type: none"> - Le Conseil Général n'est directement concerné que par l'accès à la formation des salariés en emploi de transition dans les SIAE (structure d'insertion par l'activité économique), pour les allocataires du RSA. <p>Il devrait s'intéresser tout particulièrement à l'élaboration des référentiels de compétences socio-professionnelles permettant de valider des compétences de niveau infra V, car c'est l'un des critères de sortie positive des dispositifs d'insertion retenus par l'administration et par l'IGAS...</p>

02.2 (suite 2) Emploi, travail, formation professionnelle

Fiche technique n° 02.2 (suite 2) Axe 02	Chef de file : M. du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du dialogue social	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
② Emploi, travail, formation professionnelle	Services déconcentrés de l'Etat	L'accès à l'emploi reste la meilleure voie de sortie et d'accès à l'autonomie pour les jeunes en situation de pauvreté »	
<p>❖ Créer une garantie jeune assurant aux jeunes les plus en difficulté des propositions d'emploi ou de formation et un soutien financier (vise 100 000 jeunes en situation de pauvreté) → évolution de l'actuel CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale)</p> <p>❖ Expérimenter des parcours d'insertion autour des emplois d'avenir pour les jeunes les plus fragiles → mobilisation des outils d'accès à l'emploi, au logement ou à l'hébergement, à la santé → expérimentation dans cinq départements → désignation d'un « référént »</p> <p>❖ Faciliter la réinsertion professionnelle des personnes sous main de justice</p> <p>❖ Faciliter l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap (allocataire AAH)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables associatifs - Experts et représentants collectivité locales - PJJ - ADF (conseils généraux) - Conseil national des missions locales - Union régionale pour l'habitat des jeunes - Agences régionales de santé - SIAO (Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation) - Direction administrative pénitentiaire - DGEFP - MDPH - 	<p>La garantie jeune doit être lancée sur dix territoires pilotes (en septembre 2013)</p> <p>« Pour prévenir l'entrée dans la grande exclusion du public jeune » des actions particulières cibleront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les jeunes sous main de justice - Les jeunes pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance <p>Expérimentation menée depuis 2011 dans dix MDPH (EVA disponible en juin 2013).</p>	<p>Le Conseil général entend-il se porter volontaire pour participer à cette expérimentation ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Conseil général devrait se porter volontaire pour ce 2^{ème} type d'expérimentation (au moins pour les jeunes ayant relevé de l'aide sociale à l'enfance ; par exemple, pour la désignation d'un référent). - La MDPH 13 est-elle associée à cette expérimentation ?

02.3 Logement, hébergement

Fiche technique n° 02.3 Axe 02	Chef de file : Ministère de l'Égalité des territoires et du logement	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
<p>③ Logement, hébergement : créer les conditions d'une véritable politique d'accès au logement pour le plus grand nombre</p>	Services déconcentrés de l'Etat	Mobiliser les logements sociaux existants pour les ménages prioritaires (loi DALO)	Cet objectif ne concerne qu'indirectement le Conseil Général.
<p>❖ mettre fin à la gestion au thermomètre de l'hébergement d'urgence et prioriser l'accès au logement. → création 5 000 places d'hébergement dès 2013 (dont 1/3 réservé aux femmes victimes de violence) → 4 000 nouvelles places pour les demandeurs d'asile (CADA – Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile)</p> <p>❖ Développer les passerelles vers le logement (AVDL, intermédiation locative, résidences sociales) → actions particulières pour « les personnes en situation de rupture »</p> <p>❖ Mettre en place une politique à l'égard des gens du voyage → création d'aires d'accueil → amélioration de l'accompagnement des gens du voyage (droit de l'habitat en caravane...)</p> <p>❖ Accompagner les personnes habitant des campements ou des squats.</p>	Communes	<ul style="list-style-type: none"> - 7 000 places d'intermédiation locative doivent être créées en 2013 - Renforcement du Fonds National de l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL) - Convention pluriannuelle pour sécuriser les opérateurs. - On vise particulièrement : <ul style="list-style-type: none"> • les femmes victimes de violence • les personnes sortant de prison • les jeunes issus de la PJJ • les jeunes en grande difficulté • les « grands exclus » (S.D.F. ?). 	<p>Toutefois, l'objectif croise la politique volontariste du Conseil Général en matière de logements sociaux (notamment par le biais des critères d'attribution) et aussi en matière d'aide aux structures d'hébergement.</p> <ul style="list-style-type: none"> - On propose ici de faire le point avec les services du Conseil Général concernés, sur ce qui se fait déjà et ce qui pourrait se faire ; de même pour ces publics particuliers. - S'agissant des aires d'accueil, le Conseil général aide déjà les communes qui ont organisé des aires d'accueil (Gardanne... ; nécessité d'un inventaire précis...) - S'agissant des personnes habitant des campements (bidonvilles) ou des squats, on renvoie notamment au rapport et à l'avis de Philippe LANGEVIN sur la question des Roms dans les Bouches-du-Rhône (17/10/2013)..

02.4 Santé

Fiche technique n° 02.4 Axe 02	Chef de file : Ministère des Affaires sociales et de la Santé	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
④ Santé : des complémentaires pour tous et une offre de soins de proximité.	Services déconcentrés de l'Etat	Objectif : offrir à toutes les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté (964 €) une aide à la complémentaire (CMU-C)	Objectif hors champ des compétences formelles des Conseils généraux. Toutefois....
<p>❖ Permettre l'accès à des complémentaires de qualité</p> <p>→ augmentation du plafond de la CMU-C de 7 %, en sus de l'inflation.</p> <p>→ augmentation identique pour le plafond de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS°)</p> <p>→ révision du panier de soins de la CMU complémentaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - panier optique - panier de soins dentaires <p>→ des contrats de complémentaires lisibles et de qualité.</p> <p>❖ Organiser conférence de consensus sur le consentement aux soins et le libre arbitre des personnes à la rue</p> <p>❖ Dynamiser les structures de soins de proximité</p> <p>→ mission IGAS sur les centres de santé (2013)</p> <p>→ développement des permanences d'accès aux soins de santé (création de dix PASS régionales).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ARS - Organismes complémentaires, dont mutuelles - Partenaires sociaux (accord du 11/01/2013) - Maisons de santé pluriprofessionnelles (M.S.P.) - Congrès de la Mutualité 2012 - Défenseur des droits - M.S.P. - Centres de santé 	<p>750 000 personnes supplémentaires seront couvertes par l'un ou l'autre des dispositifs (CMU.C ou ACS) mesure assurée par le fonds CMU</p> <p>Il s'agit ici de concilier une politique de lutte contre le refus de soins et le principe de libre arbitre des personnes sans abri (ou « à la rue »), problème universel et difficile entre tous... voir à ce sujet Esther DUFLO, le développement humain. Lutter contre la pauvreté I. La République des idées, Seuil, janvier 2010.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Si la responsabilité directe du Conseil Général n'est pas engagée sur cet objectif, la question de la santé est l'une des « portes d'entrée » privilégiée par le Conseil Général 13 pour contribuer volontairement au Plan 2013 (donc une piste à explorer avec les services). - S'agissant du panier de soins dentaires, le Conseil général assume déjà l'initiative des soins ambulatoires dans les quartiers de Marseille et diverses villes du département. → voir le rapport de M. HUSS Bruno (19 janvier 2012) sur : « L'accès aux soins dentaires des personnes démunies ».

02.5 Familles, enfance

Fiche technique n° 02.5 Axe 02	Chef de file : Ministère délégué à la famille	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
⑤ Familles, enfance : accompagner les jeunes parents et les jeunes majeurs en difficulté	Services déconcentrés de l'Etat	Objectif : permettre la coexistence de deux modes de prise en charge : celui des mères seules avec enfants (centre maternel) et celui des deux parents avec enfants (centre parental).	La « porte d'entrée » familles est l'une de celles retenues par le Conseil Général 13.
<p>❖ Mieux accompagner des jeunes sortant de l'ASE</p> <p>❖ Mieux accompagner les mineurs isolés étrangers</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de la justice - ADF 	<p>Il s'agit ici de lutter contre le risque d'exclusion des jeunes par la prise en charge des jeunes majeurs de 18 à 21 ans sortant de la protection de l'enfance. Pour l'heure, il s'agit uniquement d'engager une réflexion sur ce sujet majeur de politique préventive. Mais comment va s'opérer le passage de relais entre la phase de protection de l'enfance et celle transitoire des jeunes majeurs de 18 à 21 ans ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - la question de la formation des jeunes isolés étrangers est liée aux conditions de régularisation du séjour du mineur devenu majeur. 	<p>Le concours de l'ADF est explicitement sollicité par le Ministère de la justice pour redéfinir les conditions d'accueil et d'accompagnement des mineurs isolés étrangers ; et aussi l'évaluation de la situation médicale de ces mineurs.</p> <p>Le Conseil général 13 est nécessairement impliqué dans cette réflexion et les actions qui en découlent.</p> <p>On se reportera encore à ce sujet aux rapports et avis du CDC relatifs à la question des Roms et aussi à ceux concernant la prévention de la violence des jeunes et des moins jeunes (Rapport de J. BERRIN) Le rôle du Conseil Général face à la grande délinquance à Marseille (2013).</p>

02.6 Inclusion bancaire

Fiche technique n° 02.6 Axe 02	Chef de file : Ministère des Affaires sociales et de la Santé	Analyse - Observations	Préconisations – Propositions pour le Conseil Général 13
<p>⑥ Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement : accompagner les personnes et les familles en situation de fragilité financière</p>	<p>Services déconcentrés de l'Etat</p>	<p>L'objectif est ici de lutter contre le surendettement et l'exclusion bancaire par l'accompagnement des personnes et des familles en situation de fragilité financière:</p>	
<p>❖ Consolider le droit au compte</p> <p>❖ Améliorer la procédure de traitement du surendettement</p> <p>❖ Développer un réseau de Points conseil budget</p> <p>→ cartographie des initiatives locales existantes</p> <p>→ formation des conseillers mobilisés</p> <p>→ accueil des femmes (56 % des débiteurs et 40 % des ménages surendettés)</p> <p>→ éducation budgétaire et apprentissage des outils bancaires et des moyens de paiement et de crédit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Direction générale du Trésor - Direction générale de la cohésion sociale - Banque de France - Banques - Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) - CCAS - Maisons Départementale de la Solidarité (MDS) - Réseau des conseillers en E.S.F. (Economie Sociale et Familiale) et des travailleurs sociaux en général 	<p>La poursuite de cet objectif relève essentiellement de la responsabilité et de l'action de l'Etat (loi et règlement, procédure du droit au compte, etc.)</p> <p>Cependant, les collectivités locales (communes, départements) et les associations de service social jouent déjà un rôle clé dans l'éducation budgétaire et l'apprentissage des outils bancaires et moyens de paiements et de crédit</p> <p>Il faut sans doute améliorer la coordination de ces divers acteurs (rôle de la CC APEX ?)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La loi de séparation et de régulation des activités bancaires comporte une disposition permettant à des tiers 'CAF, CCAS, Conseils généraux) de saisir la Banque de France au nom et pour le compte de la personne concernée. - Le Conseil Général 13 est déjà engagé dans l'éducation budgétaire et les conseils en économie sociale et familiale par ses réseaux du Travail social et les structures de proximité (voir le rapport et l'avis de M. PANTALONI) - Le Conseil général est bien placé pour jouer le rôle de coordinateur des intervenants de l'éducation budgétaire.

Axe 03 **Coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs**

Le troisième chapitre reprend l'ensemble des axes de travail relatifs à la **gouvernance de l'action sociale et à l'évolution des pratiques de ses intervenants**. Au changement de regard qu'a initié le Gouvernement sur les pauvres et la pauvreté, répond en effet la nécessité de faire évoluer la façon dont les publics sont accueillis et accompagnés, mais aussi associés à la mise en œuvre des politiques publiques. Un effort de clarification des rôles des différentes institutions, ainsi que des relations qu'elles entretiennent avec les associations, est également indispensable.

Ce dernier chapitre s'articule autour de deux idées-clés qui caractérisent les orientations stratégiques du Plan 2013 explicitées dans les deux premiers paragraphes de l'axe 03.

- La première se fonde sur la multidimensionnalité de la pauvreté et de la grande pauvreté ; il en découle l'objectif de renforcer **l'interministérialité** des politiques de solidarité.
- La seconde s'inspire des principes de subsidiarité et de proximité ; il en découle l'objectif opérationnel d'accentuer la **territorialisation** des politiques de lutte contre la pauvreté, notamment les questions de **logement-hébergement**, de **santé**, de **l'emploi** et de **l'insertion**.
- Les paragraphes 3 et 4 font une large place au droit d'initiative locale des acteurs de la société civile, des CT et des « usagers » (thème de la participation).
- Les paragraphes 5 et 6 en tirent les conclusions pour la « **refondation du Travail social** et une **autre approche de l'évaluation** des **politiques de solidarité** et des structures qui concourent à leur mise en œuvre.

03 Six objectifs, six champs d'action

- 1. Renforcer l'interministérialité des politiques de solidarité**
- 2. Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté**
- 3. Reconnaître le droit à l'initiative sociale**
- 4. Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques**
- 5. Refonder le travail social**
- 6. Observer les besoins, évaluer et capitaliser les pratiques**

03.1 et 03.2 - Interministérialité - Territorialisation

03.1 – Renforcer l’interministérialité des politiques de solidarité

Chef de file : Premier ministre

Pour entériner cette démarche, le **conseil interministériel de lutte contre les exclusions** (CILE), convoqué en 2013 après sept ans d’inactivité, se réunira chaque année, de façon à pouvoir établir un bilan d’étape de la mise en œuvre du plan

Cette dynamique de décloisonnement ministériel devra bien entendu trouver sa traduction sur le terrain, à travers une implication particulière des **préfets**.

03.2 – Accentuer la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté

Mieux articuler les différents niveaux de compétence

Observations - Propositions

Chef de file : ministère de la Réforme de l’Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Le décloisonnement de l’action publique et la meilleure articulation de ses différents niveaux d’intervention s’inscrivent pleinement dans les objectifs de **Modernisation de l’action publique** et de **décentralisation** du Gouvernement. Ce travail se fera en lien direct avec les **conseils généraux**, de façon à envisager un certain nombre d’évolution dans la **gouvernance territoriale de l’action sociale**. Il s’agira notamment :

- De développer une vision stratégique sur le rôle et les moyens des services déconcentrés et représentants de l’Etat sur les territoires, comme garant de l’**équité territoriale**.
- De créer à partir de 2014 les conditions de mise en place de ressources pérennes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au **financement des allocations individuelles de solidarité** (RSA, APA, PCH).
- De clarifier l’articulation des responsabilités du **département, chef de file en matière d’action sociale territoriale** et les interventions de l’Etat, des régions, des communes et des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans une logique **d’identification de chefs de file sectoriels**. Dans ce cadre, il conviendra d’expertiser une obligation de soumettre toute création de nouveau dispositif à une **convention d’articulation avec le département**.
- D’expérimenter des **Conseils départementaux du développement social**, intégrant l’ensemble des institutions intervenant dans le champ de l’action sociale.
- D’impulser, **avec les départements, des conférences territoriales** du développement social réunissant sur des **territoires infra-départementaux** les élus départementaux et communaux, l’Etat et les acteurs associatifs et socioéconomiques du développement social.
- D’encourager la passation de **contrats territoriaux de développement social entre département, communes et intercommunalités**.
- Enfin, de mutualiser et inventer de nouveaux outils de coordination fonctionnelle sur le terrain : appui à des **réseaux de coopération**, mise en cohérence entre institutions des **offres d’accompagnement et d’insertion**.

Il s’agit d’articuler déconcentration des services de l’Etat et décentralisation des pouvoirs et des compétences (Acte III de la réforme des C.T.)

On reproduit ci-contre l’essentiel du paragraphe 2 du Plan 2013 en soulignant la place centrale du **Conseil général** (et du département) dans « la **gouvernance territoriale de l’action sociale** ». Le département est donc la CT clairement désignée comme « **chef de file en matière d’action sociale** ».

03.2 (suite 1) - Territorialisation

Mobiliser les fonds européens	Observations - Propositions
<p>Chef de file : ministère des Affaires sociales et de la santé</p> <p>La complémentarité entre compétitivité et solidarité est au cœur du « cadre stratégique commun » (CSC) de l'Union européenne, qui promeut des emplois de qualité en même temps qu'une cohésion sociale renforcée. Dans cette communauté d'objectif, la France doit améliorer la valorisation, via les fonds européens (FSE, FEDER, FEADER, Fonds de cohésion) du CSC, de ses projets de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.</p> <p>L'accord de partenariat entre la France et la Commission européenne déterminant les objectifs français de mobilisation de ces fonds est en cours d'élaboration. Il fait l'objet d'une procédure innovante de concertation, sous l'égide de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR° et du secrétariat général aux affaires européennes. Priorité du Gouvernement, la promotion de l'inclusion sociale et du combat contre la pauvreté est essentielle au niveau européen. Plusieurs axes de travail du plan pluriannuel pourraient ainsi recevoir un soutien financier complémentaire de l'Europe, comme l'investissement dans la garantie jeunes, le logement adapté et les actions d'amélioration de l'accès aux droits. Le réseau des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) sera pleinement mobilisé pour faciliter l'émergence de projets entrant dans les priorités d'action du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et pour accompagner les structures qui les portent.</p> <p>Logement, hébergement : donner un nouveau souffle aux SIAO</p> <p>Chef de file : ministère de l'Egalité des territoires et du Logement</p> <p>En renforçant dès 2013 les moyens de fonctionnement financiers et humains des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), le ministère entend rendre ces instances pleinement opérationnelles. Elles doivent être en capacité de remplir leurs missions d'évaluation, d'observation sociale et de mise en réseau des acteurs de l'hébergement et de mobilisation des dispositifs d'accès au logement des personnes sans-abri, mal logées ou vulnérables, avec une attention particulière à porter aux publics spécifiques, tels que les migrants, les femmes victimes de violence, les jeunes en difficulté et les personnes placées sous main de justice. → Participation des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ).</p>	<p>La France entend donc mieux mobiliser les fonds européens pour financier en partie le Plan 2013.</p> <p>Le Conseil général, clairement confirmé dans son rôle et sa vocation de chef de file de l'action sociale, devrait en tirer partie en faisant valoir ses projets innovants entrant dans les « priorités d'action du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion »</p> <p>A cet effet, on se référera ici à l'intervention d'Emile LONDI au CDC, sur les fonds structurels européens (2013). On notera, à ce sujet, qui « l'aide européenne aux plus démunis », pour la période 2014-2020 ont été revus à la baisse, en contradiction avec l'objectif 5 du CSC. Cependant, le Conseil Européen a mis en place un dispositif d'aide à l'emploi pour les 18-25 ans. La Banque Européenne d'Investissement devrait débloquer 6 milliards par an (soit 24 milliards d'euros pendant 4 ans) qui devraient profiter essentiellement aux PME des 27 pages membres prêtes à accueillir et à embaucher ces jeunes adultes pendant et à l'issue de leur parcours d'insertion. La France compte, pour sa part sur 600 millions d'euros, ce qui représenterait la moitié des financements de l'Etat pour les emplois d'avenir en 2014.</p> <p>Le logement-hébergement et la santé sont donc les premiers secteurs d'application et de l'expérimentation de la territorialisation des politiques de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion des publics spécifiques en situation de vulnérabilité et de précarité... Ces secteurs croisent inéluctablement l'entrée « famille » retenue par le Conseil général 13.</p> <p>L'emploi et tout particulièrement l'insertion sociale et professionnelle sont au cœur de la stratégie de territorialisation de l'action publique. Le département et la région y trouveront leur juste place.</p>

03.2 (suite 2) - Territorialisation

Santé : mieux coordonner l'offre de soin	Observations - Propositions
<p>Chef de file : ministère des Affaires sociales et de la santé</p> <p>Il s'agit de construire une nouvelle approche partenariale de proximité pour l'accès aux soins des personnes en situation de pauvreté ou de précarité. L'objectif est de fédérer, de décloisonner et rendre lisible l'ensemble des dispositifs existants (centre de santé, permanence d'accès aux soins de santé, lits d'accueil médicalisés, expérimentation « un chez-soi d'abord »...) dans le cadre d'une animation territoriale incluant tous les acteurs de la prévention (santé scolaire, PMI...), du soin et du secteur social. Cette animation doit constituer un volet important des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS).</p> <p>Cette mesure doit faire l'objet d'une forte concertation entre l'éducation nationale, le ministère de la Santé, les communes et les conseils généraux afin de fixer le contour et le périmètre des engagements possibles des acteurs locaux. L'objectif est de pouvoir parvenir à un engagement au cours de l'année 2013 pour une mise en œuvre en 2014.</p> <p>Ceci suppose d'une part de repérer sur un territoire donné (département, EPCI ou ville selon les cas et les volontés en présence) l'ensemble des ressources et de les faire connaître, de les conforter le cas échéant, et d'autre part de développer une dynamique de projet portée par un chef de file. De ce point de vue, les contrats locaux de santé et les organisations existantes telles que les ateliers de santé ville ou les conseils locaux de santé mentale ont fait la preuve là où ils existent, de leur pertinence. Ils pourraient utilement inspirer la démarche préconisée.</p> <p>L'autre nécessité, s'agissant de personnes particulièrement vulnérables (personnes ayant un long passé de vie à la rue, personnes souffrant de pathologies psychiques, personnes vivant dans des campements de fortune des bidonvilles ou des squats) est de renforcer les démarches « d'aller vers ». Seront expérimentées des équipes pluri disciplinaires, sanitaires et sociales pouvant aller vers ces personnes, là où elles sont, pour commencer une prise en charge, avant de les amener le cas échéant vers les structures qui leur conviennent ou de mobiliser les réponses adaptées.</p>	<p>Il faut voir avec les services concernés du Conseil général quelle place ils entendent prendre dans les PRAPS, les contrats locaux de santé, les équipes pluridisciplinaires pouvant « aller vers » les personnes particulièrement vulnérables.</p>

03.3 - Droit à l'initiative sociale

Reconnaître le droit à l'initiative sociale	Observations - Propositions
<p>L'appui aux initiatives associatives et à l'engagement citoyen</p> <p>Chef de file : ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative</p> <p>L'un des facteurs clés de la réussite au plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale réside dans un soutien sans faille au développement associatif et à l'engagement désintéressé des citoyens dans le sens de l'intérêt général. Ce soutien signifie tout autant donner un cadre d'action et des moyens adaptés aux associations et aux personnes qui s'engagent, que de renouer une relation de confiance, de partenariat et de co-construction entre l'Etat et la société civile.</p> <p>Plusieurs axes de travail sont privilégiés :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Au niveau européen, œuvrer à un approfondissement de la reconnaissance des services sociaux d'intérêt général. Conformément au traité de Lisbonne et à son protocole n° 26, les pouvoirs publics locaux et nationaux doivent disposer d'un large pouvoir pour organiser les services sociaux d'intérêt général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs. La France veillera en particulier à ce que les directives en cours de discussion sur les marchés publics et les concessions tiennent pleinement compte de la spécificité des services sociaux en Europe. Elle veillera également à la poursuite des objectifs européens de baisse de la pauvreté 'stratégie 2000). Enfin, elle veillera à moderniser la gestion des fonds structurels européens, de façon à éviter la fragilisation des acteurs associatifs. ➤ Donner une base légale à des conventions de partenariat général avec les associations, le plus souvent possible sous forme de conventions pluriannuelles d'objectifs, permettant de revisiter les modalités de contractualisation entre la puissance publique et les associations, pour mieux sécuriser leur gestion. En outre, les conventions d'objectifs peuvent permettre de reconnaître la fonction d'ensemblier des opérateurs associatifs (cf. ci-dessous dans le champ de l'IAE). ➤ Dans le cadre de la Modernisation de l'Action Publique (MAP), expertiser l'opportunité d'une clause légale générale permettant aux autorités publiques compétentes d'adapter des normes à un environnement ou un projet social particulier (cf. le cas de l'entraide civile). ➤ Du point de vue de l'engagement du citoyen, il s'agit de poursuivre les efforts engagés lors de l'année européenne du bénévolat et du volontariat (2011) pour encourager l'engagement des citoyens dans des actions de solidarité, à la fois directement au contact des populations en difficulté, mais aussi en position de responsabilité dans les structures associatives. 	<p>Ce paragraphe 3 du Plan 2013 porte la marque indélébile des grandes fédérations associatives qui ont participé à l'élaboration du Plan.</p> <p>On relève aussi la volonté d'un soutien sans faille au développement associatif et à l'engagement désintéressé (bénévolat) des citoyens, soit à titre individuel (solidarité familiale ou de voisinage), soit à titre collectif (cadre associatif ou des structures de l'ESS).</p> <p>On note aussi l'engagement de la France à agir pour la reconnaissance des Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG). Voir exposés d'E. Londi et M Parodi en commission Solidarité, le 12 juillet 2010. Sur : « Les enjeux d'une définition des SSIG et l'impact de la directive services ».</p> <p>On souligne encore la volonté de donner une base légale (dans le droit administratif) aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre collectivités publiques et associations qui constituent la condition première d'une véritable relation partenariale entre administration et structures associatives porteuses d'un intérêt général.</p> <p>Le Conseil général 13 doit s'inscrire sans réserve dans ces orientations.</p>

03.3 (suite 1) - Droit à l'initiative sociale

❖ L'appui aux initiatives et à l'engagement citoyen	Observations - Propositions
<p>→ Elaborer une nouvelle charte de l'engagement</p> <p>La ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative a engagé le chantier de la rédaction de la nouvelle charte qui engagera l'Etat, les collectivités et les associations autour de principes partagés, dans le cadre d'un groupe de travail qui se réunira de janvier à juin 2013. Il s'agit de s'inspirer des principes qui avaient été énoncés dans la charte des engagements réciproques conclue par le gouvernement de Lionel Jospin en 2001, à l'occasion du centenaire de la loi de 1901, avec la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA). La nouveauté par rapport à 2001 est que les collectivités territoriales seront partie prenante de cette nouvelle charte. En effet, elles sont devenues des interlocuteurs et des partenaires incontournables des associations sur les territoires.</p> <p>→ Créer un congé d'engagement bénévole</p> <p>Le Président de la République a insisté sur la nécessité de valoriser le bénévolat et a annoncé la création d'un congé d'engagement, négocié avec les employeurs, qui permettra aux présidents d'associations ou au trésorier de pouvoir bénéficier d'une suspension du contrat de travail pour effectuer une mission d'intérêt général au service d'une association.</p> <p>→ Accompagner la montée en charge du service civique</p> <p>Mis en œuvre en 2010, le service civique a déjà concerné plus de 26 500 jeunes, vise par essence à favoriser l'engagement au service de la collectivité et à contribuer au renforcement du lien social. Il encourage des jeunes entre 16 et 25 ans à s'engager auprès d'une association ou d'une personne morale de droit public pour une mission d'intérêt général pendant 6 à 12 mois. La prise en compte de l'engagement de service civique dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE) est inscrite dans les textes et le ministère travaille pour que celui-ci soit reconnu notamment par les employeurs.</p> <p>→ Développer l'entraide civile et les solidarités de proximité</p> <p>Il s'agit ici de reconnaître et conforter les activités d'entraide civile afin d'éviter les risques de requalification des prestations gratuites d'échange, notamment dans le cadre du droit commercial ou du droit du travail.</p> <p>Mesure à expertiser</p> <p>➤ Dans le prolongement des réflexions sur la reconnaissance de l'entraide civile, sera étudiée l'opportunité d'un projet d'expérimentation proposé par un réseau d'associations, consistant à soutenir au plan local les initiatives des personnes démunies qui se groupent pour tenter de résoudre les questions essentielles de la vie quotidienne (logement, transport, alimentation, loisirs...). Sur la base d'une adhésion à une charte éthique, il s'agirait d'autoriser une dérogation aux normes qui entravent l'action au profit d'un engagement de qualité.</p>	<p>- Rappelons que le Conseil général 13 a signé avec les principales fédérations associatives des Bouches-du-Rhône une charte d'engagement réciproque en juin 2006. Il conviendrait donc de revisiter et éventuellement de réactualiser et réactiver cette charte.</p> <p>- Ici, le problème pour le gouvernement est d'obtenir le concours et l'accord des employeurs et des partenaires sociaux. Cette question est liée à celle du développement du mécénat et de la RSE (responsabilité sociale des entreprises).</p> <p>- Voir les travaux en cours du CDC sur le service civique.</p> <p>Cette question intéresse tout particulièrement les structures de l'économie sociale et solidaire qui ont déjà développé de nombreuses et exemplaires activités solidaires dans notre département. Voir le livret 3 du Guide de l'ESS à l'usage des maires et des élus locaux 2012 (Collège Coopératif P.A.M. – CRESS – Atelier coopératif – ARPE) Conseil général 13.</p>

03.3 (suite 2) - Droit à l'initiative sociale

❖ Veiller en particulier à une organisation efficace avec les différents acteurs qui contribuent au retour à l'emploi	Observations - Propositions
<p>Chef de file : ministère du travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social L'Etat doit assumer ses responsabilités en tant que coordonnateur de la politique d'accès à l'emploi, en articulation avec le Département, responsable de l'insertion sociale, et avec la Région, responsable de la politique de formation. L'insertion professionnelle devra être intégrée dans la stratégie régionale pour l'emploi et la formation professionnelle définie au sein des CCREFP (comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle), ce qui devrait notamment permettre d'identifier les carences en termes d'accès à la formation professionnelle des personnes en insertion et d'y remédier.</p> <p>→ L'Etat inclura systématiquement le département dans les réunions du service public de l'emploi départemental, ce qui contribuera à garantir que les outils de la politique de l'emploi bénéficient bien, dans leur mise en œuvre, aux personnes en insertion et, notamment, aux bénéficiaires de minima sociaux et aux personnes en situation de handicap.</p> <p>→ Mettre en place, courant 2013, dans plusieurs départements, une commission de fluidification des parcours associant des demandeurs d'emploi, leurs représentants et les acteurs de l'emploi, pour lever les multiples difficultés organisationnelles que rencontrent les personnes en recherche d'emploi, mais aussi les conseillers, confrontés à une multiplicité d'institutions et de réglementations non coordonnées.</p> <p>Insertion par l'activité économique</p> <p>→ L'Etat proposera la mise en place de conférences de financeurs, telles qu'évoquées plus haut, visant à harmoniser les interventions, via la construction de conventions pluriannuelles uniques. Ceci n'empêchera pas l'Etat d'être partie prenante de conventions dont il ne serait pas chef de file mais le principe devrait être celui de chef de file unique. Dans ce cadre, l'Etat cessera de poser la multiplicité des financeurs comme condition préalable à ses propres financements. Ces conventions permettront notamment d'apporter un cadre d'action stable aux structures d'insertion par l'activité économique, et particulièrement aux chantiers d'insertion, qui jouent un rôle déterminant pour la resocialisation et l'insertion dans l'emploi de qualité des personnes qui en sont éloignées.</p> <p>→ L'Etat engagera une réflexion avec les acteurs du secteur en vue de définir de nouveaux modes de financements et offrant plus de visibilité aux structures. Les travaux porteront également sur les critères à mobiliser pour estimer la performance des structures et sur les moyens d'encourager l'innovation.</p> <p>→ Pourrait être favorisée l'émergence de structures mixtes combinant l'emploi de salariés ordinaires et de salariés en insertion.</p> <p>→ En ce qui concerne la mobilisation des contrats aidés, l'Etat nouera des conventions pluriannuelles avec les employeurs ayant démontré leur engagement et leurs résultats en termes d'insertion professionnelle et sociale des personnes, leur garantissant ainsi un volume stable de contrats.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cet objectif vise donc tous les acteurs publics et privés (et pas seulement les associations) qui peuvent concourir efficacement à la stratégie régionale pour l'emploi et la formation professionnelle. - Côté acteurs publics, le département est clairement désigné comme responsable et chef de file de l'insertion par l'activité économique, la région comme responsable de la politique de formation. - Côté acteurs privés, les principales préoccupations et revendications des responsables des SIAE semblent prises en considération. La mission François CHEREQUE a précisément pour objet de suivre la bonne exécution des feuilles de route des divers ministères (dont celle du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle) et leur déclinaison territoriale. La première journée d'échange à l'attention des acteurs des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse s'est déroulée à Marseille le 28 juin 2013. A suivre. - Idem pour le suivi de la question des conventions pluriannuelles qui doivent être passées avec les employeurs de droit commun. Rappelons, à ce sujet, que le Conseil général 13 s'est déjà lui-même engagé depuis longtemps dans ce type de convention avec de gros employeurs du département.

03.4 - Développer sur de larges bases la participation des personnes en situation de pauvreté et de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques

Chef de file : Premier Ministre	Observations - Propositions
<p>Il faut étendre et diversifier les formules de participation, porter un intérêt particulier aux contacts entre personnes en situation précaire et services publics, promouvoir des méthodes de co-construction et d'évaluation participatives et développer l'ingénierie nécessaire à cette participation.</p> <p>→ A ce titre, au niveau national, il convient tout d'abord de consolider l'existence d'un huitième collègue (personnes en situation de pauvreté et de précarité) au sein du CNLE, ainsi que du Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA) et du CCRPA.</p> <p>→ Engager les démarches qui aboutiront à étendre la participation à tous les grands conseils consultatifs nationaux, appelés à traiter de politiques sociales : Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), Conseil National des Villes (CNV), Haut Conseil à l'Intégration (HCI), Conseil national de l'Insertion par l'activité économique (CNIAE), Conseil National des missions Locales (CNML), conseil supérieur du travail social (CSTS...). Le CNLE se verra confier un rôle fédérateur sur les questions touchant la pauvreté et l'exclusion.</p> <p>Par ailleurs, nous étudierons la possibilité de représentation des personnes en situation de pauvreté et de précarité au Conseil économique, social et environnemental comme dans les CESER, ainsi qu'au Conseil d'orientation pour l'emploi.</p> <p>Dans les territoires, il reviendra aux responsables politiques et administratifs, avec l'appui de l'Etat :</p> <p>→ D'organiser la participation des personnes concernées à l'élaboration et au suivi des plans départementaux ou pactes territoriaux d'insertion, des plans départementaux pour le logement des défavorisés, des schémas directeurs d'action sociale des CAF, des schémas de programmation des établissements et services sociaux et médico-sociaux.</p> <p>→ De favoriser l'émergence d'associations émanant directement de groupes de personnes en situation de précarité (bénéficiaires de minimas sociaux, chômeurs, gens du voyage...)</p> <p>→ D'étendre la pratique des comités de liaison dans les services publics de la vie quotidienne, sur le modèle de ceux existant chez Pôle Emploi, associant les usagers en situation de précarité, à l'initiative de l'Etat et des collectivités territoriales.</p> <p>→ De promouvoir des méthodes d'évaluation participative, en matière d'évaluation des politiques publiques comme en matière d'observation territoriale.</p> <p>→ Les démarches d'éducation populaire ont également leur place pour atteindre cet objectif. Un bilan des initiatives existantes sera réalisé dans une perspective d'essaimage.</p> <p>→ Enfin, si elles portent assistance aux personnes en grande difficulté, les associations peuvent également constituer des lieux d'expression pour ce public au travers d'une action collective, leur participation aux instances de décisions constituant un objectif en soi. Il est souhaitable que, chaque fois que c'est possible, celles qui interviennent dans le domaine de la solidarité fassent une place aux publics qu'elles accompagnent dans des lieux de co-construction des projets associatifs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Au niveau national, le chef de file désigné est logiquement le Premier Ministre puisque cet objectif clé s'inscrit dans la visée stratégique d'une approche multidimensionnelle ou transversale du phénomène de pauvreté (et de grande pauvreté) ; donc, d'une approche interministérielle. Mais la cible est placée très haut ; il ne faut pas sous-estimer la difficulté d'acculturation du monde de l'administration à cette logique de co-opération des publics-cibles des politiques publiques. - Parmi ces responsables politiques et administratifs des territoires, ceux du Conseil Général 13 sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la mobilisation des réseaux d'intervenants des divers secteurs d'application de l'action sociale pour associer réellement les « usagers » et groupes de personnes en situation de précarité. - S'agissant des méthodes d'évaluation participative associant les personnes, les groupes de personnes en situation de précarité et les associations qui en émanent, cette question sera reprise dans la fiche 03.6. - On renvoie ici à l'exposé de Michaël DIEBOLDT sur les réalisations dans le département 13 et en PACA de Moderniser sans exclure (initiative de Bertrand SCHWARTZ). Cette expérience a reçu l'appui du Conseil Général 13 (Direction de la vie associative).

03.5 - Refonder le travail social

Plan 2013	Observations - Propositions
<p>Chef de file : ministère des Affaires sociales et de la Santé</p> <p>Les évolutions des politiques sociales ces quinze dernières années questionnent et bousculent les pratiques traditionnelles de l'intervention sociale. La demande de travail social évolue, la posture traditionnelle des professionnels est remise en cause : on leur demande d'être à la fois experts des dispositifs, capables de construire des réponses individualisées, en prenant appui sur les compétences, les attentes et le rythme de l'utilisateur, efficaces dans le traitement de masse des demandes et capables de s'inscrire dans des démarches collectives de développement social territorial. Ces injonctions, associées à des organisations du travail et des pratiques de management qui peuvent contribuer à isoler les travailleurs sociaux, peuvent être source de repli et d'usure professionnelle. Elles peuvent également être sources de malentendus sur les responsabilités des travailleurs sociaux dans la mise en œuvre des différentes politiques sociales.</p> <p>→ Pour donner à notre société les travailleurs sociaux dont elle a évidemment besoin et inscrire le travail social dans les nouvelles orientations des politiques sociales, le Gouvernement souhaite préparer un plan d'action pour le travail social.</p> <p>❖ Organiser des assises de l'intervention sociale</p> <p>→ Pour associer l'ensemble des parties prenantes - professionnels, employeurs, usagers, territoires – à sa préparation, le plan d'action en faveur du travail social sera préparé dans le cadre d'ateliers interrégionaux tout au long de l'année 2013 qui aboutiront à des assises de l'intervention sociale, en 2014.</p> <p>→ Un comité de pilotage national, associant l'Etat, les régions, les conseils généraux, les villes, l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS), les têtes de réseau associatives, les partenaires sociaux, les associations de professionnels et de cadres de l'action sociale, sera mis en place dès le premier trimestre 2013 pour préparer ces assises.</p> <p>→ Le conseil supérieur du travail social (CSTS) sera étroitement associé à cette préparation, et spécialement missionné pour approfondir le questionnement sur les pratiques professionnelles dans le contexte social, économique et institutionnel actuel, sur la place des usagers, sur le rôle bénévoles, ainsi que pour explorer les modalités d'organisation facilitatrices.</p> <p>❖ Améliorer la coordination des acteurs sur les territoires</p> <p>Afin d'améliorer la coordination et la gouvernance de l'intervention sociale locale, une organisation de la mise en réseau des intervenants sociaux sera expérimentée. Cette organisation devra permettre aux usagers d'entrer en contact avec les dispositifs d'accompagnement social par n'importe quel point d'entrée, chaque professionnel étant formé pour connaître les spécificités de l'intervention des autres professionnels du réseau, pour être capable d'orienter au mieux la personne et devenir le cas échéant référent unique pour celle-ci. Il convient du reste de poursuivre et finaliser l'expertise sur la notion de référent personnel, afin de la rendre opérationnelle sur le terrain.</p> <p>→ Un groupe de travail associant représentants des conseils généraux, des CCAS, des services sociaux spécialisés (CAF, service public de l'emploi, bailleurs sociaux...) sera chargé de proposer d'ici juin 2013 un cahier des charges d'expérimentation permettant de sélectionner les territoires candidats.</p>	<p>- Le comité de pilotage national, ayant pour tâche l'organisation des assises de l'intervention sociale et pour chef de file le ministère des Affaires sociales et de la Santé, associera notamment à ses travaux préparatoires les conseils généraux. Ceux-ci doivent donc se mettre en ordre de marche et de proposition.</p> <p>- Le C.S.T.S., présidé par le ministère des Affaires sociales et de la Santé et comprenant déjà l'ensemble des « parties prenantes », est logiquement missionné pour l'organisation et la préparation des Assises.</p> <p>- Le Conseil général devrait se porter candidat pour participer à ce groupe de travail territorialisé dédié à la préparation du cahier de charge de l'expérimentation d'une organisation de la mise en réseau des intervenants sociaux à l'échelle d'un territoire (celui du département d'une ville, d'une communauté urbaine, d'une intercommunalité rurale... ?).</p>

03.5 (suite 1) - Refonder le travail social

Plan 2013	Observations - Propositions
<p>❖ Mener une campagne de promotion des métiers du travail social Le travail social souffre aujourd'hui d'un véritable déficit d'image. Au-delà du travail sur le sens et les valeurs du travail social, qui seront au cœur des assises de l'intervention sociale, il paraît nécessaire de revaloriser l'image des métiers du travail social. Pour cela, le Gouvernement lancera en 2013 une campagne de communication et de promotion des métiers du travail social, auprès du grand public et plus particulièrement auprès des jeunes.</p> <p>❖ Moderniser l'appareil de formation pour améliorer la qualité des formations La modernisation de l'appareil de formation en travail social apparaît comme indissociable de la modernisation des formations elles-mêmes. Or, actuellement, on constate que l'offre de formation en travail social reste très émietée, avec des établissements qui, faute de taille critique, ont du mal à développer des coopérations équilibrées avec l'université, à s'inscrire dans le paysage de l'enseignement supérieur et à développer une activité de recherche qui permette de renouveler les enseignements et les pratiques.</p> <p>→ La préparation des assises de l'intervention sociale devra donc être l'occasion de faire émerger un consensus, notamment avec les régions, compétentes en matière d'organisation et de financement de la formation initiale des travailleurs sociaux, sur la nécessité de moderniser et mieux structurer l'appareil de formation.</p> <p>→ La reconfiguration de l'offre de formation devra permettre de mutualiser des fonctions stratégiques qui nécessitent une assise suffisante pour être développées dans de bonnes conditions : recherche, expertise, ingénierie pédagogique, coopération internationale. En vue des assises, le modèle des « hautes écoles professionnelles de l'action sociale » sera plus particulièrement expertisé.</p> <p>L'année scolaire 2013-2014 sera mise à profit pour expérimenter l'un des éléments centraux d'une modernisation de l'offre de formation : la délégation aux établissements de formation de la certification concernant les diplômés d'Etat.</p> <p>❖ Engager une concertation sur la formation continue des travailleurs sociaux L'évolution de la formation initiale ne concerne que les nouveaux diplômés, soit de l'ordre de 5 % de l'ensemble des travailleurs sociaux. Le sujet de la formation tout au long de la vie reste donc central.</p> <p>→ Une concertation associant l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et des représentants des différents employeurs de travailleurs sociaux, en lien avec les OPCA, doit être menée en vue de dégager de grandes priorités pour la formation continue et de dégager des principes pour la construction des formations complémentaires afin d'éclairer les conduites à tenir pour l'avenir. La mise en œuvre d'une obligation de formation permanente tout au long de la carrière pourrait notamment être soumise à la concertation avec les partenaires sociaux.</p> <p>❖ Améliorer la formation des travailleurs sociaux aux questions budgétaires et bancaires Il est proposé de renforcer la formation et la sensibilisation des travailleurs sociaux sur les questions budgétaires et bancaires. Aujourd'hui elle demeure insuffisante, alors que les conseillers en économie sociale et familiale jouent un rôle essentiel dans l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion confrontées au surendettement ou à des difficultés avec leur banque.</p> <p>Concernant la formation et la sensibilisation des travailleurs sociaux sur les questions budgétaires et bancaires, les discussions seront pilotées par la DGCS, en lien avec la DG Trésor.</p>	<p>- La modernisation et la restructuration de l'appareil de formation initiale en travail social relève de la responsabilité première de l'Etat et de celle de la Région (pour l'organisation et le financement). Mais le Conseil général est bien concerné par cette question, ne serait ce que pour le recrutement de ses propres travailleurs sociaux ou intervenants.</p> <p>- Le Conseil Général est plus directement concerné encore par la formation continue des intervenants sociaux dans sa fonction d'employeur et aussi dans celle de commanditaire de multiples services et prestations auprès de très nombreuses structures associatives (ou autres) de l'action sociale.</p> <p>- Rappelons à cet égard que les référentiels de compétence qui structurent la nouvelle organisation et les nouveaux contenus des formations continues certifiantes supérieures (niveaux III, II et I), notamment celles du DESJEPS, du CAFERUIS et du DEIS, intègrent déjà les dimensions et les questions évoquées ci-contre questions budgétaires et bancaires).</p> <p>- De plus, les organismes de formation supérieure continue du département et de la région, officiellement habilités pour ces cursus de formation certifiante, ont déjà passé des accords pour mutualiser les fonctions stratégiques de recherche, d'expertise, d'ingénierie pédagogique... Par exemple, l'Institut Régional du Travail Social PACA et Corse et le Collège Coopératif Provence Alpes Méditerranée, portent conjointement avec le soutien de la DRJSCS PACA un Pôle Ressources régional « Recherche de l'intervention sociale » visant à : produire de la connaissance, valoriser les travaux de recherche en intervention sociale et consolider l'appareil de formation régional.</p>

03.6 - Observer les besoins, évaluer et capitaliser les pratiques

Faire de l'observation et de l'évaluation des pratiques habituelles de l'action sociale	Observations - Propositions
<p>Chef de file : ministère des Affaires sociales et de la Santé</p> <p>Sous l'impulsion de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Observation Sociale, l'Etat doit se donner les moyens de développer une connaissance plus fine des publics et de leurs besoins.</p> <p>En dehors de l'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact de ce plan, qui fait l'objet d'une mission spécifique, plusieurs pistes de travail sont à privilégier :</p> <ul style="list-style-type: none"> → La mobilisation plus régulière et rigoureuse de la statistique publique (INSEE, DARES, DREES) et des données disponibles dans les caisses nationales de la sécurité sociale. → Le développement de l'observation territoriale, à travers notamment la généralisation de l'observation régionale et l'aboutissement de la mise en place de réseaux d'observation (exemple : les SIAO). Une expérimentation dans le champ de la politique de la ville sera également menée. → Le lancement d'un chantier sur l'approche des potentialités et des richesses, non mesurables en termes de comptabilité nationale, des personnes et des territoires. → Le lancement d'un chantier sur l'évaluation des coûts évités grâce à l'intervention sociale, notamment préventive. → La construction d'un réseau de capitalisation des pratiques significatives. 	<p>Observons ici que pour « développer une connaissance plus fine des publics, de leurs besoins, de leurs carences, etc. » chez les acteurs publics et privés et en particulier chez les intervenants sociaux au plus près du terrain, il s'agit moins de produire de nouvelles données que de mobiliser utilement et intelligemment celles qui existent déjà, qu'il s'agisse des données de la statistique publique surabondantes ou des réseaux d'observation nationaux ou territoriaux. Il en va de même pour les indicateurs de richesse non mesurables, pour l'évaluation des coûts évités grâce à l'intervention sociale ou pour la mesure de l'utilité sociale de ces mêmes actions ou interventions qui ont déjà donné lieu à de nombreux travaux, recherches, expérimentations.</p>
<p style="text-align: center;">Créer un observatoire de l'inclusion bancaire</p>	
<p>Chef de file : ministère de l'Economie et des Finances</p> <p>Le ministère propose la création d'un observatoire de l'inclusion bancaire chargé de suivre les pratiques des établissements bancaires, en particulier à l'égard des populations en situation de fragilité financière. Le rôle de cet observatoire sera dans un premier temps de définir ces populations afin de mieux cibler les indicateurs qu'il devra mettre par ailleurs en place pour suivre les pratiques des banques à leur égard. Ces indicateurs permettront notamment de suivre l'évolution de l'offre de services à ces populations, comme par exemple la diffusion de la gamme des paiements alternatifs. L'observatoire s'appuiera sur la collecte de données statistiques réalisées par la Banque de France auprès des banques afin de mener un suivi fin et régulier de ces différents indicateurs. Ce suivi permettra d'apprécier et de rendre publiques les pratiques des établissements, mettant en valeur les initiatives positives et obligeant les banques à justifier de leurs résultats dans ce domaine. L'observatoire sera créé par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires. La Direction générale du Trésor, en liaison avec la Direction générale de la Cohésion sociale, la Banque de France et l'ensemble des parties prenantes (Etablissements de crédit, associations de consommateurs et de lutte contre les exclusions) notamment dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) préparera les textes d'application avec l'objectif de permettre un début des travaux au plus tard début 2014.</p>	<p>Il vaut bien mieux consacrer les rares moyens disponibles à sensibiliser, former, acculturer les acteurs et intervenants à une bonne utilisation des données existantes, à des méthodes plus rigoureuses de « capitalisation des pratiques significatives ».</p> <p>Il s'agit donc surtout de développer les compétences des acteurs, des décideurs, des professionnels... pour mobiliser les données, les savoirs et les expériences significatives existantes aux fins de repenser la pauvreté et d'en combattre efficacement les causes et les effets.</p>

BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES DOCUMENTAIRES

I – BIBLIOGRAPHIE sélective

- ABHIJIT V. BANERJEE et DUFLO Esther, *Repenser la pauvreté*, Seuil, janvier 2012 (traduction française), titre originaire : *Poor economics. A radical rethinking of the way, to fight global poverty*.
- BAREL Yves, « *Le grand intégrateur* », *Connexion*, n° 56, Paris, 1990.
- BAREL Yves, *La Marginalité sociale*, PUF, 1982.
- BARTOLI Henri, « *La stratégie des besoins essentiels face aux situations d'extrême pauvreté* », Cahiers de l'ISMEA, janvier 1980.
- BARTOLI Henri, *la stratégie des besoins essentiels face aux situations d'extrême pauvreté*, Economies et sociétés, Cahiers de l'ISMEA, janvier 1980.
- BURET Eugène. *De la Misère des classes laborieuses en Angleterre et en France*, Paulin, 1840.
- CASTEL Robert, « *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle* », *Face à l'exclusion. Le modèle français*, J. DONZELOT (dir.), Paris, Ed. Esprit, 1991.
- CCAS de Marseille. *Rapport sur l'analyse des besoins sociaux 2011-2012*.
- CGP, *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Rapport pour le XIe Plan, La Documentation française, Paris, 1993.
- CHEVALIER Jean-Marie, *La Pauvreté aux Etats-Unis*, PUF, 1971.
- CHEVALIER Louis, *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Plon, 1958.
- Classes laborieuses, classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXème siècle, Paris, INED, 1958.
- DAVID Marcel, *les fondements du social de la IIIème République à l'heure actuelle*. Anthropos – Economica, 1993.
- DE LUBAC Henri : Proudhon contre le « mythe » de la Providence, les *Cahiers du Rhône*.
- GALBRAITH John-Kenneth, *Théorie de la pauvreté de masse*, Gallimard, 1980.
- GIBAUD Bernard. *Révolution et droit d'association. Au conflit de deux libertés*, Paris, Racines mutualistes, 1989.
- GILDERT Georges, *Richesse et pauvreté*, Albin MICHEL, 1981.

- HARRINGTON Michael, *L'autre Amérique*, Gallimard, 1966.
- HATZFELD Henri, *Du Paupérisme à la sécurité sociale*, 1858-1940, A. COLIN, 1971.
- HAZARD Paul, *La crise de la conscience Européenne*.
- INSEE Etudes PACA - Analyse n° 24, décembre 2012 – www.insee.fr – Régions, Provence-Alpes-Côte d'Azur, les publications.
- *La question sociale en France depuis 1945*, PARODI Maurice, LANGEVIN Philippe, OPPENHEIM Jean-Pierre, RICHEZ-BATTESTI Nadine, COLIN Armand, 2000.
- LABBENS Jean, *Le quart-monde. La condition sous-prolétarienne*, Pierrelaye.
- LANGEVIN Philippe « *La question des Roms dans les Bouches-du-Rhône* » 25 juin 2013.
- LANGEVIN Philippe *Marseille, ville pauvre ? Une approche monétaire*, mai 2013.
- LENOIR René, « *Les exclus : un Français sur dix* », Seuil 1974.
- LENOIR René, *Les exclus. Un Français sur dix*, Seuil, Coll. « Points-Actuels », 1974.
- LION Antoine, MACLOUF Pierre, *L'insécurité sociale*, Editions ouvrières, 1982.
- MILANO Serge, *La pauvreté en France*, Le Sycomore, 1982.
- PARODI Maurice, *la pauvreté dans les pays riches*, Revue Projet 1965.
- PEGUY Charles. Œuvres en prose 1898-1908, De la cité socialiste quatrième série, De Jean COSTE, éditions NRF de la Pléiade, 1959.
- Revue de l'Action Populaire, septembre-octobre 1965 *Sécurité sociale, 1945-1965*.
- SEN Amartya, *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*, Ed. Odile Jacob, 2000.
- STOLERU Lionel, « *Vaincre la pauvreté dans les pays riches* », Flammarion 1974.
- TABARD Nicole, *Contribution au rapport sur la pauvreté et la lutte contre la pauvreté*, C.R.E.D.O.C., 1980.
- TOWNSEND Peter, *Poverty in the United Kingdom*, Londres, Pelican Books, 1979.
- VILLERME Louis René, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers...*, Paris, 1840.
- VOS VAN STEENWICK Alwine, *Le quart-monde, pierre de touche de la démocratie européenne*, Pierrelaye, Science et service, 1977.
- WRESINSKI Joseph, *Enrayer la reproduction de la très grande pauvreté*, Commissariat Général au Plan, 1984.

- WRESINSKI Joseph, *Grande pauvreté et précarité économique*, Conseil économique et social, Paris 1987 ; ANTHONIOZ DE GAULLE, *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Conseil économique et social, Paris, 1995.
Ed. Science et service, 1969.
n° 55, 1944.

II - RAPPORTS ET AVIS DU CDC

- « Les problèmes liés à la pauvreté dans le département des Bouches-du-Rhône »,
M. LANGEVIN Philippe, (27 février 1996),

- La politique de la jeunesse en particulier les 12 à 25 ans en grande difficulté », M. GHIRARDI
Gérard, (29 octobre 1996),

- Les fonds structurels Européens et le département des Bouches-du-Rhône », M. LONDI Emile,
(7 janvier 2010),

- « La loi sur la protection de l'enfance : quel contenu pour quelles conséquences ? »,
M. BERRIN Jacques, (15 avril 2010),

- « La mise en place des mesures d'accompagnement sociales personnalisées et ses impacts sur
le fonctionnement des services du Conseil Général », M. POLACSEK Frédéric, (9 juin 2011),

- « L'action de proximité mise en œuvre par le Conseil Général, M. PANTALONI Jacques,
(29 septembre 2011),

- « L'accès aux soins dentaires des personnes démunies », M. HUSS Bruno, (19 janvier 2012),

- « La situation des Roms dans les Bouches-du-Rhône », Mme MARRONE Aline et
M. BERRIN Jacques, (8 novembre 2012),

- « Le Centre Local d'Information et de Coordination (CLIC) porté par les CCAS »,
M. MALATESTA Robert, (22 novembre 2012),

- « La question des Roms dans les Bouches-du-Rhône », M. LANGEVIN Philippe,
(4 juillet 2013,

Rapports en cours

- « Le service civique en tant que démarche d'insertion », M. MOLINARD Georges et
Mme GUILHEM Suzanne, (7 mai 2013),

- « L'échec scolaire », M. PILLE Serge, (13 juin 2013),

- « Le rôle du Conseil général face à la violence à Marseille, phénomène social exacerbé par
l'économie souterraine », M. BERRIN Jacques (11 juillet 2013).

III - AUTRES SOURCES

- Secours catholique, *Justice et pauvreté*, mars 1981.
- Rapport PEQUIGNOT Henri, *Etude sur la lutte contre la pauvreté*, Conseil Economique et Social, 20 septembre 1978.
- Rapport OHEIX Gabriel, *Contre la précarité et la pauvreté*, Premier Ministre, février 1981.
- Rapport WRESINSKI Joseph, *Enrayer la reproduction de la grande pauvreté*, Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, janvier 1983.
- ALPHANDERY Claude, *Insertion sociale et Economie*, rapport d'étape au Conseil National de l'insertion par l'activité économique, Paris : la documentation Française, 1995, 179 p.
- ATKINSON Tony, « *La pauvreté et l'exclusion sociale en Europe* », in Conseil d'Analyse Economique, *Pauvreté et exclusion*, Paris : La documentation Française, 1998, 139 p.
- BOURDIEU Pierre, dir. *La misère du monde*, Paris : Le Seuil, 1993, 950 p.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Ed. Fayard, 1995, 490 p.
- DUPUY Jean-Pierre, « *La philosophie sociale et politique face à la misère de l'économie* », in PAUGAM Serge, dir. *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La découverte, 1996, 583 p.
- ELIAS Norbert et SCOTSON John L., *Logiques de l'exclusion*, Paris : Fayard, (1965) 1997, 279 p.
- GUESLIN André, *Gens pauvres, pauvres gens dans la France du XIXe siècle*, Paris : Aubier, 1998b, 314 p.
- HALBWACHS Maurice, *Les classes ouvrières et les niveaux de vie. Recherche sur la hiérarchie des besoins dans les sociétés industrielles contemporaines*, Paris : GORDON et BREACH, (1912) 1970, 495 p.
- HOGGART Richard, *La culture du pauvre*, Paris : Les éditions de Minuit, (1957) 1991, 420 p.
- JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, « *Exclusion* » : pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit social*, n°3, mars 1995.
- LENOIR René, *Les exclus, un Français sur dix*, Paris : Le Seuil, 1974, 172 p.
- LEWIS Oscar, *Les enfants de Sanchez : autobiographie d'une famille mexicaine*, Paris : Gallimard (1961) 1993, 638 p.
- NASSE Philippe, dir. *Exclus et exclusions. Connaître les populations, comprendre les processus*, Paris : Commissariat Général du Plan/La documentation Française, 1992, 224 p.

- PAUGAM Serge, *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris : PUF, (1991) 1994, 255 p.
- PAUGAM Serge, dir. *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris : La découverte, 1996, 583 p.
- PERRET Bernard et ROUSTANG Guy, *L'économie contre la société, Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle*, Paris : Le Seuil, 1993, 282 p.
- POLANYI Karl, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris : Gallimard, (1944) 1983, 419 p.
- SEN Amartya, *L'économie est une science morale*, Paris : La Découverte, 1999, 126 p.
- SERVET Jean-Michel et VALLAT David, dir. *Exclusion et liens financiers* (Rapport 1997), Paris : AEF/Montchrestien, 1998, 287 p.
- SERVET Jean-Michel dir. *Exclusion et liens financiers 1999-2000*, rapport coordonné par Jérôme BLANC, GUERIN Isabelle, SERVET Jean-Michel et VALLAT David, Paris : Economica, 1999, 434 p.
- STOLERU Lionel, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris : Flammarion, 1974, 314 p.

ANNEXE 1

IV LISTE DE SIGLES

AAH : Allocation Adulte Handicapé.
ACS : Acquisition d'une Complémentaire Santé.
ADF : Association des Départements de France.
AGLS : Aide à la gestion Locative Sociale.
AME : Aide Médicale d'Etat.
ANAH : Agence Nationale de l'Habitat.
APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie.
APRE : Aide Personnalisée au Retour à l'Emploi.
ARS : Agences Régionale de Santé.
ASF : Allocation de Soutien Familial.
ASPA : Allocation de Solidarité aux Personnes Agées.
ATD : Avis à Tiers Détenteur.
BDF : Banque De France.
CADA : Centres d'Accueil des Demandeurs d'Asile.
CAF : Caisse d'Allocation Familiale.
CARSAT : Caisse d'Assurance Retraite et de Santé au Travail.
CCAPEX : Commissions de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives.
CCPA : Conseil Consultatif des Personnes Accueillies.
CCREFP : Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.
CCSF : Comité Consultatif du Secteur Financier.
CDDC : Contrat Départemental de Développement Culturel.
CESE : Conseil Economique Social et Environnemental.
CESER : Conseil Economique Social et Environnemental Régional.
CESF : Conseillers en Economie Sociale et familiale.
CF : Complément Familial.
CIJ : Comité Interministériel de la Jeunesse.
CILE : Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions.
CIVIS : Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale.
CMU C : Couverture Maladie Universelle Complémentaire.
CNAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie.
CNAV : Caisse nationale d'Assurance Vieillesse.
CNCGV : Commission Nationale Consultative des Gens du Voyage.
CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale.
CNIAE : Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique.
CNLE : Conseil national des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale.
CNML : Conseil National des Missions Locales.
COG : Convention d'Objectif et de Gestion.
CPCA : Conférence Permanente des Coordinations Associatives.
CSC : Cadre Stratégique Commun.
CSTS : Conseil Supérieur du Travail Social.
DALO : Droit au Logement Opposable.
DGEFP : Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle.
DGLFLF : Délégation à la Langue Française et aux Langues de France.

ENC : Etude Nationale des Coûts.
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.
ESS : Economie Sociale et Solidaire.
FJT : Foyers des jeunes Travailleurs.
FNAVDL : Fonds National de l'Accompagnement Vers et Dans le Logement.
FSL : Fond de Solidarité pour le Logement.
CNCGV : Commission Nationale Consultative des Gens du Voyages.
HCI : Haut Conseil de l'Intégration.
HCLPD : Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisés.
IAE : Insertion par l'Activité Economique.
MAP : Modernisation de l'Action Publique.
MDPH : Maisons Départementales des Personnes Handicapées.
MDS : Maison Départementale de la Solidarité.
MSA : Mutualité Sociale Agricole.
OPCA : Organisme Paritaire Collecteur Agréer.
PASS : Permanences d'Accès aux Soins de Santé.
PCH : Prestation de Compensation du Handicap.
PEAD : Programme d'Aide aux plus Démunis.
PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse.
PLFSS 2014 : Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2014.
PPE : Premier Pour l'Emploi.
PRAPS : Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins.
RSA : Revenu de Solidarité Active.
SIAE : Structure d'Insertion par l'Activité Economique.
SIAO : Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation.
SSIG : Services Sociaux d'Intérêt Général.
UNCCAS : Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale.
USH : Union Sociale pour l'Habitat.
VAE : Validation des Acquis de l'Expérience.