

# **CONCOURS GÉNÉRAL DES LYCÉES**

## **SERIE SCIENCES ET TECHNOLOGIES DE LA SANTE ET DU SOCIAL**

**Sciences et techniques sanitaires et sociales**

**DURÉE : 7 HEURES**

*Calculatrice interdite*

*Aucun document autorisé*

**QUESTIONS  
NOUVELLES  
SUR LA PAUVRETÉ**

*« ... je suis de ceux qui pensent et qui affirment qu'on peut détruire la misère »*

**Victor Hugo** : discours à l'assemblée législative du 9 juillet 1849 sur la proposition de loi du vicomte Armand de Melun, relative à la prévoyance et à l'assistance publique.

*« Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les Droits de l'Homme sont violés. S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré. »*

**Père Joseph Wresinski** : extrait de l'inscription gravée sur la dalle du Parvis des Droits de l'Homme du Trocadéro, le 17 octobre 1987.

**2010**  
**Année européenne**  
**de lutte contre**  
**la pauvreté**  
**et l'exclusion sociale**

## DES CONCEPTS A L'EVALUATION

Question 1 :

Précarité, pauvreté, exclusion : montrer en quoi ces phénomènes portent atteinte à la cohésion sociale.

Question 2 :

**De « nouveaux pauvres » frappent aux portes des associations**

*« Etudiants et « working poor » viennent rejoindre les personnes seules et les familles monoparentales.*

*Mi-novembre, des associations d'aide aux plus démunis tiraient la sonnette d'alarme face à l'arrivée de nouvelles populations dans leurs centres : retraités, salariés, étudiants, petits patrons en faillite... Nombre d'entre eux iront sans doute rejoindre la cohorte des 7,9 millions de personnes pauvres en France (données 2006), ... », Francine Aizicovici, Le Monde, article publié le 06 Janvier 2009 (extrait).*

Caractériser la population des travailleurs pauvres.

Question 3 :

La mesure de la pauvreté est actuellement discutée, différents outils ont été élaborés par les pouvoirs publics et les organismes ayant mission dans ce domaine, comme l'indice de situation sociale régional (ISSR) et le tableau de bord institué par le décret du 20 mai 2009.

Situer ces deux outils dans le cadre de l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Argumenter l'analyse.

Question 4 :

Expliquer l'évolution des choix politiques dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Montrer l'intérêt et les limites de la diversité tant des dispositifs mis en œuvre que des acteurs impliqués.

## LISTE DES ANNEXES

N° des annexes	Titre des annexes	Pages
1	<b>Cohésion sociale : proposition d'une définition de référence fondée sur les principes du Conseil de l'Europe</b> <i>Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale - Guide méthodologique, Conseil de l'Europe, 2005</i>	5
2	<b>Evolution du nombre de travailleurs pauvres,</b> Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008	5
3	<b>Définitions de travailleurs</b> <i>Les travailleurs pauvres - Sophie Ponthieux, Émilie Raynaud (Insee) - Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008</i>	5
4	<b>Définition : population active, Pauvreté monétaire</b> INSEE	6
5	<b>Situation d'activité des travailleurs pauvres</b> Observatoire des inégalités, 2008	6
6	<b>Proportion des emplois par secteur d'activité et taux de pauvreté selon les secteurs d'activité en 2006</b> <i>d'après Denis Clerc, Quand le travail rend pauvre - Alternatives Economiques - n°282 Juillet-Août 2009</i>	7
7	<b>Répartition et taux de pauvreté par sexe, 2005</b> <i>Les travailleurs pauvres - Sophie Ponthieux, Émilie Raynaud (Insee) - Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008</i>	8
8	<b>Taux de pauvreté et répartition des travailleurs selon leur situation maritale, 2005</b> <i>Les travailleurs pauvres - Sophie Ponthieux, Émilie Raynaud (Insee) - Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008</i>	8
9	<b>Population active occupée selon le statut des emplois et le recours au temps partiel</b> Insee, enquêtes Emploi du 1er au 4ème trimestre 2007	9
10	<b>Un nouvel outil d'aide à la décision : l'ISSR</b> Juin 2009, Mipes	9
11	<b>Décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté</b>	11
12	<b>Le système français des minima sociaux</b> <i>Recherches et Prévisions, Emmanuelle Nauze-Fichet, N° 91, mars 2008</i>	14
13	<b>La réponse politique,</b> <i>Dossier « Pauvreté, comment faire face ? », Xavier Molénat, Sciences Humaines, n°202, mars 2009</i>	19
14	<b>De la compassion à la culpabilisation,</b> <i>Dossier « Pauvreté, comment faire face ? », Xavier Molénat, Sciences Humaines n°202, mars 2009</i>	22
15	<b>Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le « partenariat »</b> <i>Horizons stratégiques, Julien Damon, n°3, janvier 2007, extraits</i>	24
16	<b>Lutter contre la pauvreté, les politiques d'insertion</b> <i>Dossier Les politiques d'insertion (1980-2009), Vie publique, La Documentation Française, 28/05/2009</i>	27
17	<b>La « bonne gouvernance » a toujours été un des objectifs fixés au Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale</b> <i>Céline Courcier, Etat des lieux : la gouvernance du PNAI, 2007, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i>	27
18	<b>Un partenariat local autour des jeunes</b> TSA n°4, juillet/août 2009	29

## **Cohésion sociale : proposition d'une définition de référence fondée sur les principes du Conseil de l'Europe**

Il est proposé (...) de définir la cohésion sociale d'une société moderne comme la capacité de la société à assurer de façon durable le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable.

Cette définition qui reprend celle de la nouvelle version de la Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe implique l'engagement social à réduire les disparités au minimum et à éviter toute polarisation. Elle se fonde sur quatre éléments constitutifs du bien-être humain à la base du fonctionnement des sociétés reconnaissant dans les droits de l'homme et dans la démocratie les axes fondamentaux de leur organisation : l'équité dans l'accès, la dignité individuelle (et collective), l'autonomie de l'individu et la participation à la vie collective. Ces principes déterminent la « qualité » des liens entre individus et entre eux et la communauté à laquelle ils appartiennent.

*Source : **Elaboration concertée des indicateurs de la cohésion sociale - Guide méthodologique**, Conseil de l'Europe, 2005*

---

### Évolution du nombre de travailleurs pauvres entre 2003 et 2005

En millions	2003*	2004	2005
Définition européenne	1,22	1,43	1,53
Définition française	1,47	1,71	1,74

\* Les chiffres de 2003, année de démarrage du nouveau dispositif, doivent être interprétés avec prudence.

Champ : Individus âgés de 16 à 64 ans.

Sources : SRCV-SILC, 2004 à 2006.

*Source : **Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008***

---

### **Définitions de travailleurs :**

– la définition correspondant à l'indicateur de « risque de pauvreté au travail (*inwork poverty risk*) », utilisé au niveau de l'Union européenne : est identifiée comme travailleur toute personne ayant été en emploi pendant au moins sept mois sur les douze mois de la période de référence ;

– la définition qui apparaît dans les publications de l'Insee sur le sujet : est identifiée comme travailleur toute personne ayant été active pendant au moins six mois sur les douze mois de la période de référence, dont au moins un mois en emploi.

*Source : **Les travailleurs pauvres - Sophie Ponthieux, Émilie Raynaud (Insee) - Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008***

---

## Annexe 4

**Population active** : La population active regroupe la population active occupée (appelée aussi "population active ayant un emploi") et les chômeurs.

**Pauvreté monétaire** : Un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

Dans l'approche en termes relatifs, le seuil est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Eurostat et les pays européens utilisent en général un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

Source : INSEE

---

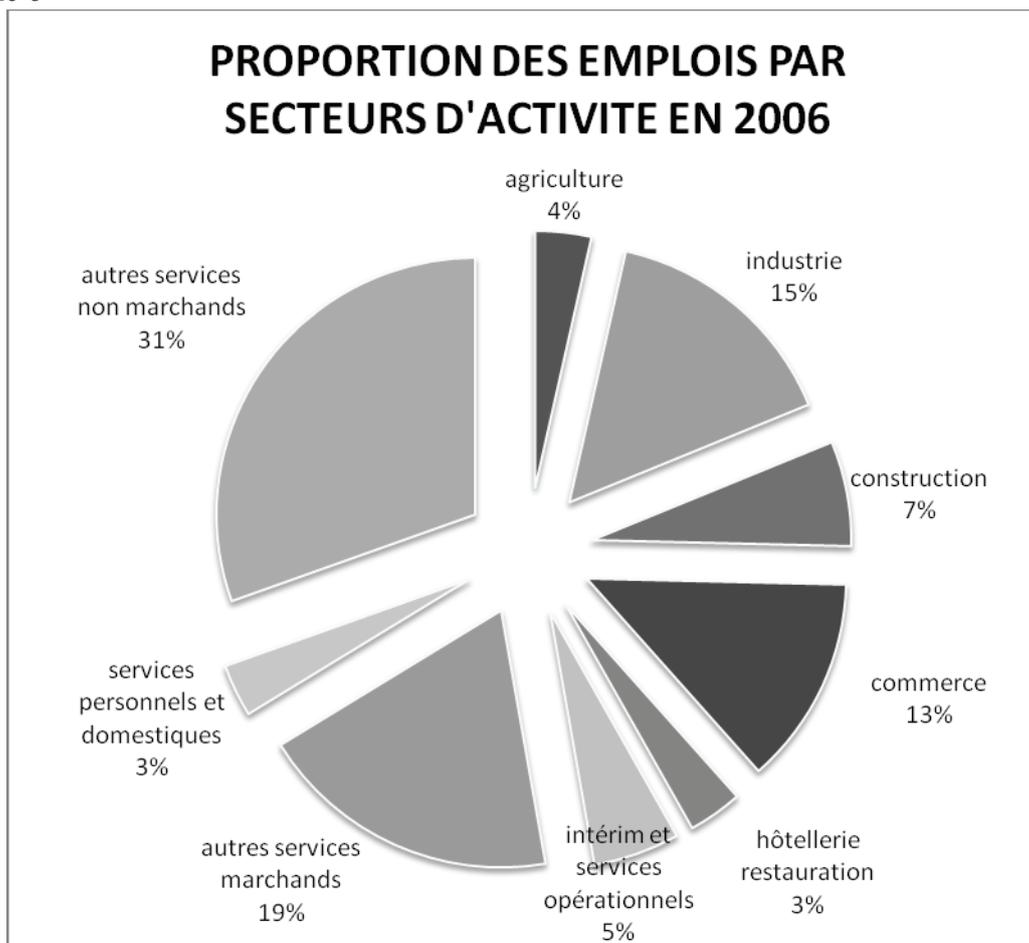
## Annexe 5

### Situation d'activité des travailleurs pauvres

<b>Travailleurs pauvres*</b>		
Unité : %		
	Effectif (milliers)	Part dans la population des travailleurs pauvres (%)
Ensemble	3 745	100,0
Emploi salarié toute l'année :	1 800	48,0
- à temps complet	525	14,0
- à temps partiel	1 275	34,0
Emploi non salarié toute l'année	739	19,7
Alternances emploi/chômage :	741	19,8
- emploi majoritaire	299	8,0
- chômage majoritaire	442	11,8
Alternances avec inactivité	467	12,5

\* *Travailleurs pauvres* : pauvreté mesurée en ne tenant compte que des revenus du travailleur, sans tenir compte des revenus du ménage.

D'après l'Observatoire des inégalités - Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, données 2006.



Données INSEE

**Taux de pauvreté (en %) selon les secteurs d'activité en 2006**

Secteurs d'activité	Taux de pauvreté en %
Agriculture	19,5
Industrie	5,4
Construction	10,8
Commerce	7,9
Hôtellerie-restauration	18
Intérim et services opérationnels	12,6
Autres services marchands	4,2
Services personnels et domestiques	17,1
Autres services non marchands	5,5
<b>Tous secteurs confondus</b>	<b>7,5</b>

Données INSEE

Source : d'après Denis Clerc, *Quand le travail rend pauvre* - Alternatives Economiques – n°282 Juillet-Août 2009

## Annexe 7

Répartition et taux de pauvreté par sexe des travailleurs en 2005, en %

	Taux de pauvreté des travailleurs		Répartition des travailleurs pauvres		Répartition de l'ensemble des travailleurs		Répartition de l'ensemble de la population pauvre	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Définition française	7,2	6,7	55	45	53	47	45	55
Définition européenne	6,8	6,0	56	44	53	47		

Champ : Individus âgés de 16 à 64 ans.

Sources : SRCV-SILC 2006.

Source : *Les travailleurs pauvres* - Sophie Ponthieux, Émilie Raynaud (Insee) - Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008

## Annexe 8

Taux de pauvreté et répartition des travailleurs selon la situation maritale en 2005, en %

	Taux de pauvreté		Répartition des travailleurs pauvres		Répartition des travailleurs	
	Définition française	Définition européenne	Définition française	Définition européenne	Définition française	Définition européenne
Sans conjoint	9,9	8,7	36	33	25	24
<i>dont personnes seules</i>	8,0	7,0	15	13	12	12
<i>vivant en famille monoparentale</i>	15,0	13,0	13	12	6	6
Conjoint travailleur au sens large (i.e. français)	4,3	4,1	32	34	52	53
Conjoint chômeur ou inactif	9,9	9,3	32	33	23	23
Ensemble	7,0	6,4	100	100	100	100

Champ : Individus âgés de 16 à 64 ans.

Sources : SRCV-SILC 2006.

Source : *Les travailleurs pauvres* - Sophie Ponthieux, Émilie Raynaud (Insee) - Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007-2008

---

## Annexe 9

### Population active occupée selon le statut des emplois et le recours au temps partiel En milliers, en 2007

	Femmes		Hommes		Total
	Temps complet	Temps partiel	Temps complet	Temps partiel	
<b>Non salariés</b>	685	191	1 800	104	2 778
<b>Salariés</b>	7 697	3 442	11 035	675	22 850
<b>Intérimaires</b>	123	39	364	21	547
<b>Apprentis</b>	74	34	197	48	353
<b>Contrats à durée déterminée (y compris contrats aidés)</b>	722	590	648	196	2 156
<b>Contrats à durée indéterminée<sup>1</sup>(y compris contrats aidés)</b>	6 779	2 780	9 825	410	19 794
<b>Total</b>	8 382	3 633	12 834	779	25 628

Note : Résultats en moyenne annuelle.

Champ : France métropolitaine, population des ménages, actifs de 15 ans ou plus (âge au 31 décembre) ayant un emploi.

Source : Insee, enquêtes Emploi du 1er au 4ème trimestre 2007.

---

## Annexe 10

### Un nouvel outil d'aide à la décision : l'ISSR

Poursuivant la recherche d'indicateurs synthétiques qui puissent caractériser la « dimension humaine » dans le développement d'un territoire, la Mipes<sup>2</sup> et l'IAU IdF<sup>3</sup> présentent un nouvel Indice de Situation Sociale Régional (ISSR2009) relativement simple et accessible. L'évolution de cet indicateur synthétique spécifique à la région Ile de France a été testée sur une période de 11 ans, soit de 1995 à 2006.

Mipes (F.Sabbah-Perrin) et IAU IdF (I. Nascimento)

La situation sociale d'un territoire est une réalité complexe et composite. (...) La Mipes et l'IAU IdF ont élaboré, avec Aurélien Boutaud consultant indépendant et un comité de pilotage constitué de représentants d'institutions et d'associations, un indice synthétique de situation sociale régional.

---

<sup>1</sup> Y compris les salariés sans contrat, ainsi que les fonctionnaires stagiaires et les titulaires du secteur public.

<sup>2</sup> Créée dans le cadre d'un partenariat Etat-Région, la Mission d'Information sur la pauvreté et l'exclusion en Île-de-France, MIPES, est une instance permanente d'information, d'observation et d'échanges qui a pour mission d'informer et d'approfondir la réflexion sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France.

<sup>3</sup> L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, fondation reconnue d'utilité publique par décret du 2 août 1960, procède à toutes études, enquêtes et recherches ayant pour objet l'aménagement et l'urbanisme dans la région Île-de-France. Elle peut prêter son concours technique à tout organisme qui le lui demanderait pour effectuer des études similaires en France et à l'étranger.

Cet indicateur est construit autour de neuf thématiques : la santé de la population, la capacité d'accéder à un logement, le surendettement, la scolarité, l'emploi, les revenus, les minima sociaux, l'urgence sociale et les problèmes de société. Ces neuf thématiques sont déclinées en seize variables présentées dans le tableau ci-après.

### Les composantes de l'Indice de Situation Sociale Régional d'Île-de-France (ISSR2009)

9 Thématiques	16 Variables	Indicateurs correspondants
Santé	Espérance de vie à la naissance	Esp. de vie à la naissance H&F (moyenne brute)
	Mortalité prématurée	Taux de mortalité prématurée des hommes
Logement	Expulsions locatives	Nombre d'accords de recours à la force publique pour 100.000 habitants
	Prix des logements / revenus des ménages	Prix au m <sup>2</sup> des logements collectifs neufs rapporté au revenu moyen fiscal des ménages par UC
Surendettement		
Scolarité	Echec scolaire	Part des sorties du système scolaire sans qualification
	Retard scolaire	Pourcentage d'élèves ayant plus de seize ans à l'entrée en 3ème
Emploi	Chômage	Taux de chômage localisé
	Chômage de longue durée	Part des chômeurs de longue durée parmi l'ensemble des chômeurs (catégories A+B+C)
	Précarité du travail	Taux d'emploi précaire (CDD+intérim)
Revenus	Revenus moyens	Moyenne des revenus fiscaux des ménages par UC
	Taux de pauvreté monétaire	Taux de pauvreté monétaire, au seuil de 60% de la médiane des revenus (région parisienne)
	Inégalités territoriales	Indicateur de dispersion des revenus des foyers fiscaux par commune en Ile-de-France
Minima sociaux	RMI : personnes couvertes	Nombre de personnes couvertes en % de la population totale
	Bénéficiaires du minimum vieillesse	Nbre de bénéficiaires en % de la population de plus de 60 ans
Urgence sociale	Interventions du Secours catholique	Nbre de « situations rencontrées » par le Secours catholique pour 100.000 hab
Société (autres)	Taux de criminalité	Nbre de crimes et délits déclarés pour 1000 hab.

La thématique du surendettement a été conservée malgré le fait que sur la série exploitée ici (1995-2005) la variable correspondante (qui n'existe qu'à partir de 1999) n'a pu être mobilisée. Cette dimension a été sélectionnée comme étant un élément significatif de la situation sociale et sera donc alimentée dans les prochaines versions de l'ISSR.

L'Indice proposé a l'avantage de cerner les situations de précarité dans leur diversité qu'elles aient trait au logement, au travail, à l'urgence sociale, la santé, etc. Cet indicateur est par ailleurs simple à appréhender et à exposer techniquement. (...)

L'évolution de l'indice se présente sous la forme d'un signal (à la hausse ou à la baisse) qui prend tout son intérêt grâce à l'interprétation des causes de son évolution (« valeurs »... ou plutôt « variables » à la hausse et à la baisse).

*Source : Un nouvel outil d'aide à la décision : l'ISSR, juin 2009, Mipes*

## Décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté

Le Premier ministre,  
Sur le rapport du haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et de la ministre du logement,

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment son article L. 115-4-1 ;  
Vu la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, notamment son article 1er ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,

Décrète :

### **Article 1**

Au chapitre V du titre Ier du livre Ier du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire), il est inséré, après la section 2, une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Mesure de la pauvreté

« Art.R. 115-5. — L'objectif quantifié de réduction de la pauvreté mentionné à l'article L. 115-4-1 est suivi au moyen d'un tableau de bord composé d'indicateurs relatifs à onze objectifs thématiques de lutte contre la pauvreté :

- « 1° Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités ;
- « 2° Lutter contre le cumul des difficultés de conditions de vie ;
- « 3° Lutter contre la pauvreté des enfants ;
- « 4° Lutter contre la pauvreté des jeunes ;
- « 5° Lutter contre la pauvreté des personnes âgées ;
- « 6° Lutter contre la pauvreté des personnes qui ont un emploi ;
- « 7° Favoriser l'accès à l'emploi ;
- « 8° Favoriser l'accès au logement et le maintien dans le logement ;
- « 9° Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation ;
- « 10° Favoriser l'accès aux soins ;
- « 11° Lutter contre l'exclusion bancaire.

(...).

## Décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté (suite)

**Tableau synthétique de suivi de l'objectif de réduction de la  
pauvreté d'un tiers en 5 ans**

Objectif	Intitulé de l'indicateur	Dernière valeur connue	Dernière tendance d'évolution connue	Cible à atteindre 2007-2012
Lutter contre la pauvreté monétaire et les inégalités	- <b>taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps avec un seuil initial en 2006 fixé à 60% du revenu médian équivalent (1)</b>	- 2007 : 12,5%	- 2002-2005 : -4% - 2006-2007 : -5%	<b>baisse d'un tiers en 5 ans</b>
	- <b>taux de pauvreté monétaire au seuil de 60% du revenu médian équivalent (2)</b>	- 2007 : 13,4%	- 2002-2005 : stable - 2006-2007 : +2%	baisse de 15%
	- au seuil de 50 % (2)	- 2007 : 7,2%	- 2002-2005 : +7% - 2006-2007 : + 3%	baisse de 5%
	- <b>au seuil de 40 % (2)</b>	- 2007 : 3,1%	- 2002-2005 : +14% - 2006-2007 : stable	
	- <b>intensité de la pauvreté monétaire (3)</b>	- 2007 : 18,2%	- 2002-2005 : + 12% - 2006-2007 : +1% - 1997-2000 : stable	stabilité
- taux de persistance de la pauvreté monétaire (4) - part des dépenses préengagées dans le revenu des ménages du 1 <sup>er</sup> quintile de niveau de vie (5)	- 2000 : 9% - 2005 : 53%	- 2001-2005 : +18%		
Lutter contre le cumul des difficultés	- <b>taux de difficultés de conditions de vie (6)</b>	- 2007 : 12,2%	- 2004-2007 : -17% - 2006-2007 : -4%	baisse de 15%
Lutter contre la pauvreté des enfants	- <b>taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps (seuil 2006) des moins de 18 ans (7)</b>	- 2007 : 16,7%	- 2002-2005 : -2% - 2006-2007 : -6%	baisse d'un tiers
	- <b>taux de pauvreté monétaire relatif au seuil de 60% du revenu médian équivalent des moins de 18 ans</b>	- 2007 : 17,9%	- 2002-2005 : +3% - 2006-2007 : + 1%	baisse de 15%
	- écart entre la proportion d'adolescents ayant au moins deux dents cariées non soignées selon les catégories sociales (8)	- 2004 : + 4,1 pts	-(nouvel indicateur)	
Lutter contre la pauvreté des jeunes	- <b>taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps (seuil 2006) des 18-24 ans (9)</b>	- 2007 : 20,8%	- 2002-2005 : +4% - 2006-2007 : stable	baisse d'un tiers
	- <b>taux de pauvreté monétaire des 18-24 ans au seuil de 60% du revenu médian équivalent</b>	- 2007 : 22,1%	- 2002-2005 : +9% - 2006-2007 : +6%	baisse de 15%
Lutter contre la pauvreté des personnes âgées	- <b>taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps (seuil 2006) des 65 ans et plus (9)</b>	- 2007 : 9,2%	- 2002-2005 : - 19% - 2006-2007 : - 7%	baisse d'un tiers
	- <b>taux de pauvreté monétaire relatif des 65 ans et plus au seuil de 60% du revenu médian équivalent</b>	- 2007 : 10,2%	- 2002-2005 : - 11% - 2006-2007 : +3%	baisse de 15%
	- <b>taux de pauvreté monétaire des femmes de 75 ans et plus au seuil de 60% du revenu médian équivalent (10)</b>	- 2007 : 13,4%	- 2002-2005 : -6% - 2006-2007 : stable	
Lutter contre la pauvreté en emploi	- <b>taux de travailleurs pauvres (11)</b>	- 2006 : 6,4%	- 2003-2006 : +21%	baisse de 20%
	- part des personnes en sous-emploi dans l'emploi (12)	- 2008 : 4,8%	- rupture de série	
	- nombre moyen de semaines rémunérées dans l'année (13)	- 2007 : 43,4%	- 2002-2007 : stable	

Objectif	Intitulé de l'indicateur	Dernière valeur connue	Dernière tendance d'évolution connue	Cible à atteindre 2007-2012
Favoriser l'accès à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>proportion de personnes vivant dans un ménage sans actif occupé</b> (14)</li> <li>- taux d'emploi standardisé des 55-59 ans (15)</li> <li>- taux d'emploi standardisé des 60-64 ans (15)</li> <li>- part de jeunes en emploi ou en formation (16)</li> <li>- taux d'activité des femmes (15-64 ans) (17)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008 : 9,4%</li> <li>- 2008 : 60,1%</li> <li>- 2008 : 18,7%</li> <li>- 2008 : 89,1%</li> <li>- 2008 : 65,5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003-2008 : - 5%</li> <li>- 2006-2008 : -7%</li> <li>- 2003-2008 : + 7%</li> <li>- 2006-2008 : +3%</li> <li>- 2003-2008 : + 16%</li> <li>- 2006-2008 : +12%</li> <li>- 2003-2008 : stable</li> <li>- 2006-2008 : stable</li> <li>- 2003-2008 : +2%</li> <li>- 2006-2008 : +1%</li> </ul>	baisse de 10%
Favoriser l'accès et le maintien dans le logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>part de personnes relogées parmi les personnes désignées prioritaires par les commissions de médiation « droit au logement opposable » et n'ayant pas refusé l'offre</b></li> <li>- part des demandes de logement social non satisfaites après un an parmi les ménages à bas niveaux de vie (18)</li> <li>- <b>taux d'effort médian en matière de logement des bénéficiaires de l'allocation logement par quartile de revenus</b> (19)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>décembre 2008 : 33 %</li> <li>- 2006 : 47,1%</li> <li>- 2008 : 25%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nouvel indicateur</li> <li>-1996-2002 : légère baisse</li> <li>- 2003-2008 : +10%</li> <li>- 2006-2008 : +2%</li> </ul>	100%  stabilité
Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études</b> (20)</li> <li>- écart du taux de sortants du système scolaire à faible niveau d'études selon les catégories sociales (21)</li> <li>- part d'élèves de CM2 maîtrisant les connaissances de base (22)</li> <li>- part des jeunes en difficulté de lecture (23)</li> <li>- indicateur d'accès à la formation continue (24)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008 : 12%</li> <li>- 2008 : + 13 points</li> <li>- 2009 : 84,3%</li> <li>- 2008 : 11,8%</li> <li>- 2008 : 5,7%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004-2008 : stable</li> <li>- 2006-2008 : stable</li> <li>- évolution non significative</li> <li>- évolution non significative</li> <li>- 2004-2008 : +7%</li> <li>- 2006-2008 : stable</li> <li>- 2003-2008 : stable</li> <li>- 2006-2008 : -3%</li> </ul>	baisse de 5%
Favoriser l'égalité d'accès aux soins	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>écart du taux de renoncement aux soins pour des raisons financières des bénéficiaires de couverture maladie universelle complémentaire et des bénéficiaires de complémentaire santé privée</b> (25)</li> <li>- taux d'effort des ménages du premier décile de revenu pour les dépenses de santé restant à leur charge après remboursement des organismes d'assurance maladie complémentaire (26)</li> <li>- part de bénéficiaires de la couverture maladie universelle parmi les bilans de santé gratuits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2006 : + 6,5 points</li> <li>- 2006 : 3,6%</li> <li>- 2006-2007 : 5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004-2006 : +8%</li> <li>- 2004-2006 : stable</li> </ul>	baisse de 10%
Lutter contre l'exclusion bancaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>nombre de ménages surendettés</b> (27)</li> <li>- part des redépôts (28)</li> <li>- taux de bancarisation (29)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2008 : 159 967</li> <li>- 2008 : 38,7%</li> <li>- 2004 : 99%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003-2008 : +11%</li> <li>- 2006-2008 : +1%</li> <li>- 2001-2008 : +31%</li> <li>- 2006-2008 : +6%</li> </ul>	stabilité

*Guide de lecture* : Les indicateurs sont classés en onze catégories qui renvoient aux objectifs recherchés. Les indicateurs principaux apparaissent en caractère gras et sont associés à une cible à atteindre à 5 ans ; les autres sont des indicateurs complémentaires. Ils sont assortis des derniers chiffres connus (en effectif ou en taux) et des tendances récentes d'évolution.

## LE SYSTEME FRANÇAIS DES MINIMA SOCIAUX

Emmanuelle Nauze-Fichet

Instruments de lutte contre la pauvreté, les minima sociaux sont des prestations sociales destinées aux personnes ayant de très faibles ressources visant à leur permettre d'atteindre un revenu minimum. Il s'agit de prestations non contributives, reposant sur une logique de solidarité et non sur une logique d'assurance. Elles ne sont pas soumises à la condition d'avoir acquis au préalable des droits d'accès, par le biais de cotisations, comme c'est le cas, par exemple, pour l'assurance chômage ou pour l'assurance vieillesse. Le système français actuel de minima sociaux comprend neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire et un dispositif spécifique aux départements d'Outre-mer (...). Au 31 décembre 2006, 3,5 millions de personnes étaient allocataires de minima sociaux, représentant 7,4 % de la population âgée de 20 ans ou plus. En incluant, outre les allocataires, les conjoints, les enfants et les autres personnes à charge, la population couverte par l'ensemble des minima sociaux regroupe environ 6 millions de personnes (...), soit 10 % de la population française. Le revenu minimum d'insertion (RMI) est le dispositif le plus important en termes d'effectifs: il compte 1,3 million d'allocataires, soit 37 % de l'effectif total des allocataires de minima sociaux.

Le nombre important de minima sociaux est une spécificité française; il est en effet beaucoup plus limité dans les autres pays. Cette pluralité du système français est le fruit d'une construction historique progressive et d'une approche catégorielle de la pauvreté, au fur et à mesure de la reconnaissance par la société des difficultés particulières auxquelles certaines populations sont exposées. Mais aujourd'hui, cette pluralité est remise en question.

On reproche au système sa complexité, son manque de lisibilité et de cohérence. Autant d'éléments pouvant être source d'iniquités, mais aussi d'inefficacité, au sens où il n'inciterait pas suffisamment à la sortie de l'assistance par le biais de l'emploi. Des réformes ont ainsi été envisagées et, depuis la décentralisation du RMI au 1er janvier 2004, leur calendrier s'accélère.

### **Le fruit d'une construction historique progressive**

La création des dix minima sociaux actuels s'est échelonnée sur près de cinquante ans, de 1956 à 2002. Leur mise en place visait à compléter

progressivement les lacunes du système de protection sociale, au fur et à mesure que se révélait l'existence de situations manifestes de pauvreté pour des populations à l'écart du système (...). En particulier, le passage d'une période de plein emploi, pendant les trente glorieuses, à celle d'un ralentissement durable de la croissance économique et de profondes transformations du marché du travail, a mis en évidence de manière flagrante les limites d'un système contributif fondé sur les solidarités professionnelles.

### **• 1956-1975 : les personnes en incapacités de travailler**

Créée en 1945, la Sécurité sociale a été fondée sur une logique contributive et dans le cadre professionnel: en travaillant, les personnes acquièrent des droits sociaux qui leur permettent de se couvrir contre le risque de ne plus pouvoir travailler, et de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ainsi, les premiers minima sociaux, créés au sortir de la guerre, ont visé à compléter les ressources des personnes qui n'étaient plus en capacité de travailler, mais qui n'avaient pas pu acquérir suffisamment de droits sociaux compte tenu de la faible maturité du régime d'assurance: les personnes retraitées (création du minimum vieillesse en 1956) et les personnes invalides (création du minimum invalidité en 1957).

Dans la logique de prise en compte de cas d'impossibilité de travailler, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été créée en 1975. Elle vise à garantir un revenu minimum à des personnes considérées comme durablement ou définitivement en incapacité de travailler en raison de leur handicap (...). Le montant de l'AAH, comme celui du minimum invalidité, est ainsi aligné sur celui du minimum vieillesse.

### **• 1976-1980 : les personnes fragilisées par les ruptures familiales**

Les créations de l'allocation de parent isolé (API) en 1976 et de l'allocation veuvage en 1980 ont visé à apporter des ressources à des personnes, essentiellement des femmes, ne pouvant pas ou plus s'appuyer sur les revenus d'un conjoint. Ces deux minima sociaux répondent à la multiplication des situations d'isolement de personnes ayant la charge d'un

ou de plusieurs enfants, en raison notamment de l'augmentation des cas de rupture familiale. A la différence des précédents minima sociaux, l'API et l'allocation veuvage concernent des personnes qui rencontrent temporairement une situation particulièrement fragilisante. Les deux allocations sont ainsi à durée limitée. L'API, qui s'adresse aux personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître, est versée pendant un an au maximum à compter de l'événement conduisant à l'isolement si le plus jeune enfant est âgé de plus de 3 ans (API dite « courte ») ou, sinon, jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant (API dite « longue »). L'allocation veuvage, qui s'adresse aux personnes âgées de moins de 55 ans, conjoints survivants d'assurés sociaux décédés, est versée pendant deux ans au maximum à compter du mois du décès de l'assuré social. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2001, une condition supplémentaire était que le titulaire élève au moins un enfant ou qu'il ait élevé au moins un enfant pendant neuf ans avant le seizième anniversaire de ce dernier.

Aujourd'hui, le dispositif d'allocation veuvage est en voie de disparition. En revanche, l'API concernait plus de 200 000 personnes fin 2006 et, parmi les sortants de ce minimum social, la moitié environ s'inscrit ensuite au RMI (...).

#### • 1979-1984: les chômeurs en fin de droits

Après une longue période de croissance soutenue et de quasi-plein-emploi, la France, comme la majorité des pays industrialisés, a connu un ralentissement de sa croissance et une forte progression du chômage. A partir du milieu des années 1970, au fur et à mesure que les durées de chômage s'allongeaient, les limites du système français de protection sociale se sont révélées. Elles ont conduit les pouvoirs publics à renforcer la composante « assistance » du système, et notamment celle du régime d'indemnisation du chômage. Une allocation de solidarité chômage, l'aide au secours exceptionnel (ASE), a été instituée en 1979 pour répondre à l'incapacité du régime d'assurance à couvrir les situations de chômage de longue durée, alors que se gonflait la catégorie des chômeurs en fin de droits. En 1984, l'ASE a été transformée en allocation de solidarité spécifique (ASS). La prestation vise à garantir des ressources minimales aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité (...) au cours des dix années ayant précédé la rupture de leur contrat de travail.

En 1984 a également été mise en place une allocation temporaire d'une durée maximale d'un an, l'allocation d'insertion (AI). Elle est réservée aux détenus libérés, aux victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés et aux personnes ayant demandé l'asile en France. Initialement, sous certaines conditions, elle bénéficiait également à des jeunes et à des femmes soutiens de famille, mais cette possibilité a été supprimée en 1992. L'ASS et l'AI constituaient le régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage.

Néanmoins, ces deux nouvelles allocations n'ont pas suffi à répondre à toutes les situations restantes d'exclusion totale ou partielle du marché du travail, notamment celles de demandeurs d'emploi n'ayant jamais travaillé ou insuffisamment pour accéder à l'assurance chômage ou de travailleurs en situation de sous-emploi.

#### • 1988: les autres cas d'exclusion du système

Durant les années 1980, les appels croissants de personnes en difficulté aux interventions des associations caritatives et des collectivités locales tendaient à manifester une recrudescence de la pauvreté (...). En dépit des extensions successives du système de protection sociale, un certain nombre de personnes demeuraient non couvertes, en particulier des hommes d'âge actif seuls (...). Sous la pression de l'urgence sociale, la question de l'intégration d'un revenu minimum garanti a été alors posée: Les premières solutions envisagées l'ont été à titre expérimental. Ainsi, à partir de l'hiver 1985, le gouvernement a créé des « compléments locaux de ressources » (CLR). Financé par convention entre l'Etat et une collectivité locale, le CLR était une allocation différentielle accordée aux personnes âgées de plus de 25 ans privées d'emploi et exclues de la protection sociale légale. En contrepartie de cette allocation, le bénéficiaire devait s'investir dans un « projet d'autonomisation ». Ces expérimentations ont permis de souligner la gravité des problèmes de pauvreté et de valider l'idée d'un revenu minimum garanti.

À la suite des propositions du père Wrésinski, présentées dans un rapport au Conseil économique et social publié en février 1987 (...), lesquelles ont été largement reprises en 1988 par le président François Mitterrand dans sa « Lettre à tous les Français », le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988. En rupture avec la

logique catégorielle qui avait prévalu jusque-là, le RMI a été conçu comme un dernier filet de sécurité. Il vise, en effet, à garantir un revenu minimum à toute personne résidant légalement sur le territoire et âgée d'au moins 25 ans (...) ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. En contrepartie, les personnes doivent s'engager à suivre des actions visant à favoriser leur insertion, et la collectivité s'engage à les accompagner dans cette entreprise. La montée rapide du nombre d'allocataires du RMI et la grande hétérogénéité de leurs caractéristiques (...) révéleront l'ampleur et la diversité des phénomènes de pauvreté qui n'avaient pas été traités par les approches catégorielles antérieures.

### **Un vent de réformes souffle sur le système**

Minimum social à vocation quasi généraliste, la création du RMI- associant par ailleurs allocation et dispositif d'aide à l'insertion - marque un véritable tournant dans la construction du système français de minima sociaux. Depuis sa création, deux grands thèmes sont au cœur de la réflexion sur l'avenir des minima sociaux: d'une part, à contre-courant des orientations antérieures, la simplification du système global, par le biais d'une plus grande harmonisation entre les dispositifs, voire par le biais d'une fusion de certains dispositifs; d'autre part, l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif. Plusieurs rapports ont alimenté ces réflexions, en dressant un état des lieux des faiblesses du système en la matière ou en étudiant les moyens d'y répondre (...).

Par ailleurs, plusieurs réformes ont eu lieu au cours de la précédente législature, portant en premier lieu sur l'objectif du retour à l'emploi: la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité; la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale; la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux (...). Une proposition de loi a en outre été déposée en juin 2006 par un groupe de travail de la commission des Affaires sociales du Sénat, présidé par Valérie Létard : adoptée en première lecture par le Sénat en janvier 2007, elle proposait un ensemble de mesures d'harmonisation des droits connexes attachés aux minima sociaux (...). Enfin, dans l'actuelle législature, une nouvelle réforme des minima sociaux est envisagée à l'horizon de la fin 2008 : elle pourrait notamment viser à généraliser le revenu de solidarité active (RSA), dispositif proposé dans

le rapport de Martin Hirsch (2005) et dont une expérimentation a été lancée dans 41 départements.

Un vent de réformes souffle ainsi sur le système français des minima sociaux. Sans anticiper davantage sur les évolutions à venir, on se limitera ici à expliciter les deux grands objectifs qui tendent aujourd'hui à motiver la rénovation du système: la simplification du système global et l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif.

### **• Simplifier le système global**

La création successive de dispositifs « sur mesure » visant à répondre aux difficultés spécifiques rencontrées par certaines catégories de population a conduit à un système extrêmement complexe, comme le souligne V. Létard (2005): variabilité des montants maximaux des allocations; appréciation différente des ressources et prise en compte variable de la composition du foyer pour le calcul du droit à l'allocation; variabilité des droits connexes attachés aux minima sociaux. Ainsi, le montant maximal de l'allocation de base (sachant qu'elle peut augmenter selon la configuration familiale) varie d'environ un tiers de SMIC pour l'AI à environ un SMIC pour l'allocation équivalent retraite (AER) de remplacement. Les montants sont volontairement plus faibles pour les minima sociaux concernant des populations en âge et en capacité supposée de travailler (AI, RMI, ASS), afin d'encourager les bénéficiaires à retrouver une autonomie financière par le biais de l'emploi, la référence implicite étant celle du SMIC à temps plein.

Le mode de calcul des ressources initiales des personnes, qui sert à définir le droit à l'allocation, varie également d'un minimum social à l'autre, avec notamment des différences sur la période de référence au cours de laquelle est apprécié le montant des ressources (les trois derniers mois pour le RMI, l'API, le minimum vieillesse et le minimum invalidité, les douze derniers mois ou l'année antérieure pour les autres dispositifs) ou la nature des ressources prises ou non en compte (inclusion totale ou partielle ou exclusion des prestations familiales, pensions alimentaires, allocations logement, revenus d'activité). Les modalités de prise en compte de la configuration familiale dans le calcul du droit à l'allocation sont également diverses, certaines allocations étant simplement « conjugalisées », le montant variant alors selon la présence ou non d'un conjoint (minimum vieillesse, minimum invalidité, ASS, AER, AI), d'autres étant également « familialisées », le

montant tenant compte en plus du nombre éventuel d'enfant(s) (RMI, API), l'AAH participant par ailleurs d'une logique mixte et l'allocation veuvage étant une allocation strictement individuelle.

Enfin, les droits indirects attachés aux minima sociaux, appelés « droits connexes », diffèrent également selon les dispositifs: exonération ou non de certains impôts ou taxes, validation pour l'assurance vieillesse des périodes passées dans le dispositif pour seulement trois des minima sociaux (ASS, AER, AI), prime de Noël traditionnellement accordée à seulement quatre des minima sociaux (RMI, ASS, AER, AI), accompagnement spécifique dans la démarche d'insertion pour le seul RMI (en dehors de l'accompagnement professionnel de droit commun prévu pour les allocataires de minima sociaux inscrits à l'ANPE).

À ces différences, il faut ajouter le caractère temporaire de certaines allocations (API, allocation veuvage, AI), alors que les autres sont sans limitation de durée, et toutes les différences, plus difficiles à évaluer, relatives aux aides locales extra-légales qui peuvent être accordées par certaines collectivités territoriales sous condition de statut, comme la réduction tarifaire ou la gratuité des transports publics dans certaines communes, lesquelles peuvent bénéficier plus spécifiquement aux chômeurs inscrits à l'ANPE ou aux allocataires du RMI. Le cumul de ces différences génère une complexité globale du système telle qu'il est très difficile d'en avoir une lisibilité d'ensemble. Certaines inégalités entre les dispositifs n'ont pas de réel fondement et reflètent des iniquités. Cela est dû en partie à ce qu'il n'existe pas de direction administrative qui pilote l'ensemble du système, mais plusieurs directions qui se partagent ce pilotage.

Le constat de complexité génératrice d'iniquités est à la base de la proposition de loi du Sénat qui visait à harmoniser certains droits associés aux minima sociaux, avec notamment le projet d'extension du recours au contrat d'insertion, prévu dans le cadre du RMI, à l'API et à l'ASS. L'objectif d'harmonisation des dispositifs est également présent dans les deux dernières réformes entreprises dans le champ des minima sociaux, que l'on évoquera plus particulièrement au regard du deuxième objectif, celui de l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif.

Cependant, si le constat de la complexité du système et la nécessité de réduire celle-ci semblent faire l'unanimité, les axes de

simplification (minima sociaux à rapprocher, nature des rapprochements, voies de rapprochement: harmonisation, fusion, décentralisation ... ) font l'objet de polémiques, tant les différences entre les dispositifs sont aussi au cœur de toute la logique à la base de la construction du système.

#### • **Améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux d'âge actif**

Ce deuxième objectif est au cœur de toutes les réformes entreprises récemment dans le champ des minima sociaux. Il s'est progressivement imposé comme une priorité des pouvoirs publics à partir de la fin des années 1990, devant le constat de l'inertie à la baisse du nombre d'allocataires du RMI et, plus largement, du nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif, en dépit de l'amélioration générale sur le marché du travail. En effet, jusqu'en 1999, le nombre d'allocataires de minima sociaux d'âge actif n'a cessé d'augmenter. En particulier, les effectifs des allocataires du RMI ont crû très rapidement, bien au-delà de ce qui était attendu, dépassant le million fin 1996. Cette évolution posait question car le RMI avait été conçu comme une aide à vocation « temporaire ». En effet, le dispositif d'aide à l'insertion devait permettre aux allocataires de trouver plus ou moins rapidement le chemin de l'emploi et de l'autonomie financière. Toutefois, de mai 1990 à juin 1997, le contexte, général a été celui d'une augmentation quasi ininterrompue du chômage, en dehors d'un bref épisode de baisse entre mai 1994 et juillet 1995. Le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux préoccupait les pouvoirs publics mais n'était pas encore la priorité qu'il est devenue par la suite.

À partir de juin 1997, le chômage a diminué fortement pendant près de quatre années consécutives. Malgré l'embellie sur le marché du travail, le nombre d'allocataires du RMI a continué à augmenter jusqu'en 1999, avant de connaître deux années de baisse en 2000 et 2001. Dans ce contexte; la question du retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux est devenue plus aiguë. À cette époque, dans le cadre de réflexions générales sur la lutte contre le chômage structurel, ont émergé un certain nombre de travaux sur les incitations financières au travail et sur les phénomènes de « trappes à inactivité ». L'hypothèse a été posée qu'une partie des allocataires de minima sociaux pouvaient être enfermés dans leur statut, faute d'un intérêt financier suffisant à travailler, notamment quand les emplois proposés étaient faiblement rémunérés.

Plusieurs rapports se sont particulièrement penchés sur cette question à la fin des années 1990 et au début des années 2000 (...). Plusieurs réformes ont été menées pour éliminer progressivement les effets de seuil qui pouvaient conduire à des pertes financières lors de la reprise d'un emploi. Dès 1998, la loi d'orientation du 29 juillet relative à la lutte contre l'exclusion avait étendu le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité prévu pour le RMI, dispositif permettant de cumuler temporairement allocation et revenu professionnel en cas de reprise d'emploi, aux allocataires de l'API, de l'ASS et de l'AI. Suite aux rapports de Marie-Thérèse Join-Lambert et de Jean-Michel Belorgey, plusieurs réformes ont été entreprises au début des années 2000 pour réduire les trappes à inactivité: la réforme de la taxe d'habitation, la modification du barème des aides au logement, la modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu et la création de la prime pour l'emploi. Ces réformes ont permis une amélioration substantielle des gains à la reprise d'activité pour des reprises d'emploi à partir du mi-temps, l'incitation financière demeurant très faible voire nulle pour les activités à temps très partiel (...).

Par la suite, de 2003 à 2005, trois grandes réformes ont visé à améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, mais en explorant plusieurs voies. Ainsi, la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) améliore le volet insertion du dispositif en misant sur l'accroissement des responsabilités des conseils généraux, sur le renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI dans leur parcours d'insertion et sur la création d'un contrat aidé spécifique. Au sein d'un ensemble plus large de mesures, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale simplifie le champ des contrats

aidés en créant quatre contrats, dont deux ciblés sur les allocataires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'AAH: le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat insertion-revenu minimum d'activité dans le secteur marchand. Enfin, la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux réforme le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité, le rend plus lisible et plus attractif, avec l'instauration de primes mensuelles forfaitaires de 150 euros ou 225 euros et d'une prime ponctuelle de 1 000 euros au quatrième mois d'activité pour les reprises d'emploi d'au moins soixante-dix-huit heures par mois.

#### **D'autres obstacles constituent un frein à la sortie des minima sociaux**

L'impact de cet ensemble de réformes n'a pas été pleinement évalué, faute d'un temps suffisant de recul à compter de leur mise en œuvre. Les résultats d'enquêtes menées par la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité) auprès d'allocataires de minima sociaux (...) montrent que le manque d'incitation financière ne constitue qu'un des freins à la sortie des minima sociaux. En effet, d'autres obstacles sont rencontrés par les allocataires: mauvaise santé, contraintes familiales, insuffisance de formation ou de qualification, problèmes de transport, de garde d'enfant, de difficultés à trouver un emploi lorsqu'on a dépassé 50 ans, de découragement face à l'insuffisance d'offres d'emplois. À l'opposé, il existe des motifs à la reprise d'emploi même faiblement rémunéré: l'emploi est perçu par une majorité d'allocataires de minima sociaux comme le moyen d'assurer leur avenir (d'autant plus que c'est le moyen de se constituer des droits à l'assurance vieillesse), de faire des projets, d'acquérir un statut social ou encore de quitter un statut d'allocataire d'un dispositif d'assistance ressenti comme dévalorisant.

*D'après **Le système français des minima sociaux** (Recherches et Prévisions, Emmanuelle Nauze-Fichet, N° 91, mars 2008)*

## La réponse politique

### Contre le chômage et le travail précaire, beaucoup a été tenté. Avec un succès pour le moins mitigé... Le revenu de solidarité active (RSA) parviendra-t-il à inverser la tendance?

C'est une grande peur française que de tomber un jour dans l'exclusion ou la pauvreté. Dans aucun autre pays d'Europe on ne trouve un sentiment aussi diffus: 86% des Français estiment qu'« *il peut arriver à n'importe qui de tomber dans la pauvreté au cours de sa vie* », contre en moyenne 62 % des habitants de l'Union européenne, et moins de la moitié des Litvaniens ou des Tchèques. Un autre sondage montrait récemment que 60% des Français estimaient « *assez possible* » ou « *tout à fait possible* » qu'eux-mêmes ou un de leurs proches se retrouve un jour sans domicile fixe.

La crise mondiale qui se met en place peut certes faire craindre le pire. Mais les chiffres montrent qu'on est loin d'avoir assisté à une explosion de la pauvreté au cours des dernières années (...), qui aurait plutôt tendance à stagner. On peut cependant dire tout aussi justement qu'elle ne recule pas, qu'elle s'intensifie: les pauvres sont toujours aussi nombreux et de plus en plus pauvres.

#### Smic, chômage et temps partiel

Mais l'essentiel est sans doute que, comme le souligne l'économiste Denis Clerc (...), la pauvreté a changé de visage. Il y a trente ans, elle touchait «les autres» (personnes âgées, marginaux...), tombés dans les trous de la protection sociale. Aujourd'hui, elle touche des «semblables», des jeunes, des familles avec enfants, des chômeurs de longue durée. Et si la pauvreté ne recule plus, c'est, selon D. Clerc, qu'elle s'est rapprochée du salariat: elle «*frappe davantage une partie de ceux qui sont en emploi*». Et ce non parce que le SMIC serait trop faible, mais parce que l'emploi est à temps incomplet, qu'il alterne avec du chômage ou qu'il est exercé à temps partiel. Les services à la personne (ménage, garde d'enfant, soutien scolaire, soins à domicile...), en plein essor, sont à cet égard révélateurs: en 2006, 80000 emplois nets ont été créés dans ce secteur, pour une durée moyenne de... 10 heures par semaine. Avec, il faut le souligner, l'encouragement de l'État qui octroie réductions d'impôts et de cotisations sociales pour les employeurs, qu'il s'agisse de particuliers ou

d'associations. L'hôtellerie-restauration profite également de ce paradoxe de l'action publique, en multipliant les emplois précaires tout en bénéficiant de plusieurs centaines de millions d'euros d'aide. Car la puissance publique a également tenté de réduire le chômage et la pauvreté laborieuse par différents moyens, que D. Clerc a passés en revue.

#### Gros moyens et petits résultats

- **Avec les emplois aidés**, les collectivités publiques ont aidé des employeurs à recruter des salariés aux caractéristiques particulières: jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée, allocataires des *minima* sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé...) Le but étant que ces derniers puissent se prévaloir d'une expérience professionnelle qui améliore leur «employabilité». En 2007, on comptait 550000 emplois aidés, représentant un coût de 5 à 6 milliards d'euros. Selon D. Clerc, s'ils ont permis de réduire temporairement le chômage, ces contrats n'ont guère servi de tremplin vers un véritable emploi, faute de formation suffisante et d'accompagnement adéquat.

- **Les allègements de cotisations sociales** sur les bas salaires (7 milliards d'euros en 1997) ont eu pour vertu de réduire la sélectivité du marché du travail et de créer des emplois disponibles pour les moins qualifiés, qui sont les plus touchés par le chômage. Reste que les effets quantitatifs sont très débattus (les estimations vont de 70000 à... 460000 emplois créés!). Ils incitent par ailleurs les employeurs à ne pas augmenter les salaires (pour ne pas perdre le bénéfice des allègements) et au maintien d'emplois qui, dans une économie de la connaissance où la population est de mieux en mieux formée, devraient avoir vocation à disparaître.

- **Les 35 heures**, enfin, ont créé environ 350 000 emplois, pour un coût estimé entre 6 et 8 milliards d'euros. Mais elles ont pénalisé les bas salaires (perte d'heures supplémentaires suite à la modulation du temps de travail) et les nouveaux entrants, embauchés à des tarifs inférieurs. Elles ont par ailleurs augmenté la sélectivité des embauches, durcissant ainsi le «chômage

d'exclusion» de ceux qui ne présentent pas la meilleure employabilité. Au final, ces mesures très coûteuses ont eu des résultats très mitigés. Elles n'ont en tout cas pas réussi à vaincre le chômage ni la pauvreté laborieuse. Le revenu de solidarité active (RSA) y parviendra-t-il? La dernière innovation en date en matière de lutte contre la pauvreté procède d'une tout autre logique. Elle part du constat qu'il existe des situations où la reprise d'une activité se traduit, pour certains bénéficiaires des *minima* sociaux, par une perte de revenus.

Ce qui est à la fois injuste et désincitatif. Le RSA garantit donc à ses bénéficiaires un revenu minimum équivalent à l'ancien RMI (qu'il remplacera en juin 2009) et, à partir du moment où la personne travaille, la possibilité de cumuler sans limite de temps une fraction des aides. Le principe retenu est que, jusqu'à un certain seuil, pour 100 euros gagnés par le travail, les aides ne diminuent pas de plus de 38 euros (taux de cumul de 62 %). Dans son principe, le RSA n'est guère contesté. Mais au-delà, les critiques et les débats sont nombreux. Une bataille de chiffres sévit par exemple entre économistes pour savoir si, tout compris, le RSA est plus intéressant financièrement que le RMI. Pour Thomas Piketty (...) le gain est réel, mais d'un montant dérisoire (50 euros environ de plus par mois); Pierre Concialdi, lui, estime que certains allocataires y perdront pendant la première année d'intéressement (...). A partir d'une étude empirique incluant en particulier certaines aides locales, Denis Anne et Yannick L'Hority démontrent, eux, que le RSA « *remplit pleinement le rôle qui lui a été assigné* » (...). Mais cette étude est contestée par Jean Gadrey (...), qui estime que les auteurs négligent notamment les coûts de la reprise d'emploi, en termes de transports ou de garde d'enfants par exemple... D'autres chercheurs ont pointé des effets pervers potentiels. L'effet désincitatif de la reprise d'emploi, que combat le RSA, risque selon certains de ne pas être supprimé mais simplement déplacé au niveau du passage d'un mi-temps (RSA élevé) à un temps plein (RSA faible). Jacky Fayolle souligne, lui, un potentiel « effet d'aubaine » pour les employeurs, que le RSA pourrait encourager à multiplier les emplois précaires et à ne pas augmenter les salaires (...).

### **Prévenir la pauvreté**

Mais plus fondamentalement, c'est la philosophie du projet qui interroge. S'agit-il, selon un principe d'efficacité, d'inciter les pauvres à travailler? Économistes et sociologues soulignent alors que « *les*

*individus visés sont moins calculateurs que ne l'imaginent de nombreux responsables actuels (...)* ». Beaucoup de RMistes cherchent un emploi alors que rien ne les y oblige, et reprennent un travail même s'ils y perdent financièrement. S'agit-il alors, de manière beaucoup plus ambitieuse, de lutter globalement contre la pauvreté? Dans ce cas, la sélectivité des publics (on n'aide pas les retraités, les handicapés, les moins de 25 ans...) et la faiblesse des moyens alloués (1,5 milliard d'euros, contre 6 à 8 milliards dans le projet originel visant à amener tous les travailleurs au seuil de pauvreté) vident cet objectif de son sens.

En tout cas, les chercheurs s'entendent globalement pour souligner que la pauvreté n'est pas seulement ni d'abord un problème d'incitation financière. Si les pauvres ne travaillent pas, c'est en premier lieu à cause d'une qualification insuffisante ou obsolète et des nombreux problèmes qu'ils rencontrent, qu'il s'agisse de logement, de santé, de transport, de garde des enfants, ou d'un accompagnement insuffisant dans l'emploi... Le RSA « *ne peut donc être vertueux que s'il est inscrit dans un ensemble de politiques sociales (...)* » visant à lever tous ces obstacles, ainsi qu'à lutter contre les emplois de mauvaise qualité. Politiques qui, autre consensus, devraient agir avant la « chute » dans l'assistance (...): il s'agirait alors de prévenir plutôt que de guérir la pauvreté. D. Clerc appelle ainsi à remplacer l'État providence par un « État d'investissement social » qui dépenserait aujourd'hui dans la formation et les services de garde d'enfants (permettant aux parents de travailler et aux enfants d'améliorer leurs résultats) « *pour éviter d'avoir à dépenser demain* ». Dans ses réponses, Martin Hirsch a reconnu que le RSA ne résoudrait pas tout, mais en ajoutant aussitôt que « *ne pas le faire ne résout rien (...)* ». Il souligne que des politiques en faveur de la petite enfance, de la formation professionnelle, de l'accompagnement dans l'emploi font partie des objectifs du gouvernement auquel il participe. Il se prononce également en faveur d'une mise sous conditions des allègements de charge pour les employeurs, afin de ne pas encourager le temps partiel. Simplement, il était difficile de demander aux pauvres d'attendre que tout cela se mette en place pour commencer à les aider... Rendez-vous à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009 pour savoir qui aura raison. •

**Xavier Molénat**

## 20 ans de politiques sociales

### 1988 : Revenu Minimum d'Insertion (RMI)

Proposé par M. Rocard et voté à la quasi-unanimité des députés (3 voix contre, 24 absentions), il garantit un revenu équivalent à environ la moitié du SMIC à l'allocataire qui s'inscrit dans des démarches de réinsertion (formations, stages...)

### 1990 : Droit au logement

L'article 1 de la loi Besson stipule que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ».

### 1998 : lutte contre les exclusions

La « loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions » consacre le passage d'une logique d'assistance à une logique d'accès aux droits (à l'emploi, au logement, aux soins, à l'éducation...).

### 1999 : Couverture maladie universelle (CMU)

Elle offre un remboursement des dépenses maladies de ceux qui ne sont pas affiliés à la protection sociale (ou de leurs ayants-droit) et dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond.

### 2000 : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU)

Cette loi instaure pour les collectivités locales de compter 20% de logements sociaux sur leur territoire

### 2003 : Loi Borloo

Lancement d'un programme de rénovation urbaine (200 000 logements détruits, 200 000 réhabilités, 200 000 construits) et création d'une agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

### 2005 : loi de programmation pour la cohésion sociale

Celle-ci vise à « traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays ». Parmi les nombreuses mesures qu'elle prévoit, on trouve la création de 300 « maisons de l'emploi », un accompagnement renforcé pour 800 000 jeunes en difficulté, des aides à la création d'entreprise par les chômeurs, un programme de construction de logements locatifs sociaux, un renforcement de la dotation des zones urbaines sensibles, la création de 900 « équipes de réussite éducative »...

### 2007 : droit au logement opposable

Il autorise les personnes sollicitant un logement social, répondant aux critères d'attribution mais dont la demande est traitée dans un délai « anormalement long », à poser une réclamation auprès d'une commission de médiation départementale

### 2008 : Revenu de solidarité active (RSA)

La loi prévoit également une réforme des politiques d'insertion.

Source : Xavier Molénat, *La réponse politique*, Dossier « *Pauvreté, comment faire face ?* » Sciences Humaines, n°202, mars 2009

## De la compassion à la culpabilisation

1988-2008, du RMI au RSA: en vingt ans, notre regard sur les pauvres s'est transformé.

À l'heure où se profile une crise profonde,  
que peut-on faire pour améliorer le sort des plus démunis?

**1988.** Alors que le Parlement adopte la loi sur le RMI, Serge Paugam soutient sa thèse sur *La Disqualification sociale* (Puf, 1991), à partir d'une enquête sur les pauvres à Saint-Brieuc. Depuis, il n'a cessé d'ausculter le bas de l'échelle sociale française et européenne. Il nous propose son regard sur vingt années de transformation des politiques sociales.

***Vous dites dans La Régulation des pauvres (Puf, 2008) que ce qui vous a le plus frappé au cours des vingt dernières années, c'est la «transformation de la perception sociale de la pauvreté». Que voulez-vous dire par là ?***

En effet, en deux décennies, nous sommes passés de ce que j'appelle un «cycle de compassion» à un «cycle de culpabilisation» des pauvres. En 1988, la loi sur le RMI est adoptée à la quasi-unanimité : le consensus autour de l'idée que la société avait une dette envers ses pauvres était frappant. Loin de blâmer les victimes, on était dans un climat où la pauvreté s'expliquait avant tout par les injustices sociales, et on avait envers les pauvres une certaine attitude de compassion. À la fin des années 1990, pourtant, cette attitude compassionnelle s'est retournée de façon surprenante en culpabilisation de ceux qui ne travaillent pas. J'ai d'ailleurs montré à partir d'enquêtes d'opinion que le phénomène touchait toute l'Europe (...).

L'explication de la pauvreté par l'injustice sociale, particulièrement élevée chez les citoyens européens en 1993, a considérablement baissé en 2001. Dans le même intervalle, l'explication de la pauvreté par la paresse a fortement augmenté. Bref, on explique de plus en plus la pauvreté par la responsabilité individuelle.

***Comment expliquer ce renversement ?***

À la fin des années 1990, deux phénomènes majeurs se produisent. Tout d'abord une baisse spectaculaire du chômage, en France et encore plus dans les autres pays européens. Ensuite, un développement de la précarité professionnelle, en particulier de la flexibilité du travail, se traduisant par une augmentation du temps partiel contraint, surtout chez les moins qualifiés. D'où une situation de concurrence entre les pauvres qui travaillent dans les secteurs dégradés et flexibles du marché du travail, et des chômeurs de longue durée qui sont éloignés du marché de l'emploi. S'est ainsi formée, petit à petit, l'idée que certains sont au RMI parce que, finalement, ils le veulent bien, et qu'ils ont intérêt à rester dans cette situation-là. La compassion a alors fait place à la culpabilisation.

***Le RSA s'inscrit-il dans cette logique ?*** Oui. Avec le RMI, on concevait l'insertion de façon multidimensionnelle (emploi, santé, logement...) en offrant par l'accompagnement social des droits supplémentaires aux individus. Mais face au niveau très élevé du chômage qui a gonflé le nombre d'allocataires, cet accompagnement n'a jamais été à la hauteur des enjeux. Le RSA, lui, traduit l'idée que si les pauvres restent pauvres, c'est parce qu'ils ne sont pas encouragés à sortir de l'assistance. On les considérait comme inemployables, ils représentent désormais une main-d'œuvre disponible pour l'économie. Plus précisément pour les secteurs les plus précaires et les plus difficiles du marché du travail. Cela confirme l'analyse que Frances Fox Piven et Richard A. Cloward ont faite pour les États-Unis sur tout le XX<sup>e</sup> siècle (...) : en cycle de chômage élevé, on gère la pauvreté en étant plutôt compatissant à leur égard, pour éviter les débordements et garantir la paix sociale. En phase de croissance, on cherche une main-d'œuvre employable et donc on incite à la reprise du travail. Reste que le RSA a été voté au moment où l'on se prépare à une crise très forte. Il risque donc d'être à contre-courant.

***Vous faisiez pourtant partie de la commission présidée par Martin Hirsch qui, en 2005, l'avait proposé...***

Oui, mais j'étais sans doute le plus sceptique sur cette mesure! L'idée que je voulais défendre dans cette commission, c'est que l'on devait lutter parallèlement contre les emplois précaires, et éviter le retour à l'emploi par le bas. Je suis sensible à ce qui se fait dans les pays Scandinaves, où l'activation ne passe pas par l'incitation financière mais par la formation et la requalification. Cette activation ne concerne d'ailleurs pas seulement les pauvres, mais tous les chômeurs, et on cherche à éviter que les emplois dégradants, peu rémunérés ou précaires soient toujours occupés par les mêmes personnes. En Suède, il y a eu des négociations entre partenaires sociaux en ce sens. Par exemple, une entreprise qui bénéficie d'aides pour recruter une personne peu qualifiée a l'obligation de la former, et doit rembourser ces aides si cela ne débouche pas sur un emploi stable. Mais ces mesures, ainsi que celles du rapport (...) concernant la petite enfance, les inégalités de santé, le logement insalubre... sont vite passées au second plan.

***Que recouvrent les «politiques préventives» que vous appelez de vos vœux?***

Elles partent du principe qu'il ne faut pas attendre que les personnes soient pauvres ou chômeurs de longue durée pour intervenir. Cela conduit par exemple à ne pas attendre un licenciement pour vérifier que la formation des salariés n'est pas obsolète, ou à mettre en place des allocations logement efficaces pour éviter les impayés de loyers et les expulsions. Il y a aussi tout ce que l'on peut faire en matière éducative, en assurant la généralisation de la formation de base pour éviter les déclassements et les ruptures scolaires précoces. Naturellement, pour nourrir ce type de politique, il faut une certaine conception de la justice sociale et de l'égalité entre les citoyens. C'est un choix collectif.

***Mais ces mesures ne sont-elles pas extrêmement coûteuses ?***

Les dépenses de solidarité ne doivent pas être considérées comme un coût, mais comme un atout. Ce que l'on sait, en revanche, c'est que l'urgence coûte cher. Quand on n'a pas de politique du logement et, qu'en cas de problème, on héberge les gens à l'hôtel ou en centre d'hébergement, on paye le prix fort. *Idem* pour la santé, où les difficultés des plus pauvres à accéder aux soins conduisent à des interventions lourdes et en urgence qui coûtent plus cher que si l'on avait su agir avant que les symptômes apparaissent.

***Vous avez dit également que le RSA inaugurerait le statut de «travailleur précaire assisté (...)».***  
***De quoi s'agit-il ?***

Le RSA brouille les statuts intermédiaires entre l'emploi et l'assistance : on va pouvoir désormais être à la fois un peu travailleur et un peu assisté. On crée ainsi, de façon non limitative dans le temps, la possibilité de vivre avec un statut de travailleur précaire assisté. Jamais encore dans l'histoire, on avait rendu possible ce cumul de façon aussi systématique et indéterminée. À long terme, ça pose des problèmes non négligeables. Les personnes qui vont cumuler assistance et petits boulots auront-elles un jour des droits à la retraite? On peut se poser la question. À partir du moment où vous faites toute votre vie dans un statut intermédiaire, vous ne cotisez rien du tout et n'avez droit qu'au minimum vieillesse. Les défenseurs du RSA disent que c'est toujours mieux que d'être totalement assisté. Le sociologue que je suis pointe simplement le risque qu'une frange de la population s'installe dans un statut que l'on va considérer comme préférable à l'assistance, mais qui consacre en quelque sorte l'acceptation d'un sous-salariat.

**PROPOS RECUEILLIS PAR Xavier Molénat.**

*Source : **De la compassion à la culpabilisation** (Sciences Humaines, Dossier « Pauvreté, comment faire face ? », Xavier Molénat, n°202, mars 2009)*

## PROTECTION SOCIALE ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION. REGARDS CRITIQUES SUR LE « PARTENARIAT »

### **La lutte contre l'exclusion: un périmètre en accordéon**

(...)La lutte contre les exclusions est par nature transversale. Couvrant des risques et des besoins divers, elle emprunte techniques, prestations, financements et modes de gestion à de nombreux autres pans de la protection sociale. Comme le périmètre des problèmes d'exclusion n'est pas assuré, celui des politiques de lutte contre l'exclusion ne peut non plus l'être. (...)

En fait la lutte contre l'exclusion est une politique « en accordéon » selon que l'on prend en considération une définition restreinte ou étendue de l'exclusion et, parallèlement, un périmètre étroit ou étendu des politiques sociales rassemblées sous la dénomination de lutte contre l'exclusion.

### **Les politiques de lutte contre l'exclusion: contenu et portée**

Les interventions et politiques menées au nom de la lutte contre l'exclusion ne visent plus seulement la préservation de la société contre les conséquences collectives redoutées de la pauvreté, mais l'effectivité des droits fondamentaux d'individus confrontés aux conséquences individuelles de la pauvreté.

La lutte contre l'exclusion, comme action publique, est d'une autre nature que les politiques sociales antécédentes, montées depuis un demi-siècle, sur la technique de l'assurance, à l'échelle nationale, pour couvrir des risques et des besoins sociaux.

Ni catégorielle (elle ne cible pas explicitement les exclus ou les pauvres, ou encore les familles monoparentales, etc.) ni sectorielle (elle ne relève pas d'un domaine précis de l'action publique, comme l'éducation ou la santé), elle se veut globale. Elle englobe de larges secteurs de l'action publique, parfois ciblés sur des catégories spécifiques. Elle marque un tournant vers une individualisation des prises en charge, et une territorialisation des politiques.

Jusqu'à la fin des années 1970, il n'existait pas, dans la palette des politiques sociales, de programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté. La protection sociale telle qu'aménagée autour de la Sécurité sociale devait permettre de prévenir et, à défaut, de réparer les problèmes sociaux. Elle ne se préoccupait pas distinctivement de pauvreté, et encore moins d'exclusion. Cependant la progression du chômage, depuis les chocs pétroliers, ainsi que des indications sur l'amplification et la transformation des situations de pauvreté, relevées à "échelle locale par les associations et les municipalités, ont conduit l'État à s'inquiéter des problèmes de pauvreté. (...)

Face à la résistance du chômage, à la dégradation de la situation économique, et à la visibilité croissante des phénomènes d'exclusion (pensons à l'exposition très visible des sans-abri vendant des « journaux de rue » à partir de 1993, année de récession), le débat public, lors de la campagne présidentielle de 1995, se concentre sur les questions d'exclusion et de « fracture sociale ». Les trois principaux candidats à l'élection présidentielle, répondant en cela à une demande du mouvement associatif caritatif notamment d'ATD-Quart Monde, promettent le vote d'une loi appréhendant toutes les dimensions de l'exclusion. Une grande loi d'orientation est ainsi votée, finalement, en 1998. L'arsenal législatif et réglementaire portant sur la lutte contre l'exclusion est en fait devenu chaque année de plus en plus fourni.

Au fil des années, la lutte contre les exclusions a ainsi pris place dans le paysage politique et juridique. Si affrontements partisans il y a eu, ils ont porté sur des détails, même si souvent significatifs. Le principe de cette lutte contre l'exclusion fait globalement l'unanimité. La philosophie générale des différents projets discutés au cours des vingt dernières années est très semblable. Il s'agit d'une consolidation progressive, reposant sur un ensemble touffu de dispositions, de l'engagement de la Nation en faveur de la lutte contre les diverses formes d'exclusion. De l'aménagement pragmatique de dispositifs singuliers, la lutte contre l'exclusion est devenue une priorité de l'action publique, reposant sur des organes et des institutions à l'influence et à la sphère d'intervention grandissantes. Ces structures et dispositions sont constamment appelées à être réformées, adaptées, complétées. Elles marquent en tout cas plusieurs inflexions: le recours accru au « partenariat » (à côté du paritarisme de la Sécurité sociale), la place grandissante du secteur associatif (à côté des partenaires sociaux) et le souci plus affirmé des territoires et des particularités locales.

Deux visées structurantes singularisent la lutte contre l'exclusion: l'insertion et l'accès aux droits. C'est par le droit à l'insertion que l'action publique oriente les mesures et dispositifs de lutte contre l'exclusion. Concomitamment s'affirment des droits de plus en plus consistants, indexés sur la dignité et la décence. Les

assistés ne sont plus envisagés comme des inadaptés ou des asociaux, mais comme des citoyens dotés de droits économiques, civiques et sociaux, qu'il convient de faire valoir. L'expression (« accès aux droits », pierre angulaire de la lutte contre l'exclusion, renvoie à l'idée que toute personne est titulaire de droits, que ces droits doivent être effectifs et qu'ils sont susceptibles d'être revendiqués. (...)

### **Contre l'exclusion, et pour la rénovation de l'action publique: le « partenariat »**

Le partenariat appartient à cette famille d'instruments et d'arguments (contractualisation, « coproduction », « gouvernance », etc.) appelés depuis peu en renfort pour la rénovation de l'action publique. Les expériences et les démarches partenariales, avec leurs ambiguïtés et leurs performances concrètes, se situent probablement au cœur de l'évolution des régimes de protection sociale, et ce à l'échelle de l'Union européenne.

Les appréciations sur le thème du partenariat (ou sur celui de la « gouvernance ») oscillent désormais entre la célébration et la condamnation. Comme c'est le cas pour la thématique de l'exclusion, les analyses critiques et dubitatives se développent. (...)

« L'État-providence » n'est plus celui des Trente Glorieuses et le système de protection sociale repose plus nettement sur des collectivités locales plus librement administrées. Les associations, théoriquement incarnations de la « société civile », se sont, pour leur part, progressivement insérées dans des logiques et des budgets publics. Les associations, au moins une très importante partie de celles qui interviennent dans les politiques sociales, sont souvent devenues des prestataires de services sous contrainte à la fois de régularité et d'efficacité publiques. A côté de l'État, et des partenaires « sociaux » représentatifs (syndicats et organisations patronales), les associations sont devenues des partenaires, obligés, dans le cadre des politiques sociales, en particulier celles menées sous la bannière de la lutte contre l'exclusion. (...)

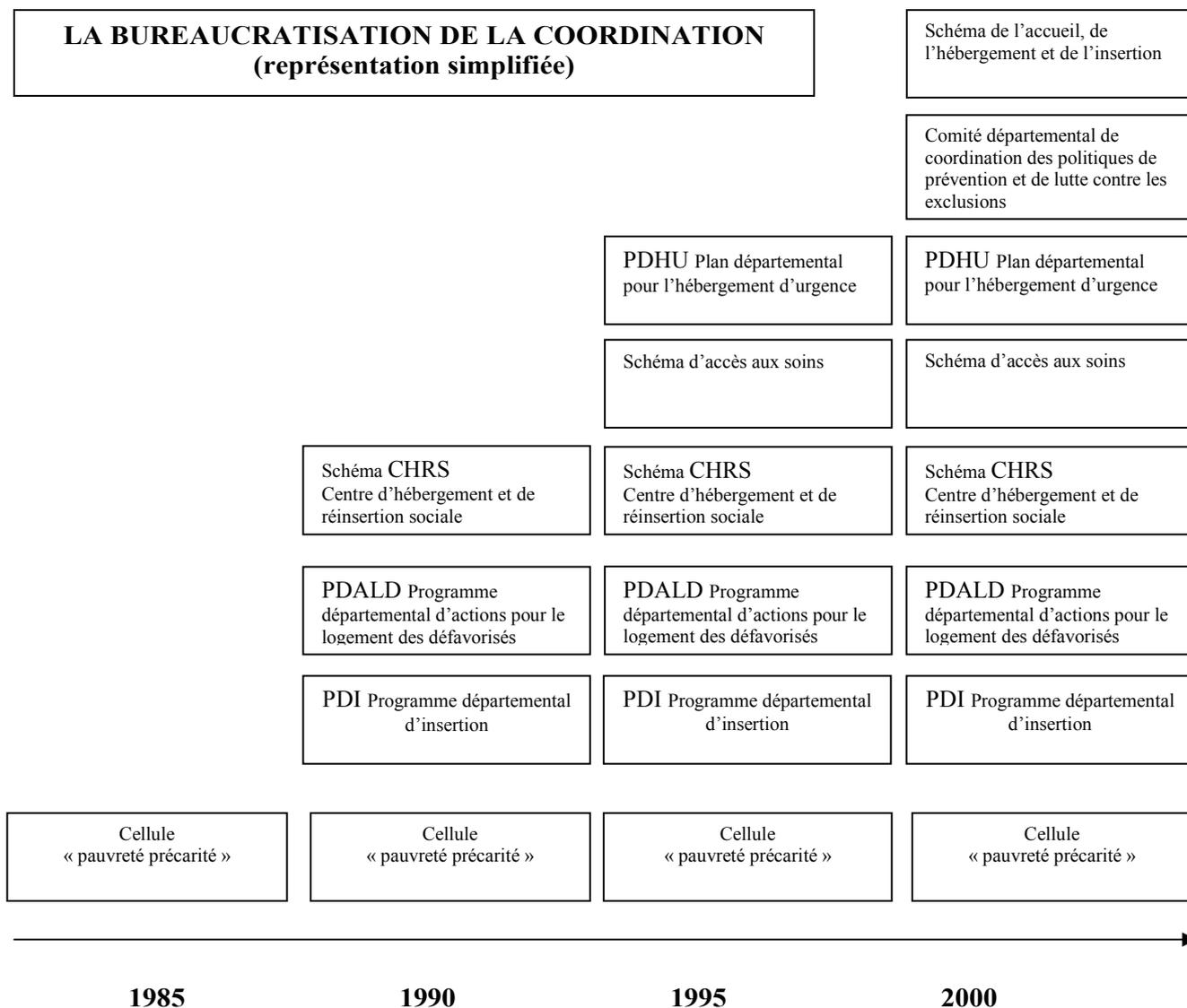
L'État, auprès des autres acteurs « co-producteurs », comme les associations et les collectivités locales, cherche à mobiliser des forces qui lui font défaut pour conduire ses politiques de lutte contre l'exclusion. Ce sont ses services déconcentrés, affaiblis depuis la décentralisation, qui tentent d'organiser les rapports entre administrations, collectivités locales, groupes de pression et acteurs privés locaux. Ce développement d'un « État partenaire » se déroule surtout à l'échelle locale, provoquant des tensions entre des services centraux soucieux de l'application des décisions politiques gouvernementales et des services déconcentrés préoccupés par la nécessaire adaptation de ces décisions au contexte territorial. L'État central « arrange » les politiques avec ses « partenaires ». L'État déconcentré ajuste les programmes aux particularités locales.

### **La quête de la coordination plutôt que la décision claire**

En un mot, il faut juste dire que le partenariat n'a pas que des vertus ... S'il vise la coordination et l'efficacité, il peut en réalité dériver rapidement vers la bureaucratisation et l'indécision. Les politiques de lutte contre l'exclusion sont à cet égard relativement exemplaires ... Dans tout le domaine du droit de l'aide et de l'action sociales, la prolifération d'opérations et de réglementations a abouti à un univers relativement obscur comprenant une myriade de sigles ésotériques et une mosaïque de dispositifs hétéroclites offrant des services variés. Un écheveau de mesures, de procédures, de dénominations s'est lentement entremêlé. Au sein de ce maquis de dispositifs, l'État, les associations, les collectivités locales ont des intérêts différents, parfois divergents. (...)

Pour coordonner les actions, de multiples comités, plans, schémas et commissions sont venus s'ajouter et s'empiler, sans qu'on soit véritablement en capacité de dégager la logique d'ensemble et de mesurer l'efficacité des dispositifs.

On propose ci-dessous une représentation schématisée et simplifiée de l'accumulation des dispositifs, plans et programmes de coordination. Ceux-ci sont très variés. Certains concernent uniquement les SDF (Plan départemental pour l'hébergement d'urgence). D'autres concernent les bénéficiaires du RMI. Certains ont été créés par des lois, d'autres par des circulaires. En tout état de cause, on assiste là une superposition d'instances, caractéristique des nouvelles politiques territoriales de lutte contre l'exclusion. Ces instances qui visent une plus grande concertation, permettent au moins des contacts plus fréquents et des discussions répétées, impliquant les mêmes personnes, se croisant aux mêmes endroits mais dans des modes de coordination qui évoluent vers une stratification croissante.



Retenons, à partir de ces exemples sur l'exclusion, que des pratiques partenariales, assises sur une clarification des responsabilités, des moyens et des objectifs, permettent assurément l'invention et le suivi de programmes efficaces et innovants. Dans des configurations locales différentes, certaines relations partenariales sont d'ailleurs jugées meilleures que d'autres. Il y a de la sorte les « bons » et les « mauvais » partenaires, comme il y a les « bons » et les « mauvais » partenariats, et les « bons » et les « mauvais » (ou « vrais » et « faux ») pauvres ...

Au final, le succès du partenariat est un signe des difficultés actuelles d'un État-providence qui cherche à s'adapter à de nouvelles données. Il n'est pas une « réponse » à la crise ou aux insuffisances supposées ou constatées de l'État providence, mais une de leurs manifestations.

Présentant le risque de gommer artificiellement la conflictualité, le partenariat, qui suppose une communauté d'idées, et qui privilégie la collégialité plus que l'unilatéralité, est certainement un « beau » principe, comme par exemple le consensus. Reste qu'on ne doit jamais oublier ni minimiser la place absolument essentielle du politique.

À titre conclusif, relevons que des voies judicieuses de réforme passent par la fixation d'objectifs substantiels en matière de lutte contre la pauvreté (par exemple se fixer des horizons ambitieux comme « zéro enfant pauvre d'ici quinze ans » ou « zéro SDF d'ici cinq ans »). De ces objectifs de résultats clairs peuvent découler de véritables décisions, passant par la simplification d'un édifice bien trop compliqué, pour les spécialistes de

droit public, pour les gestionnaires, mais aussi, au premier chef, pour les destinataires de ces mesures d'action publique. Ce débat sur la complexité ne saurait ici se résumer simplement. Certains soutiennent juste qu'il est impossible de simplifier car il faut tenter de toujours mieux adapter le système et le droit aux situations individuelles. D'autres avancent que le système devient en fait totalement ingérable. Ce qui est certain, c'est qu'il est toujours relativement simple de compliquer, et compliqué de simplifier.

Julien Damon

Source : *Protection sociale et lutte contre l'exclusion. Regards critiques sur le « partenariat »*  
*Horizons stratégiques, Julien Damon, n°3, janvier 2007, extraits*

---

## Annexe 16

### LUTTER CONTRE LA PAUVRETE, LES POLITIQUES D'INSERTION

(...) La lutte contre l'exclusion s'impose également comme un thème majeur de la politique sociale communautaire. Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, les Etats membres décident de coordonner leurs politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, sur la base d'un processus d'échanges et d'apprentissages mutuels ("méthode ouverte de coordination"). Des objectifs et des indicateurs communs sont définis et chaque Etat membre élabore un **Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI)** ».

Source : *Lutter contre la pauvreté, les politiques d'insertion, Dossier Les politiques d'insertion (1980-2009), Vie publique, 28/05/2009*

---

## Annexe 17

### LA « BONNE GOUVERNANCE » A TOUJOURS ETE UN DES OBJECTIFS FIXÉS AU PLAN NATIONAL D'ACTION POUR L'INCLUSION SOCIALE (PNAI)

(...) **Depuis le lancement de la stratégie, la bonne gouvernance figure au rang des objectifs à atteindre.** Depuis 2001, l'amélioration de la gouvernance du PNAI est un des objectifs fixés par le Conseil Européen. L'objectif « mobiliser les différents acteurs » a survécu à la rationalisation du processus opérée en 2006. Il consiste en plusieurs points détaillés dans le rapport rendu par le Conseil en 2002:

- Promouvoir, selon les pratiques nationales, la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit.
- Assurer l'intégration de la lutte contre les exclusions dans l'ensemble des politiques, notamment
  - En mobilisant conjointement les autorités aux niveaux national, régional et local, dans le respect de leurs compétences respectives;
  - En développant des procédures et des structures de coordination appropriées;
  - En adaptant les services administratifs et sociaux aux besoins des personnes en situation d'exclusion et en sensibilisant à ces besoins les acteurs de terrain.
- Promouvoir le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés concernés, notamment:
  - En impliquant les partenaires sociaux, les organisations non Gouvernementales et les organisations de services sociaux, dans le respect de leurs compétences respectives en matière de lutte contre les exclusions;
  - En encourageant la responsabilité et l'action de tous les citoyens dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
  - En favorisant la responsabilité sociale des entreprises.

**(...) L'Union Européenne n'a, à ce jour, pas indiqué de façon assez précise ce qu'elle entendait par bonne gouvernance, terme que l'on pourrait ici définir comme une implication de qualité des parties prenantes à la gouvernance du PNAI**

Dans les textes, les Etats membres sont invités à "mettre en place une bonne gouvernance, une transparence et une implication des différentes parties prenantes dans l'élaboration, la mise en place et l'évaluation des politiques". L'Union Européenne fixe donc comme mission aux Etats membres de s'assurer que les politiques d'inclusion sociale sont le résultat d'une bonne coordination entre les différents acteurs de la lutte contre les exclusions: tous les acteurs concernés (y compris les personnes en situation d'exclusion) devraient être informés, consultés et impliqués dans la gouvernance du PNAI. Chaque rapport national sur les stratégies en matière d'inclusion sociale comporte un volet « gouvernance » (qui doit décrire les grandes modalités de participation des différents acteurs aux différentes phases de gouvernance du rapport stratégique). C'est sur la base de ce volet que la Commission évalue si l'objectif de bonne gouvernance du PNAI a été atteint. (...)

(...) Approfondir la gouvernance du PNAI français :

**Territorialiser le PNAI reste le défi principal que la France devra relever dans un futur proche.**

Deux phénomènes contradictoires caractérisent le cas français: d'une part, les compétences en matière d'inclusion sociale relèvent de plus en plus de la compétence des acteurs locaux, d'autre part, ces acteurs ne jouent pas un rôle prépondérant dans le cycle de gouvernance du PNAI. Cela s'explique par le fait que, depuis la Révolution française, le régime politique Français a toujours été très unitaire et centralisé. Or, aujourd'hui, les choses ont changé. Les acteurs locaux se sont vus attribuer la compétence de parties toujours plus larges des politiques. Alors que les compétences sont désormais éclatées entre le Gouvernement Central et les Collectivités Locales (notamment en matière sociale), il faut maintenant s'assurer que ces acteurs coopèrent afin de garantir une cohérence entre les politiques menées, favorisent l'efficacité de l'action publique, mais aussi évitent la segmentation, voire la stigmatisation, des publics concernés.

L'idée d'une territorialisation du PNAI est portée par la Direction Générale de l'Action Sociale (...). Cependant, des problèmes pratiques se posent, et devront être résolus avant de prétendre territorialiser cet instrument:

A quel niveau territorialiser? Le Département, qui est devenu le chef de file en matière d'action sociale, est souvent perçu comme le niveau le plus adéquat. Pourtant, certains interlocuteurs (...) ont mis en lumière ('idée selon laquelle le Département constituerait un échelon trop limité, et qu'il faudrait plutôt territorialiser le PNAI au niveau de la Région, qui reste en charge de certaines politiques décrites dans le PNAI (formation professionnelle ...). (...)

Comment assurer une coordination entre les plans nationaux et les futurs plans locaux ? (...)

**Source : La « bonne gouvernance » a toujours été un des objectifs fixés au Plan National d'Action pour l'Inclusion sociale**

*Céline Courcier, Etat des lieux : la gouvernance du PNAI, Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

## Grand angle

# Un partenariat local autour des jeunes

Le « dispositif jeunes » du CCAS de La Rochelle offre aux 18/25 ans un point d'accueil spécialisé. Pour les plus démunis, une allocation, un hébergement temporaire et un accompagnement global mis en œuvre en partenariat peuvent être activés.



©DR

**Financement CCAS (2008):** 135000 €  
(dont 70000 € pour l'allocation jeunes)

**Financements complémentaires (2008) :** subventions de la CAF (6700 €), du conseil général (4600 €) et de la communauté d'agglomération (13800 €)

Coordination des acteurs autour du jeune, prise en compte globale de sa situation, soutien financier... ces notions clés qui rythment le débat actuel autour de l'accès des jeunes à l'autonomie sont concrètement traduites, depuis plus de 10 ans, par le centre communal d'action sociale (CCAS) de La Rochelle. En réaction à la paupérisation croissante des jeunes rochelais, celui-ci a en effet ouvert, en 1997, un service spécialisé à destination des 18/25 ans: le « dispositif jeunes ». Une initiative qui s'est inscrite, dès l'origine, dans le cadre d'une concertation entre acteurs locaux de l'insertion, formalisée par la suite en une commission locale pour l'insertion des jeunes (CLIJ). Celle-ci réunit aujourd'hui le CCAS, la mission locale, le conseil général,

l'association pour la promotion des actions de prévention sur l'agglomération rochelaise (APAPAR), le comité local pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), le foyer de jeunes travailleurs (FJT) et le service d'accueil et d'orientation. « L'idée: mutualiser notre connaissance des situations des jeunes et coordonner l'ensemble des actions à mettre en œuvre », explique Mario Coustal. Référent du dispositif au CCAS, il assure, deux jours par semaine, la permanence d'accueil des 18/25 ans, point d'entrée crucial pour un public souvent désorienté par la multiplicité des dispositifs. « Le panel des aides possibles est assez complexe... il est nécessaire d'informer, expliquer, orienter si besoin vers le bon interlocuteur. C'est l'avantage de mon expérience d'assistant social de secteur: je suis polyvalent et je

connais l'éventail des partenaires », souligne-t-il. Tout jeune répondant aux conditions d'accès au dispositif (justifier d'une résidence à La Rochelle depuis trois mois, en logement autonome, au domicile familial ou chez un tiers) est donc reçu par M. Coustal, qui effectue une évaluation globale de sa situation, puis active les réponses adaptées. « Les demandes sont très diverses ; selon les cas, des soutiens financiers comme des tickets services ou titres de transports sont accordés par le CCAS. J'oriente également les jeunes vers le bon partenaire, selon la nature de sa demande (emploi, formation, etc.). » Les situations nécessitant une prise en charge globale sont quant à elles examinées chaque semaine par la CLIJ, qui décide des actions à mettre en œuvre.

TSA n°4, juillet/août 2009