

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

---

---

SESSION DE 1987

Séances des 10 et 11 février 1987

## GRANDE PAUVRETÉ et PRÉCARITÉ ÉCONOMIQUE et SOCIALE

RAPPORT

présenté

AU NOM DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

par M. Joseph WRESINSKI

*(Question dont le Conseil économique et social s'est saisi par décision de son bureau en date du 12 février 1985  
en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée  
portant loi organique relative au Conseil économique et social)*

**Séances des 10 et 11 février 1987**

---

**GRANDE PAUVRETÉ et PRÉCARITÉ  
ÉCONOMIQUE et SOCIALE**

---

## SOMMAIRE

	Pages		Pages
<b>1° Avis adopté par le Conseil économique et social</b>	6	<b>CHAPITRE III. - Accès à l'habitat</b>	39
<b>Annexe à l'avis</b>	16	<i>I. L'Accès à un logement</i>	39
Scrutins	16	A. Le recensement national de la population de 1982	40
Déclarations des groupes	18	B. La circonscription d'action sanitaire et sociale de Gonesse - Val d'Oise	40
<b>2° Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski</b>	24	C. Le Secours catholique	40
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	24	D. Enquête de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale en 1983	40
<b>PREMIÈRE PARTIE. - SITUATIONS ET PROCESSUS D'ÉVOLUTION</b>	28	E. Les candidatures à l'accès aux cités de promotion familiale animées par le mouvement A.T.D. Quart Monde en 1984 et 1985	40
<b>Introduction</b>	28	F. Personnes errant sans logement	40
<b>CHAPITRE 1. - L'approche par les catégories de population et les statistiques, outils de connaissance</b>	29	<i>II. Le maintien dans un logement</i>	41
<i>I. L'approche classique par catégories de population</i>	29	A. Charges E.D.F./ G.D.F .	41
<i>II. L'approche statistique</i>	31	B. Charges de loyer	41
A. De quels types de données disposons-nous ?	31	C. Les procédures d'expulsion	42
B. Le dénombrement des pauvres : une nécessité et un risque	32	<b>CHAPITRE IV. - Accès à la formation et au métier .</b>	43
<b>CHAPITRE II. - Sécurité économique</b>	33	<i>I. L'itinéraire des enfants dans l'enseignement primaire</i>	43
<i>I. La « dispersion » des plus bas revenus Exemple de la France parmi les pays européens</i>	33	<i>II. L'apport de la pré-scolarisation</i>	44
<i>II. Les types de ménages disposant des plus faibles revenus</i>	34	<i>III. L'itinéraire des enfants dans l'enseignement secondaire</i>	45
<i>III. Liens entre inégalités de revenus et précarités</i>	35	<i>IV. Les sorties de l'appareil de formation sans qualification et sans diplôme</i>	45
<i>IV. Le nombre et l'évolution des populations à bas revenus</i>	35	<i>V. L'illettrisme</i>	46
A. Estimation du nombre de personnes en situation de précarité grave de ressources	35	<i>VI. Le non accès à la formation permanente</i>	47
B. Évolution des populations à bas revenus	35	<b>CHAPITRE V. - Les précarités cumulées dans un quartier populaire (un exemple à Caen)</b>	47
<i>V. L'apport des statistiques concernant des catégories défavorisées</i>	36	<i>I. Au cœur d'un quartier : des situations de cumul de précarités</i>	47
A. Exemple d'une recherche sur les revenus des demandeurs d'emploi non-indemnisés	36	A. La faiblesse et l'irrégularité des ressources	48
B. Autre exemple: une étude statistique de clientèle de services sociaux	37	B. L'endettement des personnes interrogées	48
C. Approche par le Secours catholique	39	<i>II. La pauvreté, une manière d'être et de vivre</i>	48
		A. Les aspects négatifs	48
		B. Les résistances des plus pauvres à la misère.	49

Pages	Pages
<b>CHAPITRE VI. - La grande pauvreté vue à travers l'élaboration de monographies de famille</b>	<b>CHAPITRE II. - La sécurité des ressources: comment est-elle assurée dans les situations de grande précarité</b>
50	64
I. <i>Le déroulement propre de l'intervention administrative: un risque dans la vie d'une famille</i>	I.. <i>Le système de protection sociale et les plus démunis ..</i>
50	64
II. <i>La découverte de l'histoire des forces et des résistances d'une famille : un outil d'action pour changer son avenir</i>	A. Les revenus de substitution
51	64
<b>CHAPITRE VII - L'action sur le terrain, source d'une connaissance des réalités vécues</b>	1° Le minimum vieillesse
53	64
I. <i>L'action, moyen d'une connaissance originale</i>	2° Les «indemnités journalières» en cas de maladie
53	64
II. <i>L'enchaînement des précarités tel qu'il est perçu par des travailleurs sociaux</i>	3° La prise en charge de l'incapacité permanente, partielle ou totale
53	65
III. <i>La consommation de foyers à revenus bas et irréguliers, appréhendée par une équipe de terrain et une équipe de recherche</i>	4° L'indemnisation du chômage
54	65
A. Les ressources	B. La sécurité de ressources familiales
54	66
B. Les dettes et leur remboursement	C. L'aide sociale
54	68
C. Les dépenses	II. <i>Expérimentations de garantie d'un revenu minimum</i>
55	68
IV. <i>La pauvreté de la culture relatée par des témoins directs</i>	A. Mesures législatives et réglementaires
55	69
A. L'exception d'itinéraires de réussite	B. Dispositifs et expérimentations à l'échelon local
55	69
B. Une culture tronquée	<b>CHAPITRE III. - Le droit à l'habitat, une sécurité d'existence encore non assurée pour tous</b>
56	71
C. Des appréciations d'interlocuteurs directs	I. <i>L'action de l'État a-t-elle pour effet de garantir à tous le droit à l'habitat</i>
56	71
D. Des universités populaires du Quart Monde	A. Politiques à caractère global
56	71
E. L'illettrisme	B. Politiques propres à la promotion des personnes et familles défavorisées
56	72
F. La culture, mode d'emploi de la société	II. <i>Des réalisations de terrain qui pourraient éclairer les politiques globales et celles propres à la promotion des personnes et familles défavorisées.</i>
57	74
G. Le droit d'accéder à la culture et aux arts	A. La coordination
57	74
<b>Conclusion</b>	B. La garantie des paiements
58	74
<b>DEUXIÈME PARTIE. - LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ, DE L'INSERTION ET DE LA PARTICIPATION : ESSAI D'ÉVALUATION DES RÉPONSES EXISTANTES</b>	C. L'aide matérielle et technique
59	74
<b>Introduction</b>	D. L'établissement de constats
59	74
<b>CHAPITRE 1. - Éléments de réponses apportées à la grande pauvreté au cours de l'histoire</b>	E. Des logements pilotes
59	74
I. <i>L'héritage historique</i>	F. L'action sociale communautaire
59	75
A. La féodalité - Protection des pauvres par le Seigneur et l'Église	<b>CHAPITRE IV. - Quelle garantie de l'accès aux soins.</b>
60	75
B. La prise en charge progressive par la société civile	I. <i>Un accès aux soins encore difficile</i>
60	76
C. Révolution industrielle et naissance d'un sous-prolétariat	A. Obstacles financiers
61	76
II. <i>La pauvreté, une question de droits de l'homme.</i>	1° Assurance-maladie
62	76
	2° Aide médicale
	76
	B. Les structures de prévention sont-elles adaptées ?
	77
	1° Les examens médicaux systématiques
	77
	C. Une difficile adaptation mutuelle
	77
	II. <i>Quelques initiatives significatives</i>
	78
	A. Initiatives pour que le paiement des actes ou des médicaments ne soit pas un obstacle à l'accès aux soins
	78
	B. Initiatives pour que les actions de prévention atteignent des milieux jusqu'alors peu touchés
	78

Pages	Pages
<b>CHAPITRE V. - Quels leviers de promotion l'accompagnement social fournit-il aux plus pauvres</b>	
79	
<i>I. Le rôle des travailleurs sociaux dans l'accompagnement des plus pauvres</i>	
79	
A. Les travailleurs sociaux, principaux interlocuteurs des plus pauvres	79
B. La pauvreté, interrogation posée au travail social	80
<i>II. La réalité de l'accompagnement social des plus pauvres dans certaines institutions spécifiques</i>	80
A. La tutelle aux prestations sociales	80
B. La protection de l'enfance	81
C. Les interventions auprès des jeunes	82
<i>III. Mesures significatives de la lutte globale contre la pauvreté et rôle de l'accompagnement social</i>	82
A. Le développement social des quartiers	82
B. Le programme de lutte contre les situations de pauvreté et les plans d'urgence	83
<b>Conclusion: Initiatives des travailleurs sociaux avec les plus pauvres</b>	83
<b>CHAPITRE VI. - Possibilités et difficultés d'accès à l'éducation en milieu de pauvreté</b>	84
<i>I. Les enfants et les jeunes en grande pauvreté devant l'école</i>	84
<i>II. Les enseignants devant les enfants les plus démunis et leurs familles</i>	85
<i>III. Recherche et innovations pédagogiques en cours</i>	85
A. Les zones d'éducation prioritaires: une mesure nationale particulièrement intéressante	86
B. Initiatives locales à une échelle plus modeste	86
<b>CHAPITRE VII. - Quelles possibilités d'accès à la formation et à l'emploi pour les travailleurs les moins qualifiés ?</b>	88
<i>I. Les travailleurs les plus démunis face au monde du travail</i>	88
A. L'itinéraire professionnel des adultes	88
B. Le chômage dès le départ pour les jeunes	89
	<i>II, Éléments d'évaluation de programmes visant à prendre en compte la situation des jeunes et des adultes parmi les moins qualifiés</i>
	89
	<i>III. Des expériences novatrices</i>
	91
	A. Les entreprises intermédiaires
	91
	B. Les nouvelles qualifications .....
	91
	<b>CHAPITRE VIII. - Pauvreté et libertés civiles et politiques</b>
	92
	<i>I. Le combat d'une famille pour le respect de ses droits fondamentaux</i>
	93
	A. Les libertés civiles devant la justice
	93
	B. Au-delà du procès, la vie
	93
	C. Une discrimination sans recours ni défense.
	93
	<i>II. La grande pauvreté, un obstacle aux droits de l'Homme ?</i>
	94
	A. Principe du droit à la famille et coresponsabilité de l'État
	94
	B. L'absence du droit absolu à un minimum mobilier
	94
	C. Le droit à l'habitat familial à l'épreuve de l'expulsion
	95
	D. Pauvreté et dislocations familiales
	95
	1° La famille en butte aux droits de ses membres
	95
	2° La famille pauvre est-elle toujours reconnue ?
	95
	E. La remise en cause du droit d'avoir des enfants ?
	95
	<i>III. Le recours et la participation des plus pauvres</i>
	96
	A. Les voies de recours
	96
	B. La participation
	96
	<b>APPENDICE</b>
	97
	<b>CONCLUSION</b>
	99
	<b>ANNEXE</b> .....
	103

## 1° Avis adopté par le Conseil économique et social

Le 12 février 1985, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des Affaires Sociales, la préparation d'un rapport et d'un avis sur la « Grande Pauvreté et la Précarité Économique et Sociale » .

La Section a désigné le Père Joseph Wresinski comme rapporteur <sup>(1)</sup> .

\*  
\* \*

### EXPOSÉ DES MOTIFS

Notre assemblée a souhaité que ce rapport apporte de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives aux problèmes considérés. Cette volonté de poser le problème de la « Grande Pauvreté et de la Précarité Économique et Sociale » dans sa globalité conduit à prolonger aujourd'hui le rapport sur « la lutte contre la pauvreté » du Professeur Péquignot élaboré en 1978. La plupart des propositions qui seront avancées s'inscrivent dans le cadre de politiques sectorielles correspondant aux grandes subdivisions de l'action administrative, en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Le présent avis est rendu public dans une conjoncture économique et sociale difficile, qui fait apparaître au grand jour l'écart entre les situations de précarité extrême vécues par certains et celles des catégories sociales plus favorisées. Des hommes, des femmes, des familles survivent :

- sans pouvoir assurer leur subsistance par leur travail
- avec des ressources extrêmement faibles et parfois inexistantes ;
- dans des conditions de logement excessivement précaires et souvent dégradantes ;
- sans pouvoir acquérir des savoir-faire de base et *a fortiori* un savoir nouveau.

Le pays dans son ensemble est maintenant suffisamment alerté de cet état de fait. Des responsables politiques, syndicaux, associatifs et socioprofessionnels, ne cessent de déployer des efforts pour en diminuer le plus possible les effets. Mais les moyens dégagés ces dernières années pour faire disparaître la grande pauvreté, empêcher sa reproduction et l'augmentation en nombre et en gravité des précarités qui y conduisent, demeurent insuffisants. Certaines mesures de rationalisation prises dans le domaine de la protection sociale peuvent contribuer à l'accentuation de ce phénomène.

Dans cet avis, le Conseil économique et social voudrait exprimer sa volonté que cet objectif soit désormais plus clairement poursuivi et progressivement réalisé.

Aussi, le Conseil propose un cheminement par étapes et sur la base d'expérimentations. Ses recommandations distingueront :

- des mesures rapidement réalisables qui se situent dans le cadre de la réponse à des situations d'urgence. Elles devront être à la fois un plancher de sécurité et un tremplin vers l'insertion ou la réinsertion ;

- des orientations à moyen terme pour enrayer, par étapes, les principaux mécanismes de paupérisation identifiés dans le rapport.

### 1. - Définition de la grande pauvreté et des populations concernées

La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible.

Les propositions qui suivent intéressent directement la population actuellement en grande pauvreté ou menacée par elle, composée par des personnes en âge de travailler, mais le plus souvent sans travail, sans qualification et sans sécurité de ressources minima. Sont pris en compte les parents, les enfants et les jeunes, mais aussi la cellule familiale en tant que telle.

### II. - Points forts du constat

#### A. - La connaissance des situations

La grande pauvreté et les précarités qui y conduisent sont peu ou mal connues. Une réelle difficulté existe pour en rendre compte sur la base des seuls critères statistiques ou des seules catégories administratives généralement enregistrées. Ceci conduit à évaluer l'ampleur et la gravité des situations en appréciant la qualité mais aussi les limites des outils de connaissance actuellement disponibles, en vue de les améliorer.

#### 1° Les données statistiques

Il existe une documentation statistique qui fait apparaître de façon manifeste la gravité de certaines précarités en divers domaines. Mais ces données demeurent encore incomplètes. Beaucoup de situations extrêmes ne sont, en effet, pas répertoriées: demandeurs d'emploi ou de logement non inscrits, habitants de logements insalubres non recensés, personnes sans couverture sociale, etc... Et nous ne pouvons pas savoir dans quelle mesure les précarités se cumulent dans la vie des mêmes personnes et foyers.

Ceci a conduit à éviter de désigner des personnes et familles comme pauvres sur la base d'un ensemble de précarités dont nos connaissances statistiques n'arrivent pas encore à faire la synthèse. Dans un premier temps, il a paru préférable d'identifier au mieux les situations de précarité extrême dans

(1) L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 154 voix et 40 abstentions (voir les résultats de ce scrutin en annexe, scrutin n° 1)

chacun des domaines-clé d'action politique que représentent le revenu, l'habitat, la santé, l'école, l'accès au métier et à l'emploi. A cet égard, dans les départements et territoires d'outre-mer, on doit constater que la connaissance statistique est encore plus imparfaite qu'en métropole.

## 2° Les connaissances qualitatives

Les études qualitatives font apparaître des enchaînements et cumuls de précarités dans l'existence des intéressés. Une précarité ne détermine pas à elle seule une situation de grande pauvreté, pas plus que ne peut être identifiée une précarité première qui entraînerait toutes les autres. L'éclatement constaté des solidarités familiales élémentaires, lié au développement de la mobilité et de l'urbanisation, a joué à cet égard, un rôle dans le glissement de personnes en situation de précarité vers la grande pauvreté. Par ailleurs, la tendance générale à l'élévation du niveau de qualification requis contribue à ce glissement pour les travailleurs les moins qualifiés, notamment ceux qui souffrent de handicaps physiques ou mentaux. L'effet des précarités semble très largement dépendre du niveau socio-économique, des réserves financières, du niveau culturel, d'instruction et de qualification professionnelle, des moyens de participation associative, syndicale et politique des personnes concernées.

Des monographies de quartier ou de famille révèlent tout un milieu social vivant dans la grande pauvreté avec, souvent, une transmission de situations d'exclusion d'une génération à l'autre. Les monographies, particulièrement lorsqu'elles sont élaborées à partir d'une action de terrain, montrent comment un milieu de grande pauvreté connaît aussi l'entraide, les relations constructives, mais peut être source d'un réel enfermement. Les difficultés de vie, le faible prestige des uns et des autres pèsent sur l'ensemble. Les facteurs négatifs retiennent souvent davantage l'attention que les facteurs positifs tels que la volonté des parents de travailler ou de voir leurs enfants réussir à l'école et apprendre un métier pour qu'ils connaissent de meilleures conditions de vie.

## B. - Quelques considérations générales

- Les précarités et la grande pauvreté se situent dans une continuité sociale. Ceci conduit à proposer des mesures s'inspirant, le plus souvent possible, de celles mises en œuvre pour tous les autres citoyens, mais dont l'intensité, le nombre et la durée de mise en œuvre seront à adapter aux situations.

- L'expérience de, vie et la pensée des populations concernées constituent une référence importante dans la définition des politiques à mener. Ceci conduit à concevoir des mesures qui tiennent compte de l'avis et de l'expérience des populations exprimés à travers la vie associative et à travers les acteurs de terrain dans le cadre de leur profession.

- Les précarités matérielles mais aussi sociales, culturelles et civiques peuvent s'enchaîner et se renforcer mutuellement, au point de mettre en cause l'exercice des droits que la Constitution reconnaît à tous les citoyens. Ceci conduit à concevoir des mesures qui conjointement garantissent des sécurités minima dans plusieurs domaines de vie ; particulièrement lorsque les intéressés ne peuvent plus exercer leur citoyenneté, ni assumer par eux-mêmes leurs responsabilités familiales, professionnelles, culturelles immédiates, ni *a fortiori* envisager une promotion sociale.

- La réponse aux besoins immédiats des personnes et familles ne peut apporter de solution durable à leur situation, si ne sont pas réunies les conditions leur permettant de se réintroduire dans les circuits de tous. Ceci conduit à faire de toute mesure répondant à l'urgence (secours financiers, aide alimentaire, hébergement ...), un tremplin pour préparer l'avenir. Il convient de leur assurer d'emblée un soutien en vue

de leur réinsertion (accompagnement social adéquat, concertation immédiate avec les instances du logement, de l'emploi, ou de la formation ...) <sup>(1)</sup>.

## C. - Quelques observations sur les moyens actuel de l'insertion, de la sécurité et de la promotion

### 1° L'insertion sociale

Des efforts en matière d'éducation se sont notamment traduits par une recherche de solutions pour faciliter la fréquentation de l'école et pour remédier à l'échec scolaire. Des programmes, des innovations, visent à aider les jeunes à entrer dans la vie active et incitent les agents économiques à contribuer à cet effort.

Pourtant, environ 7 % de chaque classe d'appelés au Service national maîtrisent mai la lecture et l'écriture. Des jeunes abordent le marché de l'emploi sans qualification (en 1983, 219 000 sorties du système scolaire sans diplôme ou avec le Certificat d'Études Primaires). Ceci les expose davantage au chômage, et à l'exclusion sociale, le travail étant généralement le mode d'insertion sociale privilégié.

De nombreuses expériences à l'intérieur et hors de l'école se fondent sur des relations avec des enfants défavorisés, leurs parents et leur environnement, et indiquent les voies de leur réussite. Par ailleurs, de nombreuses initiatives locales, publiques ou privées, expérimentent de nouvelles formes de travail et de qualification plus adaptées à la demande de cette population et à ses capacités de participation.

### 2° La sécurité d'existence

Depuis ses origines, notre système de protection sociale s'est progressivement étendu à de nouveaux bénéficiaires et à de nouveaux risques; citons à cet égard la création du minimum vieillesse, la généralisation de la Sécurité sociale.

Pourtant environ 2,5 millions de personnes ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre. On peut estimer que tout ou partie de ces personnes sont concernées par diverses propositions de cet avis, dont une certaine proportion du million de chômeurs non indemnisés. En outre, parmi les personnes recensées par l'I.N.S.E.E., 400 000 seraient sans couverture sociale ; la moitié d'entre elles, et 370 000 assurés sociaux, auraient recours à l'aide médicale générale (A.M.G.). Ainsi, toute une partie de la population dépend encore durablement de l'assistance; elle demeure exclue d'une protection fondée sur l'assurance et la contribution préalable.

Malgré l'extension des aides au logement, les plus démunis rencontrent des difficultés croissantes pour accéder au logement social, ou risquent l'expulsion. Ils en sont alors réduits à l'errance, aux habitations de fortune. Il est extrêmement difficile de dénombrer les mal-logés; une estimation régionale extrapolée permet de supposer que les personnes sans abri ou en habitat de fortune seraient 200 000 à 400 000 en France.

Les politiques globales, celles qui s'adressent à des personnes et familles défavorisées, et de nombreuses initiatives

<sup>(1)</sup> Un amendement déposé par le groupe de la C.G.T. a été rejeté au scrutin public par 112 voix contre 46 et 22 abstentions; il était ainsi rédigé :

« les mesures urgentes et nécessaires concernant les problèmes posés par la grande pauvreté ne doivent pas conduire à une installation dans cette situation mais impliquent une action sur ses déterminants économiques et sociaux ». (Voir le résultat de ce scrutin en annexe : scrutin n° 2.)

locales, portent en elles les bases de la garantie d'un logement convenable, que le Conseil économique et social était le premier à demander dans un avis adopté le 25 janvier 1956 sur le logement des travailleurs à faibles revenus.

### 3° La promotion individuelle et familiale

L'accompagnement social tient une place prépondérante dans la promotion des personnes en grande pauvreté et la prévention des précarités graves. Les travailleurs sociaux sont l'élément moteur de cet accompagnement. Mais la recherche de réponses à des situations d'urgence entrave leur possibilité de se consacrer suffisamment à leur rôle de conseil, d'animation et de coordination.

Malgré les progrès certains en matière de protection de l'enfance, les familles les plus défavorisées ne bénéficient pas encore de soutiens adaptés, soit avant que la situation ne s'aggrave et ne menace l'intégrité familiale, soit pour éviter le placement des enfants, soit encore pour aider les parents dans leur volonté de réassumer par eux-mêmes leurs responsabilités.

On relève par ailleurs les difficultés des plus démunis à bénéficier d'une véritable assistance juridique et judiciaire et de possibilités effectives de recours.

### 4° Les expériences européennes

Plusieurs pays européens confrontés aux mêmes réalités ont mis en place des mesures du même ordre que celles proposées ci-après pour tenter d'enrayer les processus de paupérisation.

## III. - L'expérimentation dans la continuité

Dans tous les domaines qui viennent d'être évoqués le Conseil économique et social formule des propositions tendant à remédier aux insuffisances observées dans le fonctionnement de certains des systèmes de protection au regard des plus défavorisés. Ces recommandations se fondent sur :

- les objectifs et les missions mêmes que se sont fixés au départ nos diverses institutions, (par exemple la Sécurité sociale au travers des Ordonnances de 1945) ;
- les effets observés de nombreuses politiques à caractère global et de celles s'adressant en priorité aux plus démunis ;
- un grand nombre d'innovations publiques et privées actuellement en cours.

Ainsi fondées les recommandations du présent avis doivent faire effectivement avancer de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives.

Des initiatives existent déjà et doivent être développées, des réformes sont en cours et doivent être poursuivies.

Compte tenu de l'importance d'une action conjointe et simultanée dans les différents domaines qui peuvent être à l'origine de précarités conduisant ou maintenant en situation de grande pauvreté, le Conseil économique et social propose dans la perspective d'un plan national de lutte contre la pauvreté, de réaliser une expérimentation à grande échelle couvrant une dizaine de départements pilotes, dont un département ou territoire d'outre-mer, et portant simultanément et de façon coordonnée sur les domaines suivants :

- l'éducation,
- le logement,
- la santé,
- l'emploi et la formation.

La mise en œuvre d'une telle expérimentation implique que dans les départements en question, les personnes en situation de grande pauvreté puissent bénéficier d'un accompagnement social approprié, condition nécessaire à toute insertion et puissent compter sur un plancher de ressources leur permettant de faire face aux besoins essentiels et d'assurer leurs responsabilités familiales et sociales.

Le choix des départements pilotes devrait s'appuyer au maximum sur les réalisations locales déjà existantes notamment dans le cadre du plan gouvernemental instituant récemment des allocations d'insertion.

Cette première étape d'expérimentation devrait se poursuivre sur 3 ans et donner lieu à une évaluation rigoureuse afin de servir de base à une généralisation éventuelle à l'ensemble du territoire.

Le Conseil économique et social souligne que la mise en œuvre des orientations proposées impliquerait à la fois un, redéploiement et une meilleure utilisation des moyens financiers existants mais aussi le dégagement de moyens nouveaux qui nécessiterait donc un recours à la solidarité nationale. Car si la logique du partage des compétences entre l'État et les collectivités locales milite en faveur d'une participation indispensable tant matérielle que financière des départements et des communes - ne serait-ce d'ailleurs que par l'incidence que de telles mesures ne manqueraient pas d'avoir sur les prestations actuelles notamment d'aide sociale - il n'en demeure pas moins que l'importance des masses financières nécessaires et le caractère expérimental des mesures justifient une contribution conséquente de l'État par un appel à la solidarité nationale <sup>(1)</sup>.

La société française doit encore progresser vers une société des droits de l'homme où les droits civils et politiques mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels soient de mieux en mieux respectés. Les dispositions proposées représentent un nouveau tremplin dans cette direction, à condition néanmoins d'en surveiller l'efficacité et de prévenir les dérapages toujours possibles.

## PROPOSITIONS

Les propositions de caractère général ou expérimental qui suivent sont présentées par domaine d'intervention des pouvoirs publics. Cependant leur efficacité en termes de promotion sociale dépendra à la fois :

- d'une cohérence d'ensemble des actions et des étapes qui seront proposées,
- d'une mise en œuvre associant les échelons nationaux et locaux, y compris en matière de financement,
- d'une coordination des différents intervenants et à cet égard le Conseil économique et social regrette l'abrogation de l'article 1 de la loi du 6 janvier 1986 instituant des Conseils départementaux de développement social.

<sup>(1)</sup> Un amendement déposé par le groupe de la C.G.T. a été rejeté au scrutin public par 136 voix contre 28 et 16 abstentions ; il était ainsi rédigé :

dans cet alinéa 4<sup>e</sup> ligne, supprimer : « qui nécessiterait donc un recours à la solidarité nationale » et dernière ligne, rédiger comme suit après « de l'État » :

« par un prélèvement sur les revenus financiers et les grands patrimoines ». (Voir le résultat de ce scrutin en annexe : scrutin n° 3.)

## I. - Connaître, programmer, évaluer

### A. - Réaliser un premier bilan et l'actualiser

1° Dans le prolongement des travaux de l'I.N.S.E.E. (notamment l'enquête sur les « situations défavorisées » ) il apparaît urgent de réaliser un premier bilan mesurant l'ampleur et la nature des situations de grande pauvreté et de précarité.

2° Ce bilan nécessiterait une mise à jour périodique, par exemple tous les cinq ans.

- Dans cette perspective, les observatoires régionaux (I.N.S.E.E., Santé ... ) pourraient fournir des informations statistiques mais aussi plus qualitatives, permettant d'identifier les risques encourus (cumul de précarités ... ) et de connaître la réalité des situations vécues sur le terrain.

- Il conviendrait par ailleurs d'améliorer les enquêtes nationales (tel le recensement) par une « enquête pivot » sur la France entière ; celle-ci répondrait aux trois objectifs suivants :

- Apprécier dans quelle mesure les enquêtes menées auprès de l'ensemble des ménages prennent en compte les populations les plus défavorisées.
- Mesurer les écarts entre les ayants droit répertoriés par les administrations et ceux qui ne le sont pas.
- Poser des questions plus adaptées à la vie des populations concernées.

### B. - Mettre en place un dispositif de programmation et d'évaluation

Dans le but de progresser vers la disparition des situations de grande pauvreté il appartient à l'État d'établir un plan d'action cohérent impliquant des dispositions à prendre simultanément dans tous les domaines concernés. Le Conseil économique et social considère une telle programmation nécessaire pour que ces dispositions se complètent et se renforcent mutuellement, dès le départ, pour qu'elles aient des effets durables et multiplicateurs. A cet effet il importe que se développe réellement une pratique, à tous niveaux, de programmation et d'évaluation de l'action.

## II. - Considérer la lutte contre l'exclusion sociale comme une priorité nationale

Le Conseil recommande que la collectivité nationale prenne en compte les intérêts des populations les plus défavorisées, tant au plan individuel que familial et social.

### A. - L'amélioration de l'information et la en œuvre des solidarités nationales

Notre assemblée estime nécessaire d'améliorer l'information notamment à travers les media de l'ensemble de la population et en particulier de la jeunesse sur la nature et l'ampleur des situations de précarité et de grande pauvreté et sur les mécanismes qui y conduisent, afin de mobiliser plus largement à leur égard les connaissances et savoir-faire, ainsi que les capacités de solidarités.

#### 1° Vers une coopération intérieure

Pour se former aux solidarités, le Conseil propose également au sein du service national de donner la possibilité aux jeunes qui le désirent d'être affectés auprès d'organismes

publics ou d'associations qui mettent en œuvre des actions d'entraide et de formation en collaboration avec les populations en très grande difficulté. Il conviendrait de veiller à ce que ces affectations ne portent pas préjudice à des travailleurs salariés notamment ceux du secteur social.

#### 2° Sensibiliser à la compréhension de la vie des plus défavorisés

Il s'agirait de permettre aux élèves, dès l'école primaire, et aux étudiants, d'apprendre à mieux connaître les réalités de la pauvreté à travers l'éducation aux droits de l'homme, et d'acquérir une aptitude au dialogue et à l'action avec les plus démunis. A cet égard, les initiatives locales de partage des savoirs et des savoir-faire méritent d'être encouragées. Pour susciter de telles actions le recours aux média est indispensable.

Une sensibilisation particulière devrait concerner les disciplines préparant à des responsabilités publiques et à des professions telles que l'enseignement, la médecine, la justice, la police, les personnels communaux, le journalisme ou encore la direction ou la représentation du personnel, les services d'orientation de l'armée...

### B. - Reconnaître les plus démunis comme partenaires

Le partenariat est une condition nécessaire au développement de toute population, mais les plus démunis n'en ont pas la pratique; il dépend de la volonté des élus et des principaux acteurs de la vie sociale de créer les conditions de leur participation. C'est dans la mesure où ceux-ci prendront les moyens de les informer, de recueillir leurs avis et d'en tenir compte que les plus démunis pourront exercer leur citoyenneté, c'est-à-dire assumer leurs obligations et être reconnus comme sujets de droit, ce qui les amènerait à exercer par eux-mêmes les responsabilités qui leur incombent.

#### 1° La responsabilité des pouvoirs publics

La population concernée rencontre de réelles difficultés pour s'exprimer et s'organiser; aussi les Pouvoirs Publics devraient soutenir les efforts des associations qui l'accompagnent pour qu'elle s'insère ou se réinsère dans les circuits de tous.

Ils devraient le faire :

- en simplifiant les formulaires à remplir et/ou en utilisant des moyens modernes pour les rendre lisibles par tous,
- en subventionnant les actions d'aide à l'expression et à l'insertion des personnes les plus démunies, entreprises par des équipes de travailleurs sociaux ou des associations proches de la vie quotidienne de ces populations,
- en permettant à ces nouvelles cellules associatives locales et aux mouvements associatifs qui accompagnent ces familles dans leur réinsertion d'être représentés au sein d'un certain nombre d'instances consultatives,
- en développant les structures de concertation au sein des ministères concernés.

#### 2° La responsabilité des associations d'intérêt général

Les associations qui ont vocation à défendre les intérêts communs d'un grand nombre de citoyens, devraient pouvoir déployer une activité plus intense pour sensibiliser la population démunie concernée par leur projet. D'autre part, bon nombre d'associations dans le cadre d'une action sociale et socio-éducative, jouent un rôle tout à la fois préventif, curatif et promotionnel dans la lutte contre la pauvreté.

Des cycles de formation destinés aux cadres permanents et aux responsables élus de ces associations pourraient se

développer, notamment avec le soutien du Fonds national de développement de la vie associative et d'autres organismes sociaux concernés ; pour atteindre cet objectif, ce fonds doit être doté en conséquence.

Il s'agirait pour eux d'apprendre à connaître la population démunie et sans participation associative, de mettre ses intérêts au rang des priorités de leur association, et de rechercher comment elle pourrait à son tour se mobiliser, avec leur aide et soutien, pour la défense des intérêts de tous.

### III. - L'éducation : assurer les apprentissages fondamentaux

Les difficultés scolaires des enfants sont particulièrement liées à la condition sociale, économique et surtout culturelle de leur milieu de vie. Par ailleurs, l'absence de formation de base suffisante est un des facteurs déterminants d'exclusion du marché du travail. Dans ces conditions le Conseil économique et social considère que l'amélioration de l'accès aux formations de base des enfants issus des milieux les plus défavorisés constitue un des aspects fondamentaux de la lutte contre la grande pauvreté et la précarité économique et sociale.

A cet égard, le rôle de promotion sociale de l'école et tout particulièrement de l'école maternelle doit ici être réaffirmé.

Dans la perspective d'une meilleure prise en compte, dans la politique scolaire, des populations les plus défavorisées le Conseil propose de :

#### A. - Sensibiliser davantage l'ensemble des personnels enseignants et gestionnaires, à la réalité sociale des plus démunis.

- Cette sensibilisation de tous les personnels est importante dans la mesure où l'on peut trouver des enfants de milieu très défavorisé dans presque chaque école.

Tous les personnels devraient donc bénéficier d'une information sur cette question, dans leur formation initiale et continue.

Une telle information permettrait une meilleure connaissance des milieux très défavorisés mais aussi des actions qui y sont conduites et des diverses possibilités d'interventions.

- Cette sensibilisation favoriserait :
  - une meilleure gestion, plus efficace car mieux ciblée, des moyens matériels et humains existants ;
  - une meilleure utilisation des possibilités législatives et réglementaires actuelles ;
  - un développement des moyens, leur utilisation judicieuse étant mieux garantie ;
  - une plus grande cohérence entre toutes les interventions d'origines diverses ;
  - dans les départements et territoires d'outre-mer, la prise en compte dans l'apprentissage des formations de base des problèmes pédagogiques spécifiques concernant les enfants des milieux défavorisés du fait de la diversité culturelle et linguistique.

- Cette sensibilisation favoriserait une meilleure participation à des actions de lutte contre l'illettrisme des adultes et des jeunes, et de soutien scolaire des enfants qui ont le plus de difficultés à apprendre.

Le Conseil économique et social considère en outre que la lutte contre l'illettrisme des jeunes et des adultes doit être renforcée et dotée de moyens humains et financiers programmés et périodiquement évalués. Il convient de s'assurer que les mères de famille, à cause de leur rôle constaté vis-à-vis de leurs enfants, soient particulièrement associées aux actions menées contre l'illettrisme.

#### B. - Centrer l'effort sur l'école maternelle

L'école maternelle devrait être au cœur de toutes les interventions concernant la petite enfance.

C'est donc d'abord là qu'il convient :

- d'assurer une bonne communication entre les milieux familiaux les plus démunis et le milieu scolaire ;
- de permettre aux enfants de se préparer aux apprentissages fondamentaux ;
- de coordonner les interventions avec les autres partenaires concernés auprès des parents de ces enfants qui souhaitent se former, s'informer, être aidés...

Les actions mises en oeuvre en collaboration avec les parents devraient se développer en s'appuyant :

- sur la reconnaissance de l'importance dès la petite enfance du langage et de la communication dans le développement de la personnalité et l'insertion sociale ;
- sur la constatation qu'un enfant est d'autant plus porté à apprendre que les adultes de son milieu familial sont eux-mêmes sollicités à exercer leur intelligence et à développer leurs aptitudes.

Par des interventions multiples, il conviendrait de favoriser et de préparer l'entrée des enfants à l'école maternelle. Des pré-écoles familiales actuellement expérimentées dont les résultats sont très concluants, devraient être développées.

Toutes les écoles maternelles devraient être pourvues de quelques équipements minima : douches, dortoirs équipés, lingerie, réserve de vêtements...

Les écoles maternelles devraient pouvoir comme l'école primaire bénéficier des expériences des classes transplantées (nature, mer, montagne) et prioritairement des implantations des groupes d'aide psycho-pédagogique.

#### C. - Poursuivre et prolonger les expériences de zones d'éducation prioritaire et définir des stratégies s'en inspirant

Il conviendrait, dans les départements pilotes, d'identifier afin d'y investir plus et mieux, les zones où la proportion de personnes sans diplôme est la plus forte, ce qui correspond assez généralement à la présence de milieux de grande pauvreté.

Poursuivant les actions entreprises dans les écoles maternelles, les équipes enseignantes de ces zones prioritaires devraient avoir pour mission :

- d'assurer une bonne communication entre les milieux familiaux les plus démunis et le milieu scolaire ;
- de permettre aux enfants de réaliser les apprentissages fondamentaux.

Cela devrait favoriser l'extension de l'intervention de l'école en direction de son environnement, particulièrement familial pour permettre, dans les milieux de grande pauvreté, de :

- veiller à la régularité de la fréquentation scolaire ;

- assurer ou faire assurer le soutien de l'enfant tout au long de sa scolarité, de la façon la plus appropriée. à l'enfant (cf. l'expérience des pivots culturels, des bibliothèques de rue, des études dirigées, des cours particuliers gratuits...);
- mettre en contact les familles avec les interlocuteurs compétents (par exemple : les permanences d'accueil information orientation) pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes à la fin de la scolarité obligatoire.

A l'intérieur de l'école, il serait souhaitable que l'équipe enseignante puisse :

- assurer un apprentissage de la lecture sur plusieurs années pour les enfants qui en ont besoin,
- évaluer régulièrement la pertinence et l'efficacité de son enseignement auprès des plus défavorisés.

Il est par ailleurs indispensable que l'enseignement spécialisé ait davantage de moyens pour réaliser sa mission de réinsertion.

Dans ces zones, il conviendrait d'accroître et de mieux utiliser les aides financières afin :

- d'augmenter les moyens matériels et financiers des établissements scolaires pour leur permettre :
  - d'initier les élèves, dès l'école primaire, au maniement d'outils, d'instruments et de techniques nouvelles comme l'informatique ;
  - de garantir la gratuité effective des activités scolaires ;
- d'envisager l'extension du bénéfice de bourses d'étude aux enfants des familles les plus défavorisées, dès l'école primaire.

Par des incitations diverses, il faudrait encourager les personnels à travailler durablement dans ces secteurs particulièrement difficiles.

Ces zones devraient bénéficier en priorité d'un soutien pédagogique et social renforcé, qui passe par la constitution d'équipes pédagogiques.

A cet effet, on pourrait notamment :

- y affecter 6 enseignants pour 5 classes
- avoir des effectifs de classes appropriés au traitement des difficultés et aux activités déployées ;
- y prévoir des structures de formation pour adultes...

#### IV. - Emploi-formation

Le Conseil économique et social propose que, puissent être créées dans les départements pilotes des instances interpartenaires regroupant des représentants, de l'État, des collectivités locales, des organisations syndicales, des entreprises, des organismes et associations de formation intéressés, afin d'élaborer dans un cadre contractuel des programmes de mise à niveau, de formation et d'accès à l'emploi de travailleurs très défavorisés sans qualification.

Chaque expérimentation devrait tendre à ce que tout adulte (homme ou femme) particulièrement défavorisé et sans diplôme scolaire ni qualification puisse entreprendre une mise à niveau comprenant si nécessaire un apprentissage ou ré-apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul, et devant conduire à une formation professionnelle au moins du niveau du Certificat d'Aptitude Professionnelle.

Cela nécessitera un effort d'adaptation pédagogique des organismes de formation concernés qu'il conviendra d'accompagner.

Devraient par ailleurs être recherchées les modalités de mise en place d'un crédit de formation, sous forme par exemple d'un « bon d'insertion » . Un tel bon délivré par l'instance inter-partenaires, permettrait au chômeur sans qualification, une fois embauché ou au personnel non qualifié d'une entreprise d'acquérir une compétence sur son poste de travail.

L'ensemble de ces dispositions pourrait bénéficier en priorité aux personnes ayant souscrit un contrat projet d'insertion dans le cadre de mesures de garantie d'un minimum de ressources, qui seront évoquées ci-après.

Le Conseil économique et social souhaite que se multiplient des mesures préventives au sein des entreprises.

En cas de difficultés, les situations proches de l'illettrisme, le maintien pendant des dizaines d'années dans des emplois non qualifiés obèrent les possibilités de reconversion et de réinsertion.

Le Conseil économique et social propose qu'après avis des Comités d'entreprises, des plans de formation adaptés soient mis en oeuvre préventivement dans les entreprises concernées pour aboutir à des qualifications négociables sur le marché du travail.

Le Conseil souhaite en outre que la création et le fonctionnement des entreprises intermédiaires et des associations intermédiaires soient soutenus dans la mesure où elles font, la preuve de leur efficacité en matière d'insertion sociale des moins qualifiés. Il est par ailleurs indispensable que tous leurs ressortissants bénéficient d'une couverture sociale. En outre, les règles fixées pour la création ou le fonctionnement de ces entreprises et associations ne devraient introduire aucune distorsion préjudiciable aux entreprises exerçant dans le cadre normal des marchés.

Le Conseil souhaite également que l'initiative de « tutorat en entreprise » impulsée par Monsieur Bertrand Schwartz puisse être poursuivie au vu des résultats concluants observés dans les 200 entreprises qui y ont participé. Elles ont en effet recruté des jeunes de très faible niveau et les ont menés aux qualifications nécessaires pour occuper des postes nouvellement créés à la lumière de l'expérience.

Enfin, le Conseil propose que soit étudiée une simplification administrative des déclarations à l'U.R.S.S.A.F. pour des activités à temps partiel et à durée déterminée. Certaines dispositions en ce sens de l'arrêté du 24 décembre 1986 concernant les ventes et services à domicile pourraient être retenues.

#### V. - Plancher de ressources

Notre assemblée souligne le rôle du travail comme source première de revenus et la nécessité dans cette perspective de rechercher les moyens de fournir à tous les conditions d'un emploi adapté aux possibilités de chacun et aux besoins de la vie économiques. Elle tient en outre à souligner, en cas de perte d'emploi, l'importance de l'indemnisation du chômage et de ce fait la nécessité de mieux résoudre le problème des « fins de droit » menacés de précarité.

Toutefois, pour faire face aux difficultés temporaires ou durables rencontrées par des personnes ou des familles du fait d'un niveau insuffisant ou de l'absence totale de ressources, le Conseil économique et social souhaite qu'elles puissent compter sur la garantie d'un plancher de ressources élément de sécurité indispensable pour s'engager dans un processus d'insertion.

A cet égard, notre assemblée relève que les mesures gouvernementales récentes instituant des allocations d'insertion vont dans ce sens. Reconnaisant l'avancée qu'elles représentent, elle note cependant que leur portée demeure trop

limitée. Le conseil propose la mise en œuvre d'un plancher de ressources selon les principes et les modalités suivants

### **A. - Principes d'élaboration**

1° Dans la logique des réformes sur la décentralisation, il conviendrait tout d'abord que l'attribution de ce complément de ressources intervienne au *niveau local* en associant les différents partenaires contribuant à son financement (état, collectivités locales, organismes sociaux ...). C'est de plus une garantie d'efficacité du système et de vigilance quant aux risques d'effets pervers.

2° L'attribution de cette allocation interviendrait sur la base d'un *contrat projet* d'insertion. Ce contrat projet prévoirait un travail et/ou une formation. L'objectif serait de favoriser à terme l'obtention d'un contrat de travail. Il comprendrait aussi des engagements réciproques de la part des bénéficiaires et des responsables de l'accompagnement social susceptibles de préparer la sortie du dispositif de plancher de ressources.

Il conviendrait toutefois d'envisager avec les partenaires indiqués ci-dessus la possibilité d'attribution de ce dernier dans le cas où un travail ou une formation ne pourraient pas être fournis ; dans tous les cas, -il devrait être demandé un effort tenant compte des possibilités de l'intéressé.

### **B. - Modalités de mise en œuvre**

Le plancher de ressources prendrait la forme d'une *allocation mensuelle différentielle* qui viendrait compléter jusqu'à un certain seuil les ressources des ménages résidant depuis un certain temps dans le département au moment de la mise en place de l'expérience. Les allocations familiales, les autres allocations à l'enfant et les aides au logement ne seraient pas prises en compte dans son calcul.

Il serait procédé tous les six mois au réexamen de ses conditions d'octroi.

Dans le cadre de l'expérimentation proposée par notre assemblée, le montant du plancher de ressources pourrait être fixé à 2 000 F minimum. Cette allocation pourrait être portée à 3 000 F pour un couple. Elle suivrait l'évolution du S.M.I.C

Le Conseil économique et social est bien conscient qu'à un tel niveau, ce plancher de ressources n'est qu'un minimum de survie. Ce choix n'est acceptable que dans la mesure où les intéressés bénéficieraient dans les différents domaines de l'existence (logement, santé, emploi-formation, éducation) de soutiens particuliers dont la conjonction dans le cadre des départements pilotes constitue le facteur moteur des mesures de lutte contre la pauvreté proposées dans cet avis.

Le Conseil recommande, dans un second temps, d'envisager une réforme complétant le système actuel de protection sociale, dans le prolongement du rapport de Monsieur Oheix.

L'objectif serait d'assurer progressivement une garantie minimum dans le cadre des diverses branches de protection sociale.

Par ailleurs, dans l'attente d'autres formes plus larges de compensation des charges familiales, il conviendrait de prévoir des aménagements du supplément de revenu familial de telle sorte que toutes les familles tributaires du plancher de ressources puissent en bénéficier. En outre, il serait souhaitable que les caisses d'allocations familiales dans le cadre de leur action sociale soient encouragées à développer leurs interventions en faveur des familles les plus défavorisées.

Enfin le Conseil économique et social observe qu'une prolongation des allocations familiales jusqu'à 18 ans, pour tout

enfant non scolarisé restant à charge de ses parents, bénéficierait principalement aux familles défavorisées dont les jeunes sont touchés par le chômage sans pour autant être en formation.

## **VI. - Le logement**

### **A. - Réaffirmer le droit de tous à l'habitat**

Le Conseil estime que les exclus de l'accès aux logements sociaux, neufs ou réhabilités, par manque de ressources des intéressés et par insuffisance de l'offre de logements adaptés doivent être considérés comme demandeurs prioritaires. L'importance de l'exclusion dans ce domaine est telle qu'il ne serait pas raisonnable d'espérer une amélioration sensible des conditions de logements des ménages les plus pauvres sans un véritable engagement national pour le droit de tous à l'habitat.

A l'occasion de l'Année Internationale pour le Logement des Sans Abris (1987), le Conseil économique et social suggère de stimuler les engagements publics à cet égard notamment dans les départements pilotes.

### **B. - Assurer un véritable service du public prioritaire**

Les demandeurs prioritaires de logement sont les personnes et les familles qui sont sans ressources suffisantes pour se loger ou se reloger par elles-mêmes et qui se trouvent :

- sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans logement,
- dans des taudis, des habitations insalubres ou de fortune,
- en surpeuplement chez des parents ou des tiers qu'elles souhaitent quitter,
- en centre d'hébergement temporaire.

Les besoins de cette population nécessitent des prises de responsabilité et des engagements spécifiques de la part des élus, du gouvernement et des partenaires sociaux et une allocation logement réellement solvabilisatrice.

De nombreuses propositions du rapport sur « Le logement des personnes à faibles ressources » présenté par M. D. Pétrequin et adopté le 28 mai 1986 vont déjà dans le sens souhaité par cette exigence de service du public prioritaire.

#### *1° Les responsabilités nationales*

Le Conseil recommande en particulier:

- une relance de la construction de logements sociaux,
- un élargissement du champ et des moyens d'action des organismes H.L.M., dont la vocation première est le logement des familles modestes,
- un réaménagement de certaines aides financières à la personne.

#### *2° Les responsabilités locales*

Le Conseil suggère, dans les départements pilotes, la création d'une commission « Solidarité-Logement », dans le cadre du comité départemental de l'habitat, à laquelle les demandes prioritaires de logement non satisfaites seraient transmises sans délai.

Ces comités auraient mission de loger les demandeurs prioritaires de logements. Dans ce but, ils gèreraient un Fonds départemental « Solidarité-Logement » évoqué plus loin et assumerait une triple responsabilité :

a) *Pourvoir à la recherche de solutions d'urgence*

- Refuser toute expulsion sans offre de relogement des plus démunis privés de ressources.
- Mobiliser, avec tous les partenaires, l'ensemble des aides possibles et les compléter si nécessaire pour préserver le maintien dans les lieux du locataire insolvable jusqu'à ce qu'une solution plus satisfaisante ait été trouvée.
- Assurer, préalablement à une solution durable, un hébergement décent à toute personne ou famille sans logement.

b) *Faciliter le maintien des familles défavorisées dans leur logement*

Pour enrayer les processus d'endettement, le Conseil économique et social estime qu'un soutien social des ménages en difficulté devrait être systématiquement organisé, sous diverses formes, pour étudier avec les intéressés les voies possibles du rétablissement de leur équilibre financier et leur faciliter l'octroi de secours et de prêts.

Le Conseil recommande, en outre, la création d'un plus grand nombre de centres de Promotion Familiale et une extension des aides socio-éducatives liées au logement.

c) *améliorer l'offre de logements*

- Orienter les programmes de construction de logements sociaux et l'affectation des crédits, en fonction du nombre et de la localisation des demandes prioritaires non satisfaites.
- Utiliser pleinement les réservations H.L.M. pour les demandeurs prioritaires.
- Aménager en nombre suffisant des emplacements équipés pour recevoir des populations nomades ainsi que des centres d'hébergement avec un réseau d'appartements de suite, permettant de faire face aux besoins de logement temporaire.
- Encourager et soutenir la passation de conventions permettant aux organismes H.L.M. de louer à des associations des logements dont les occupants peuvent devenir locataires en titre après un temps de probation, ce qui existe déjà dans un certain nombre de départements.
- Encourager et soutenir l'effort de l'État et des collectivités locales pour rendre habitables et obtenir la mise à disposition à des fins d'habitation du plus grand nombre possible de logements ou de locaux inoccupés.
- Assurer une priorité aux plus défavorisés dans l'utilisation du patrimoine immobilier public, y compris le patrimoine « dit privé » de municipalités, administrations, organismes publics ;
- rendre transparentes les conditions d'attribution de ces logements ;
- mettre fin aux subventions déguisées que représentent les bas loyers dont bénéficient les familles aux revenus élevés qui habitent souvent des logements de standing.

3° *Le réaménagement de certaines aides financières à la personne*

a) L'admission légale à l'allocation logement, même en cas d'insalubrité ou surpeuplement, devrait être envisagée à titre dérogatoire et pour une durée limitée lorsqu'il s'agit de demandeurs prioritaires de logement.

b) Il serait souhaitable que des aides à la personne permettent également l'accès à un logement. A cet effet, le Conseil économique et social suggère la création dans les départements pilotes d'une pré-allocation logement au bénéfice des demandeurs prioritaires déjà définis dont la demande n'aurait pas été satisfaite. Cette pré-allocation de logement serait capitalisée dans le Fonds Départemental « Solidarité-Logement ». Le bénéficiaire pourrait en demander le versement partiel ou total pour couvrir le moment venu, s'il ne dispose pas de ressources suffisantes, les frais de caution et d'entrée dans un

nouveau logement, voire pour effectuer des réparations ou des aménagements indispensables.

d) Dans le prolongement des propositions du rapport de M. Pétrequin précité, le Fonds Départemental « Solidarité-Logement », pourrait englober les actuels « Fonds d'aide aux ménages en difficultés temporaires » et « Fonds de caution et de garantie ». Il devrait contribuer à :

- gérer les pré-allocations de logement
- verser des aides départementales complémentaires exceptionnelles et offrir des garanties financières pour permettre l'accès à un logement, le maintien dans les lieux, la permanence des fournitures d'eau, de gaz, et d'électricité pour les besoins vitaux.

De tels Fonds devraient être alimentés par une dotation de l'État, par l'Aide Sociale départementale, par une participation des budgets d'action sociale des Caisses de Sécurité sociale. D'autres partenaires locaux pourraient également y apporter leur contribution.

## VII. - La santé : accès de tous aux soins

Le Conseil considère que l'accès aux soins de toutes les catégories de population doit constituer un objectif prioritaire.

### A.- Généralisation de la couverture des frais de maladie

Notre assemblée souhaite substituer progressivement aux mécanismes d'assistance (aide médicale générale), un système d'assurance permettant aux plus démunis de remplir les conditions d'ouverture des droits aux prestations, à la fois au titre de la couverture de base et au titre de la couverture complémentaire.

Dans le cadre des dispositions de la loi du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la Sécurité sociale, plusieurs dispositions sont à envisager.

1° Pour les personnes sans aucune protection sociale, il conviendrait de développer l'accès à l'assurance personnelle.

2° Pour les personnes qui, de par leur activité professionnelle, relèvent d'un régime obligatoire sans pouvoir en acquitter les cotisations, il conviendrait de prévoir les procédures leur permettant de ne pas perdre leur couverture sociale (prêts d'honneur, délais de paiement ...). Le bénéfice de ces procédures ne serait accordé que sur demande expresse des prestataires en difficulté et après un examen attentif de leur situation.

3° Pour les personnes assurées sociales qui ne peuvent assumer seules la prise en charge intégrale des frais de santé qui leur incombent (ticket modérateur, avance des frais, forfait hospitalier, modification des conditions de remboursement à 100 %), le Conseil économique et social souhaite que soient recherchées dans les départements pilotes des solutions permettant l'extension des couvertures complémentaires et des procédures de tiers-payant.

A cet égard, il faudrait s'inspirer d'expérimentations locales, telle celle menée actuellement dans le département de Meurthe-et-Moselle. Conçue sur la base de conventions liant, dans le cadre d'un fonds d'action santé, le Conseil général, une association, la Mutualité et la Caisse primaire d'assurance maladie, cette opération, qui se limite dans un premier temps à la prise en charge des soins dentaires, oculaires et auditifs, devrait permettre d'identifier et de lever les obstacles financiers à l'accès aux soins pour les plus défavorisés.

En tout état de cause, même en l'absence de moyens financiers l'accès aux soins devrait être assuré pour tous, notamment par les établissements hospitaliers participant au service public.

### **B.- Le développement de la prévention**

#### *1° Mieux prendre en compte les situations des plus défavorisés dans les structures existantes*

Il incombe aux responsables départementaux de la santé publique de :

- veiller à ce que les Observatoires Régionaux de Santé puissent fournir des informations actualisées sur les populations non ou mal protégées, et sur les causes de ces carences,

- développer encore davantage l'échange d'informations et d'expériences entre tous les partenaires concernés,

- assurer dans les formations des professions médicales et para-médicales, la transmission de connaissances utiles à la promotion de la santé dans les milieux les plus pauvres.

Il serait souhaitable, en particulier, que ces responsables départementaux aient le souci de susciter la participation de ces populations, à travers l'action des comités départementaux de promotion de la santé, par exemple en créant dans les quartiers un plus grand nombre de centres d'information santé.

#### *2° Développer des actions de prévention en direction des personnes et familles en situation de grande pauvreté ou de précarité économique et sociale*

Il apparaît souhaitable à cet égard :

- d'entreprendre périodiquement des campagnes intensives de promotion de la santé en direction des populations les plus démunies;

- d'inciter toute personne à passer un examen médical périodique gratuit dans la mesure où elle est empêchée de le faire par manque de ressources, et qu'elle ne bénéficie d'aucune autre forme d'examen préventif Cet objectif pourrait être atteint par le biais de contrats passés avec les C.P.A.M. ou les C.C.A.S. qui disposent de centres d'examens de santé;

- de prévoir, dans le cadre de la P.M.I., un bilan de santé systématique à l'entrée à l'école maternelle.

Dans le cadre de la médecine préventive, le Conseil tient à rappeler l'importance, particulièrement pour les populations les plus défavorisées, des services de santé publique dont les moyens deviennent très insuffisants (Protection Maternelle et Infantile et surtout médecine scolaire).

## **VIII. - La promotion individuelle et familiale**

### **A.- Le rôle du travail social**

Sans un accompagnement social efficace toutes les mesures proposées demeureraient sans effet. Leur mise en œuvre pour pallier les différentes causes de précarité économique et sociale ne peut se concevoir sans un effort d'auto-prise en charge par les individus eux-mêmes. Ceci implique un renforcement du rôle du travail social au-delà de l'accompagnement individuel afin :

- de veiller à ce que cet accompagnement se situe dans un ensemble coordonné d'interventions;

- de parvenir le plus rapidement possible à une réintégration dans les circuits ouverts à tous.

Dans cette perspective les travailleurs sociaux pourraient ainsi davantage remplir auprès des plus démunis leur rôle de conseil, d'animation et de coordination.

Il conviendrait donc de renforcer la formation des travailleurs sociaux dans le sens d'une meilleure connaissance à la fois des milieux de grande pauvreté et des moyens et collaborations à mobiliser avec eux.

Aussi serait-il souhaitable que des travailleurs sociaux confrontés à ces situations de grande pauvreté puissent au cours de stages de recyclage professionnel être orientés vers ce rôle d'animateurs-garants du droit des plus démunis à un accompagnement social.

Il faudrait également soutenir les efforts des C.C.A.S. pour connaître et étendre les initiatives de terrain qui suscitent une promotion individuelle et sociale des plus démunis.

Enfin, le Conseil économique et social souligne le rôle important d'accompagnement social et de suivi de l'éducation surveillée pour la prévention de la délinquance.

### **B.- L'assistance juridique et judiciaire**

Afin de faciliter l'accès à la justice des populations en situation de grande pauvreté, le Conseil économique et social considère que certaines mesures devraient être prises à leur intention en matière d'aide judiciaire et d'action civile.

#### *1° Pour une Aide Judiciaire améliorée*

Les modalités d'obtention de l'Aide Judiciaire devraient être assouplies pour garantir les conseils juridiques et les moyens de défense appropriés à ceux qui ont le plus besoin d'une assistance technique.

- L'instruction des demandes d'Aide Judiciaire devrait être accélérée et le justiciable devrait avoir une possibilité de recours direct en cas de rejet ou d'admission partielle par le Bureau d'Aide Judiciaire.

- Le contrôle a priori du bien-fondé des procédures à engager devrait être supprimé ; l'Aide Judiciaire provisoire devrait être accordée automatiquement lorsqu'il y a urgence et que sont en jeux des intérêts vitaux (moyens d'existence, domicile, famille, travail, liberté, sécurité sociale).

- L'Aide Judiciaire pourrait être étendue, comme cela existe déjà dans certaines communes, en dehors de tout procès, à des consultations juridiques approfondies auprès de professionnels.

- Le principe du libre choix de son défenseur par le bénéficiaire de l'Aide Judiciaire a été consacré par la loi du 31 décembre 1982, il devrait être étendu au procès pénal, dans le cadre de la commission d'office, dont il conviendrait d'augmenter la rémunération.

#### *2° Pour un accès à l'action civile*

Lorsqu'elles sont victimes de mesures arbitraires ou de voies de fait, les personnes très démunies doivent disposer de l'information et des moyens suffisants pour se constituer elles-mêmes partie civile afin de développer leur conscience d'être dans leur droit et d'avoir un recours quelconque possible. Des associations solidaires des populations les plus défavorisées devraient donc pouvoir se constituer partie civile.

### C. - La défense de l'intégrité familiale

Compte tenu du rôle fondamental de la cellule familiale dans la constitution de la personnalité et le développement de la socialisation, ainsi que comme lieu par excellence de la sécurité d'existence, il conviendrait, dans toute la mesure du possible d'éviter son éclatement en milieu de grande pauvreté afin de préserver au maximum les solidarités élémentaires les plus nécessaires.

Ainsi, il serait notamment souhaitable que dans le cadre des missions qui leur incombent, les instances chargées de la protection de l'enfance et de la famille (Aide sociale à l'enfance, Éducation surveillée, Action éducative en milieu ouvert, Juge des enfants, Caisses d'allocations familiales, services de tutelle aux prestations sociales..) puissent :

- permettre aux parents de se faire assister, voire représenter, par une personne de leur choix dans tout dialogue avec ces instances, dès lors qu'il s'agit de leurs relations avec leurs enfants, à l'instar de ce qui est prévu par la loi du 6 juin 1984 dans le cadre de l'Aide sociale à l'enfance ;

- permettre aux parents de se prononcer sur le choix de la personne ou de l'institution susceptible d'accueillir temporairement un ou plusieurs de leurs enfants lorsque cela s'avère opportun, de telle sorte que les conditions du placement respectent et sauvegardent leurs liens affectifs (sentiment de confiance, droit de visite..).

Ils devraient en outre pouvoir conserver, durant toute la durée du placement, une part des allocations familiales acquises du fait des enfants concernés, sans que cela dépende d'une décision judiciaire ou administrative. Une telle disposition leur permettrait d'assumer financièrement les frais supplémentaires occasionnés par les visites aux enfants ou par leur accueil pendant les week-ends et les temps de vacances ;

- permettre aux parents d'exercer leurs responsabilités en bénéficiant sur leur demande d'un accompagnement lorsqu'il s'agit de préparer activement le retour de leurs enfants placés ou dès qu'ils en ressentent le besoin sans attendre que soit rendue inévitable une mesure de placement. Les parents doivent, en effet, pouvoir compter sur une co-responsabilité de la part de la société dans leur tâche d'éducation. Cela pourrait se traduire par une extension des services de l'Action Éducative en Milieu Ouvert (A.E.M.O.) rendus encore plus accessibles aux familles en difficulté.

Par ailleurs, il apparaît souhaitable que les responsables locaux concernés par le développement et la promotion de la vie familiale favorisent dans leur département la création et le fonctionnement de centres de promotion familiale et de maisons familiales de vacances véritablement accessibles à toute famille en situation de grande difficulté, même en dehors des périodes de congé habituelles.

En ce qui concerne les Départements et territoires d'Outre-mer où les situations de grande pauvreté et de précarité sont particulièrement répandues, le Conseil recommande que soient recherchées les modalités d'application des mesures proposées dans le présent avis. Il rappelle les propositions formulées dans son avis du 24 septembre 1986. Il souligne l'effort particulier qu'il conviendrait de faire pour disposer de données chiffrées sur la grande pauvreté et la précarité dans ces Départements d'Outre-mer.

\*

\* \*

### CONCLUSION

La plupart des propositions qui viennent d'être avancées s'inscrivent dans le cadre de politiques sectorielles correspondant aux grandes subdivisions de l'action administrative. Elles partent de la constatation que les instances qui mettent en application ces politiques (éducation, emploi, logement, santé, etc ...) sont les mieux placées pour détecter les exclusions dans leur domaine d'intervention et pour y apporter de réelles solutions. Les organes qui conduisent effectivement les politiques sectorielles peuvent ainsi mettre en place, dans chacun des domaines de vie les plus importants, des dispositifs de résistance à la grande pauvreté et à l'exclusion.

Il est clair toutefois qu'il s'agit d'enrayer la grande pauvreté et la paupérisation caractérisées par des cumuls de précarités dans plusieurs domaines. Aussi, les politiques à mettre en œuvre doivent obéir à une cohérence d'ensemble. Elles doivent porter leurs effets simultanément et durablement, dans l'ensemble des domaines concernés, pour aboutir effectivement à un résultat global.

A cet égard, le Conseil économique et social insiste particulièrement sur la nécessité d'une étroite collaboration entre les différents partenaires engagés dans la lutte contre la pauvreté (état, collectivités locales, associations, organismes sociaux ...) tant au niveau local que national pour assurer une bonne coordination des interventions.

Notre assemblée souhaite en conséquence la création d'une instance de coordination interministérielle, placée auprès du Premier ministre, qui serait chargée de l'animation, de la coordination, du suivi, et de l'évaluation des mesures expérimentales proposées dans cet avis.

Au terme de ces expérimentations et de leur évaluation, des mesures nouvelles d'ordre législatif (loi d'orientation, lois de programmation ...) ou réglementaire selon les cas devraient être prises pour permettre un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale.

Seraient alors ainsi réunies les conditions propres à permettre :

- à ceux qui sont dans la grande pauvreté d'en sortir véritablement ;

- à ceux qui sont en voie de paupérisation de ne pas y tomber ;

- aux uns et aux autres d'en être durablement préservés grâce à une conception plus exigeante de la solidarité de la part d'un nombre croissant de citoyens.

Il s'agit là d'une nouvelle étape sur la voie d'un développement plus solidaire au sein de notre société conférant à la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale le caractère d'une priorité nationale engageant le pays tout entier. A ce titre, l'application des mesures proposées constitue un objectif auquel tous les défenseurs des droits de l'homme devraient s'attacher.

## 2° Rapport présenté au nom du Conseil économique et social

par M. Joseph Wresinski

Pour l'élaboration du rapport, la section des Affaires sociales a entendu les personnalités suivantes :

- le 4 février 1986
- Mme Georgina Dufoix, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, porte-parole du gouvernement
- le 18 février 1986
- Mme Reynaud, Chef du service social de la C.A.F. de Saint-Etienne
- Maître Jacob, Avocat au Barreau de Paris
- M. Join-Lambert, Directeur de l'Institut de recherche du Mouvement A.T.D. Quart-Monde
- le 4 mars 1986
- Mme Pizarra, Juge pour enfants au Tribunal de grande instance de Paris
- Docteur Debionne de Nancy
- Mme Ligier, Institutrice dans le 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris
- le 18 mars 1986
- M. Jean Labbens, sociologue
- M. Michel Mollat, historien

- le 15 avril 1986

- M. Leuprecht, Directeur des Droits de l'homme au Conseil de l'Europe
- M. Fragonard, Directeur de la C.N.A.F.

- le 6 mai 1986

- M. Schwint, Maire de Besançon

- le 28 mai 1986

- M. Oheix, Inspecteur général des Affaires sociales

- le 6 janvier 1987

- M. Adrien Zeller, Secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, chargé de la Sécurité sociale.

Le rapporteur a en outre rencontré un certain nombre de personnalités dont la liste figure en annexe.

Que toutes ces personnes soient ici remerciées, ainsi que tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport en particulier parmi les membres et les collaborateurs du Conseil économique et social.

### INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le 12 février 1985, le bureau du Conseil économique et social a demandé à la section des affaires sociales un rapport sur la « Grande pauvreté et la précarité économique et sociale ».

Le bureau a motivé ainsi sa décision :

La conjoncture actuelle fait apparaître au grand jour des situations de précarité extrême. On voit des individus et des familles « à la rue », sans logement, avec des ressources extrêmement faibles ou même aucune ressource, contraints, pour survivre, à la mendicité ou à des expédients plus ou moins licites ou dangereux.

Dans une situation économique difficile, ce phénomène a tendance à s'aggraver et les formes extrêmes à se multiplier, notamment avec l'accroissement du chômage et ses nouvelles formes d'indemnisation. Malgré les mesures prises pour tenter d'y remédier, les administrations, les organismes de secours et les bureaux d'aide sociale ne peuvent faire face à toutes les demandes et encore moins aux besoins.

Des études et des propositions ont été faites par des personnalités, des groupes de travail ou des organisations; certaines sont en cours d'expérimentation; par ailleurs\_ on sait que d'autres pays qui connaissent ce même phénomène ont mis en place diverses solutions.

Le Conseil économique et social pourrait utilement élaborer un rapport et un avis sur ce sujet, dans le prolongement de l'étude sur « la lutte contre la pauvreté », présentée par le Professeur Péquignot et adoptée le 20 septembre 1978 par la section des actions éducatives, sanitaires et sociales. Il pourrait évaluer l'ampleur et la gravité des situations, s'interroger sur leur origine récente ou ancienne, sur la façon dont elles sont vécues, sur les aspirations de ceux qui les vivent ; étudier les systèmes d'aide existants, les réponses proposées ou expérimentées (objectifs, bénéficiaires, fonctionnement, limites, lacunes et, éventuellement, effets négatifs) ; tenter de faire de nouvelles propositions au-delà des secours d'urgence nécessaires mais ponctuels, pour essayer d'apporter de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives aux problèmes considérés.

## 1° Éléments de définition

Afin de préciser d'emblée le champ d'investigation du présent rapport, il est proposé d'adopter les définitions suivantes pour les termes de « grande pauvreté » et « précarité économique et sociale ».

La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible.

## 2° Le contexte général du présent rapport

Aujourd'hui, de nombreux européens peuvent se rendre compte par eux-mêmes que la grande pauvreté et la précarité sont redevenues un sujet d'actualité. Des signes leur en sont donnés, sinon dans leur propre vie, tout au moins dans leur environnement, parfois dans leur famille ou leur voisinage. On leur en parle de plus en plus dans les médias ou à travers des études et enquêtes à large diffusion. De fait, ces dernières années, sont réapparues de façon plus visible des formes de précarités que beaucoup d'entre nous croyaient appartenir à un passé révolu. Simultanément, on redécouvre la persistance de la grande pauvreté qui n'avait pourtant pas disparu. Des hommes, des femmes, voire des familles se trouvent en plus grand nombre sans moyen de gagner leur vie. Le dénuement, l'insécurité du lendemain, et même l'errance et la faim frappent manifestement certaines populations.

La composition de ces populations s'est sensiblement modifiée durant les 20 dernières années. La précarité pouvant conduire à la grande pauvreté affecte aujourd'hui beaucoup moins de personnes âgées, mais davantage d'isolés, souvent jeunes, et de familles, monoparentales notamment.

Il faut y voir l'effet d'une déstabilisation induite par l'accélération des mutations de toute nature, qui, pour les plus vulnérables, se transforme en marginalisation définitive. Le tissu des solidarités se relâche et les exclus sont plus difficiles à repérer. Par ailleurs, leur propre perception de la situation a changé : les plus pauvres ont conscience de leurs droits et les revendiquent.

Un nombre important d'européens et, en particulier, de français se sont déjà mobilisés pour tenter de répondre, d'une manière ou d'une autre, aux urgences apparemment les plus criantes ou les moins acceptables. Certains vont plus loin. Ils cherchent des voies et des moyens pour enrayer la persistance et la reproduction de situations de grande pauvreté : elles sont dramatiques pour ceux qui les subissent, insupportables dans un contexte général de prospérité, et dans une société fondée sur la justice.

En France, d'une façon croissante depuis une dizaine d'années déjà, les pouvoirs publics se préoccupent, de manière explicite et continue, de la pauvreté. Et de nombreux responsables politiques et associatifs s'emploient à promouvoir une démultiplication des efforts et un avancement de la réflexion en termes de solidarité nationale.

Mais la persistance de la grande pauvreté et le risque de voir un nombre croissant de précarités y conduire, ne suscitent pas seulement un plus grand désir d'étendre la solidarité. Cela pose des questions-clés sur les conditions de fonctionnement des systèmes socio-économiques. Ces derniers avaient tiré leur

efficacité d'une économie industrielle où le plein emploi était généralement assuré. Or, le nombre de demandeurs d'emploi ne cesse d'augmenter et la société est engagée dans une grande mutation de l'appareil productif et des services. Elle entraîne des exclusions définitives du marché de l'emploi difficilement acceptables. Quelles questions cela pose-t-il sur les relations entre citoyens d'un même pays, entre citoyens exclus ou menacés de l'être et le reste du corps social ? Le problème déjà bien connu des inégalités est doublé de celui d'une société où certains ne sont plus seulement en situation d'inégalité mais en état d'exclusion permanente. Il n'est plus possible de traiter des conditions de vie précaires sans prendre en compte leur ultime conséquence : la mise à l'écart de ceux qui les vivent. Ainsi envisagées, la grande pauvreté et la précarité économique et sociale ne sont pas seulement redevenues d'actualité. Elles suscitent des interrogations cruciales sur l'organisation de la société de demain.

Le Conseil économique et social a, pour sa part, contribué à cette prise de conscience générale. Déjà en 1978, le rapport du Professeur Henri Péquignot consacré à « la lutte contre la pauvreté » avait brossé un tableau détaillé des approches historiques et sociologiques de la pauvreté. Il avait établi un bilan des principales mesures administratives en la matière. Il constatait la disparition d'une illusion, selon laquelle la pauvreté devait cesser grâce à l'augmentation du niveau de vie et de la prospérité économique, grâce au perfectionnement des services sociaux, ou grâce à des réformes de structures.

Depuis lors, certains rapports du Conseil ont porté sur des groupes de personnes défavorisées ou des questions liées à la pauvreté, en particulier les rapports de M. Viot sur l'insertion professionnelle des handicapés (1979), et de M. Pétrequin sur le logement des personnes à faibles ressources (1986).

Par ailleurs, un certain nombre d'autres rapports ont mentionné la situation de populations défavorisées, notamment les rapports de M. Burnel sur la politique familiale globale (1981), de M. Levy sur l'éducation pour la santé (1982), de M. Gruat sur l'analyse et les perspectives de la formation des adultes (1982), de Madame Sullerot sur le statut matrimonial et ses conséquences juridiques, fiscales et sociales (1984), de M. Thery sur la place et le rôle du secteur associatif dans la politique d'action éducative, sanitaire et sociale (1986), ainsi que le rapport de M. Meraud « productivité, croissance, emploi » (1984), et la plupart des rapports portant sur le Plan et la conjoncture.

A travers ces travaux, le Conseil rappelait que des situations de précarité extrême n'avaient pas disparu de notre pays. Elles avaient certainement été réduites, elles s'étaient faites moins visibles, notamment après la lutte nationale concertée, dans les années soixante, pour la résorption des bidonvilles. Pourtant, en 1974, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale estimait à 5 % la fraction de la population française devant être considérée comme « vivant dans la misère ou à la limite de la misère ». (Avis sur le projet de loi de finances pour 1974 - Annexe au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 10 octobre 1973 - J.O. 682 page 23.)

Il convient de rappeler aujourd'hui qu'une certaine forme de société duale existe déjà dans nos frontières. Considérer une telle société seulement comme une menace pour l'avenir serait une erreur de perception préjudiciable pour les politiques à entreprendre. Nous sommes déjà en présence de structures où, en dépit des efforts de protection sociale, certains citoyens ne peuvent plus compter sur un partage - même inégalitaire - du savoir, du pouvoir économique et politique, pas plus qu'ils ne peuvent participer à la vie culturelle et sociale du pays. C'est sur la réalité d'un état de dépendance risquant d'enfermer un nombre croissant de citoyens, que le Conseil économique et social a souhaité établir ce rapport.

Ce faisant, le Conseil ne met nullement en doute le fait qu'il existe des situations d'urgence et que tout État se doit d'être préparé, à toute heure, à garantir « l'assistance à personne en danger ». Mais au-delà des dispositions indispensables à cet effet, il a entendu prendre en compte l'ensemble des situations de précarité qui en dernière instance conduisent à la grande pauvreté et l'exclusion permanente. Ceci dans le but de clarifier jusqu'où vont aujourd'hui les systèmes de protection. Comment se fait-il que certaines situations soient couvertes par eux, alors que d'autres leur échappent ? Dans quelles conditions, par quels moyens, la France pourrait-elle se doter d'un plancher de sécurité, au-dessous duquel plus aucun citoyen ne risquerait de tomber ? Comment faire, en particulier, pour que le recours à l'assistance se limite aux situations d'urgence ? Comment faire pour qu'en raison d'une faiblesse de ressources, aucun citoyen, aucune famille ne se voient désormais réduits à la dépendance, à la mise à l'écart, à la discrimination permanente ?

Dans cette perspective, il importe de renforcer les liens entre solidarité et assistance en veillant surtout à ce que cette dernière, loin de créer une manière de vivre irresponsable, soit essentiellement conçue comme une étape vers une intégration sociale des plus défavorisés recherchant leur promotion et préservant leur dignité. Une telle conception correspond d'ailleurs à la représentation que nous avons aujourd'hui d'une société fondée sur les Droits de l'Homme.

### 3° Quelques lignes de conduite

Pour trouver des réponses à ces interrogations, il paraît raisonnable de retenir les lignes de conduite suivantes.

Tout d'abord, le texte de la saisine invite à poser le problème de la « grande pauvreté et de la précarité économique et sociale » dans sa globalité. Il est bien entendu que le Conseil entend le faire en prenant appui sur les travaux accomplis antérieurement, en son sein ou à l'initiative d'autres instances nationales ou européennes.

Ainsi,

- le rapport Péquignot en 1978 avait réalisé une synthèse des études et des actions de lutte contre la pauvreté ;

- en 1980, le rapport français présenté à la Commission des Communautés européennes avait tenté une évaluation systématique des situations de pauvreté et des politiques nationales mises en œuvre pour les combattre ;

- M. Gabriel Oheix, à la demande du Gouvernement, avait remis en janvier 1981, un rapport formulant des propositions d'actions publiques prioritaires ;

- en 1981, le rapport de la Commission des Communautés européennes au terme du premier programme de projets et études-pilotes pour combattre la pauvreté en Europe (1976-1980) avait examiné un certain nombre d'actions promotionnelles déjà expérimentées sur le terrain.

Le présent rapport constitue un effort à la fois de synthèse et d'actualisation de ces différentes démarches. Cet effort s'appuie également sur :

- une importante documentation communiquée à l'occasion de cette saisine par diverses instances publiques et privées les plus directement concernées ;

- des auditions de personnes qualifiées devant la section des Affaires sociales du Conseil économique et social ;

- des témoignages recueillis de façon systématique aussi bien auprès des populations concernées qu'auprès d'acteurs sociaux confrontés à la lutte contre la grande pauvreté et la précarité ;

- une série d'études récentes socio-économiques et historiques éclairant bien l'objet de ce rapport.

Aujourd'hui, se posent de façon plus aiguë des questions de fond sur les types de relations économiques et sociales qui vont régir la société de demain. « L'insécurité permanente », disait dans son rapport le Professeur Péquignot, est la caractéristique commune de toutes les situations de grande pauvreté.

Aujourd'hui, l'opinion et les institutions prennent acte des effets destructeurs de cette insécurité sur l'intégrité physique et morale des personnes, sur l'autonomie de la famille, sur la transmission culturelle, sur la participation sociale et politique des intéressés. Le pays a pris conscience que les conditions de vie par trop précaires empêchent les personnes et familles d'exercer leurs responsabilités aussi bien que leurs droits fondamentaux pourtant reconnus par la Constitution.

Et les Français sont de plus en plus conscients que, si ces conditions durent et s'étendent, il risque de s'instaurer une citoyenneté de qualité inférieure. C'est sur la validité même de notre démocratie et de la conception de la solidarité nationale qu'elle traduit, que beaucoup sent désireux de s'interroger.

En d'autres termes, quelles protections fondamentales contre la grande pauvreté et la précarité offrir à tous les citoyens ? Quelles modalités leur permettraient de ne pas risquer un jour d'être enfermés dans la dépendance, mais de demeurer des sujets des droits fondamentaux et des partenaires sociaux actifs ?

C'est en posant ainsi la question que le présent rapport tente de prolonger les travaux précédents. Sans négliger les mesures immédiates à prendre pour remédier aux situations les plus inacceptables, il s'inscrit dans une démarche de prévention de ces situations à terme. Il se fixe comme perspective une société qui, désormais, ne se laisserait plus surprendre par la pauvreté et l'exclusion sociale, aurait la volonté et se donnerait la capacité de réunir les moyens d'en venir à bout.

Une autre ligne de conduite s'impose, afin d'approfondir et de compléter les travaux déjà disponibles. Il s'agit dans notre analyse, de toujours concentrer l'attention sur la couche de population urbaine et rurale en état de grande pauvreté. S'y retrouvent de nombreuses précarités, y compris celles que provoque une caractéristique particulière telle que le chômage de longue durée, le fait d'être femme seule avec enfants, jeune sans qualification, de souffrir d'une déficience mentale ou d'être tombé dans la délinquance. S'y retrouvent surtout les personnes et les familles profitant le moins des protections existantes, parfois totalement exclues des politiques menées à ce jour. C'est précisément l'expérience de vie effective de ces populations que nous privilégierons en nous éclairant de leurs points de vue, de leurs aspirations et demandes. C'est aujourd'hui à la fois une question de rigueur dans la connaissance, d'efficacité dans les mesures à prendre et de justice par rapport à ceux qui, jusqu'ici, ont rarement été sollicités de s'exprimer au sujet des conditions de vie qui sont les leurs.

La rigueur dans la connaissance exige, en effet, de ne pas s'arrêter aux formes bénignes ou « moyennes » de précarité.

L'efficacité dans l'action demande aussi de reconnaître une continuité entre « précarité » et « grande pauvreté ». Leurs causes sont du même ordre, mais entraînent des conséquences d'intensité variable, le grand dénuement ne conduisant pas nécessairement à l'exclusion culturelle et sociale. En conséquence, afin de fonder une protection pour tous, il ne saurait être question de protéger les citoyens contre les effets des précarités jusqu'à un certain degré seulement.

C'est pourquoi, en nous efforçant de mieux cerner la grande pauvreté, et en nous obligeant à concevoir des réponses qui lui soient appropriées, nous réunirons des instruments pour mieux combattre les différentes formes de précarité à divers degrés de l'échelle sociale où elles risquent de se manifester. En mettant d'emblée l'accent là où les situations apparaissent les plus

difficiles à résoudre, nous contribuerons à éviter la tendance assez habituelle de «faire droit» aux seules revendications des populations capables de s'organiser pour les faire reconnaître, abandonnant les autres à des dispositifs d'urgence marginalisants, lorsqu'ils deviennent durables.

Enfin, une perception plus aiguë de la justice et des droits fondamentaux conduit aussi à privilégier les citoyens pour qui les Droits de l'Homme semblent demeurer lettre morte. L'égalité entre les hommes ne pousse-t-elle pas notre société à s'investir très largement auprès de ceux qui ont reçu le moins de protections et de chances jusqu'ici ?

#### 4° Plan du rapport

Le rapport en conséquence, comportera les parties suivantes :

L'élaboration de propositions concrètes de lutte et de prévention contre la grande pauvreté et les précarités s'appuiera sur l'analyse dans une première partie « Situations et processus d'évolution », des principaux moyens utilisés en France pour mesurer et pour comprendre la grande pauvreté et la précarité. Nous y examinerons les différents types de connaissance qu'ils fournissent. Nous tenterons de réunir un ensemble de constats quantitatifs et qualitatifs de portée nationale, régionale ou locale, permettant d'établir des estimations et appréciations raisonnables; les moyens actuellement mis en oeuvre ne permettent pas de dresser un état de fait toujours minutieusement exploré. Il importera d'ailleurs d'identifier des situations, plutôt que d'apposer l'étiquette de pauvre à des personnes. Nous dégagerons les limites des connaissances à ce sujet, limites qu'il s'agira sans doute de repousser plus loin dans un proche avenir.

Une seconde partie sera consacrée à un « Essai d'évaluation des réponses existantes ». Quels sont, en particulier, leurs effets dans la vie des plus pauvres ? Dans quelle mesure garantissent-elles un plancher dans la société française, audessous duquel aucun citoyen ne pourrait tomber ? Dans quelle mesure ce plancher représente-t-il un tremplin au moyen duquel les intéressés peuvent se réhausser à un niveau de sécurité supérieur ?

En partant des droits que notre société entend assurer à tout citoyen, les questions suivantes seront posées en particulier :

Les moyens de la sécurité, de l'insertion et de la participation sont-ils garantis aux personnes et familles en situation de grande pauvreté ? Quels obstacles s'agit-il de lever ? Quelles sont les innovations significatives de changements à promouvoir ?

Les intérêts des plus pauvres doivent être pris en compte par les politiques générales. Pour mieux les atteindre, des mesures spécifiques peuvent s'imposer, et il convient de veiller à ce qu'elles n'entraînent pas pour autant de ségrégation. A cet effet, leur principal objectif doit être de permettre aux intéressés de rejoindre les politiques s'adressant à tous.

Nous découvrirons dans quelle mesure une prise de vue globale et cohérente de l'ensemble des problèmes de précarité peut conduire à une politique de lutte et de prévention elle aussi parfaitement cohérente. Il ne suffira plus de proposer à l'État des mesures parcellaires, fractionnées dans l'espace et dans le temps. Il sera peut-être possible, au contraire, de dégager les éléments et les étapes nécessaires d'une politique dont les efforts peuvent se renforcer mutuellement à terme. Nous aurions alors en main l'ébauche d'une société armée pour prévenir des situations qui ne correspondent plus aux conceptions actuelles de la justice.

## PREMIÈRE PARTIE

## SITUATIONS ET PROCESSUS D'ÉVOLUTION

## INTRODUCTION

Y a-t-il, en 1986, en France, des personnes ou familles dans la grande pauvreté et la précarité ou menacées par elles ?

Combien sont-elles ?

Que vivent-elles ?

Sont quotidiennement confrontés à ces questions, tous ceux qui côtoient les plus démunis, ceux qui sont chargés de concevoir des politiques les englobant ou encore ceux qui mènent des réflexions théoriques sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Nous avons rappelé, dans l'introduction générale de ce rapport, quelques-uns des travaux les plus importants qui au cours des dix dernières années ont tenté d'apporter des éléments de réponse à ces mêmes questions. Leurs auteurs ont tous reconnu la difficulté de cerner la réalité de la pauvreté; ceci explique qu'ils ne soient pas arrivés aux mêmes conclusions.

Par exemple, sur la seule question du chiffrage de la pauvreté, des données très différentes coexistent sans aucune distinction claire entre les degrés de pauvreté qu'elles sont censées recouvrir.

Ainsi, dans son rapport sur « le logement des personnes à faibles ressources » (28 mai 1986), M. Petrequin rappelle que dans les années 70-80, la pauvreté (recouvrant ici des situations de grande pauvreté et de précarité) était estimée en France à :

- 10 % de la population totale par M. René Lenoir (« Les exclus-un français sur 10 ») ;
- 12 % par M. Lionel Stoleru (« Vaincre la pauvreté dans les pays riches »);
- 14 % par M. Serge Milano (« La pauvreté en France »).

Le phénomène est certes insuffisamment connu. Pourtant, la France s'est dotée de divers moyens pour aborder, connaître et comprendre les situations de grande pauvreté et de précarité.

Ces moyens, quels sont-ils ?

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous tenterons au cours de cette première partie, de dégager les principaux d'entre eux et d'examiner ce qu'ils peuvent nous apprendre.

Seront abordés successivement :

- les catégories de populations, en tant que sources d'information utilisables pour éclairer et fonder l'action politique,
- les domaines des ressources, du logement et de la formation, en tant qu'indicateurs de grande pauvreté et de précarité,
- l'enquête sur un territoire donné, en tant que profil de la grande pauvreté sur un quartier,

- la monographie de familles en tant que compréhension, des relations engendrées par la grande pauvreté, avec les services officiels, les diverses organisations et l'environnement,
- la connaissance acquise grâce à l'action, en vue d'un changement des conditions de vie des intéressés.

Grâce à ces divers moyens de connaissance, nous devrions, en conclusion, pouvoir évaluer l'ampleur et la gravité de la grande pauvreté et des précarités à laquelle le Conseil économique et social entend contribuer à mettre un terme.

Les recherches et courants de pensée comme outils de compréhension de la grande pauvreté et de la précarité économique et sociale auraient eu parfaitement leur place dans cette partie. Faute de pouvoir reproduire dans ce rapport les développements qu'ils mériteraient, nous nous limiterons à reprendre dans cette introduction les principales réflexions que les recherches et études ayant cours en France de nos jours nous ont suggérées.

Malgré leur diversité et la diversité des théories qu'en tirent leurs auteurs, quelques lignes de force communes se dessinent.

Tout d'abord, la pauvreté n'est plus seulement considérée aujourd'hui comme une réalité matérielle et financière. La grande pauvreté est une situation où des privations matérielles et immatérielles de toutes sortes s'enchaînent, enlevant aux victimes leur liberté de choix et les chances de s'en sortir. La pauvreté n'apparaît plus non plus comme un phénomène accidentel ou simplement conjoncturel. Les accidents de parcours, la conjoncture défavorable conduisent à des situations de précarité plus ou moins accentuée, selon l'appartenance à des groupes de population spécifiques. C'est de leur condition socio-économique d'origine que dépend le fait qu'une personne ou une famille soit frappée de pauvreté ou non. Celle-ci existait avant le début de la crise, et si de nouveaux pauvres se joignent aux anciens, tous sont victimes des mêmes mécanismes qui défavorisent ceux dont la condition était plus modeste au départ.

Ces mécanismes, dans la pensée courante, tiennent à une certaine organisation sociale, plutôt qu'à des anomalies ou des retards auxquels on pourrait remédier seulement par des mesures supplémentaires. Et une des principales déficiences de l'organisation sociale de nos jours semble être l'absence de droit des pauvres à la parole; leur réduction à la dépendance, au contrôle, à l'état d'objets plutôt que de sujets des politiques de protection, est généralement dénoncée: les auteurs font ressortir qu'être identifiés dans leur histoire pour ce qu'ils sont plutôt que pour la charge qu'ils représentent, les entendre, leur laisser une place dans le dialogue apparaît alors comme une des clés de la solution du problème.

Les pauvres révèlent que les droits de l'Homme ne se réduisent pas aux libertés civiles et aux droits politiques. Puisque pour eux, ceux-ci demeurent lettre morte, tant qu'ils n'auraient pas obtenu, aussi, les droits économiques, sociaux et culturels qui leur permettraient réellement de jouir de leurs libertés civiles et politiques.

## CHAPITRE 1

### L'APPROCHE PAR LES CATÉGORIES DE POPULATIONS ET LES STATISTIQUES, OUTILS DE CONNAISSANCE

Les explications et approches proposées par les courants de pensée, contribuent, certes, à éclairer les acteurs sur le terrain et les responsables à quelque échelon qu'ils se trouvent.

Mais, dans la pratique, les uns et les autres cherchent surtout à mieux connaître les situations auxquelles ils veulent remédier ou les populations qu'ils prétendent atteindre. Une connaissance qualitative peut les sensibiliser, les alerter et les mobiliser ; une connaissance quantitative est cependant souvent nécessaire pour leur permettre d'agir.

Aussi, nous voudrions, dans le présent chapitre, examiner quelles indications relatives à la grande pauvreté et aux précarités nous fournit l'approche par catégories de populations, en dégager les limites, et livrer quelques remarques plus générales à propos de l'approche statistique des phénomènes.

#### 1. - L'APPROCHE CLASSIQUE PAR CATÉGORIES DE POPULATIONS

Il est assez fréquent de voir appréhender les situations de précarité à travers certaines catégories de populations censées y être plus que d'autres exposées, les populations dites «à risques» ou les populations effectivement «prises en charge».

Les populations «à risques» sont le plus souvent des catégories répertoriées dans une perspective de prévention, à partir de divers critères qui peuvent être relatifs à :

- un événement (naissance prématurée, séparation du couple...);
- un état de santé (handicap, éthyisme ... ) ;
- une situation familiale (enfant orphelin, femme seule chef de famille, famille nombreuse ... ) ;
- des conditions de vie (habitat insalubre, chômage non indemnisé...);
- une appartenance ethnique (immigrés, gens du voyage...).

Les populations «prises en charge» sont le plus souvent des catégories définies par le fait qu'elles font effectivement l'objet d'une assistance de la société sous des formes variées. Celles-ci peuvent aller du secours financier à la tutelle, d'une aide à domicile à l'hébergement, l'internement ou le placement.

Chaque institution à caractère social, qu'elle soit publique ou privée, qu'elle ait compétence sur un territoire limité comme un quartier ou sur l'ensemble du pays, développe une connaissance appropriée de sa population-cliente. Elle développe également des recherches prévisionnelles lui permettant de mieux déceler des besoins nouveaux et de mieux préparer les adaptations nécessaires des réponses qu'elle propose.

Cette approche traduit la perception que les responsables de ces institutions sociales ont à un moment donné des besoins des populations, au regard de certaines normes préalablement définies par les lois et règlements ou par les modes de vie en

usage. Elle traduit également la capacité de ces institutions de répondre aux besoins perçus. Le fait d'avoir ainsi mis en oeuvre progressivement le traitement de tel problème social particulier, d'avoir organisé la réponse institutionnelle à tel ou tel besoin spécifique identifié, a produit historiquement une spécialisation des services et du personnel. Malheureusement il faut signaler que ce cloisonnement administratif peut avoir des effets pervers. Car il en résulte parfois des multiplications de démarches pour les usagers et des difficultés de coordination entre les agents du service social. Il en résulte également que certains besoins fondamentaux des très pauvres peuvent demeurer ignorés, sous-estimés ou sans réponse, comme par exemple leur vie associative ou culturelle.

A chaque institution à caractère social correspondent néanmoins des types de besoins dûment répertoriés et plus ou moins nombreux, auxquels des éléments de réponse peuvent être proposés. Il est donc possible de savoir de façon plus ou moins approximative quelles sont en France, à un moment donné, les « prises en charge » réalisées par diverses institutions ou services, selon leur nature, selon le montant des dépenses qu'elles occasionnent, selon le personnel qui y est engagé, selon le nombre de personnes concernées, selon aussi leur évolution dans le temps. Quelles indications sur la grande pauvreté et les précarités peut-on déjà tirer de ces données?

#### *Exemples d'informations sur des populations aidées*

En juin 1985, le service des statistiques, des études et des systèmes d'information (S.E.S.I.) du ministère des Affaires sociales a livré des statistiques et des estimations sur le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le S.E.S.I. a estimé que les interventions au titre de l'aide sociale « apportée à des personnes dont les ressources sont insuffisantes pour disposer de moyens convenables d'existence ou pour couvrir les frais causés par leur état de santé » ont concerné principalement (au 31 décembre 1983 pour la France entière):

- plus d'un million de malades;
- environ 450 000 enfants (180 000 pris en charge physiquement et 270000 secourus financièrement);
- environ 340000 personnes âgées (près de 160000 à domicile et plus de 180000 en hébergement);
- environ 301000 personnes handicapées (175 000 à domicile et 126 000 en hébergement);
- environ 110 000 familles en difficulté.

L'aide sociale s'adresse-t-elle prioritairement aux plus démunis ? Les informations recueillies fournissent seulement le relevé des situations ayant bénéficié d'une aide durant l'année écoulée, d'une façon occasionnelle ou sur une durée plus ou moins longue. Mais elles n'offrent aucune indication sur le nombre de personnes démunies qui n'ont bénéficié d'aucune aide alors qu'elles pourraient également y prétendre. Par ailleurs, elles n'indiquent pas si les bénéficiaires de l'aide sociale ont pu, grâce à celle-ci, voir leur condition s'améliorer, ni si ce sont les mêmes personnes d'une année sur l'autre.

En revanche, grâce à des enquêtes approfondies, il est possible de connaître certaines caractéristiques des populations déjà prises en charge, au-delà de la raison pour laquelle elles ont été concernées par l'action sociale.

Ainsi, un rapport pour le Conseil général de la Drôme (« Formes de la précarité ; repérage dans la Drôme », 1983)<sup>(1)</sup>, permet de cerner les traits dominants des populations concernées dans ce département, grâce à l'analyse des fichiers

(1) Cf. article de Claudine Offredi, Revue française des affaires sociales, avril-mai-juin 1985.

d'un certain nombre de services d'action sociale (aide sociale à l'enfance, Commission départementale d'éducation spéciale, action éducative en milieu ouvert, tutelle aux prestations sociales, bureaux d'aide sociale, Caisse d'allocations familiales, Caisse primaire d'assurance maladie, Mutualité sociale agricole, ASSEDIC ...).

Selon ce rapport :

Dans tous les fichiers de ces services, on retrouve en majorité des familles nombreuses. Les familles monoparentales représentent plus de 30 % des familles aidées (sauf pour la population concernée par la Commission départementale d'éducation spéciale - C.D.E.S.). Le chômage intervient pour approximativement le tiers des cas. Dans l'ensemble, les bas revenus et les basses qualifications caractérisent cette population.

Les résultats de l'étude font apparaître que :

- près des deux tiers des personnes aidées sont en 1983, de nouveaux bénéficiaires et la moitié ont besoin de secours urgents (ce qui atteste que de plus en plus de gens sont amenés à dépendre d'une aide sociale);
- le tiers des personnes aidées le sont par plusieurs organismes et le quart le sont de façon permanente tout au long de l'année (ce qui atteste de l'importance des cumuls de précarités).

Le cumul des « problèmes » ou des aides, l'urgence, la chronicité ou la nouveauté de la prise en charge sont autant d'indicateurs habituellement utilisés par les responsables, pour opérer des distinctions au sein de la population cliente de l'action sociale, afin d'attirer l'attention sur les risques encourus par certaines familles ou personnes.

Les bas revenus et les basses qualifications ne suffisent pas à eux seuls à conduire à la grande pauvreté, même s'ils indiquent une inégalité relative. Mais, conjugués avec le chômage (*a fortiori* s'il est non indemnisé), avec la charge d'une famille (*afortiori* si elle est nombreuse), avec l'absence d'un conjoint, avec l'absence de qualification, avec l'illettrisme, ces risques constituent des facteurs aggravants susceptibles de compromettre aussi bien l'équilibre socio-économique du ménage que les possibilités de développement et d'éducation des enfants. Une politique sociale trouve là des indications pour développer des actions préventives sous une forme individuelle et collective.

A partir d'une population prise en charge, il est impossible de faire des extrapolations quantitatives sur l'ensemble de la population touchée par la grande pauvreté et la précarité. C'est par contre un moyen d'appréhender au moins qualitativement une population « à risques ». Mais comment bien évaluer les risques les plus grands de marginalisation et d'exclusion sociales ?

Les handicapés, les chômeurs, les immigrés, les familles nombreuses par exemple ne sont pas en tant que tels en situation de grande pauvreté. Ils appartiennent à tous les niveaux sociaux. Ils n'ont pas les mêmes difficultés ni ne sont également démunis devant celles-ci... Mais être handicapé, chômeur, immigré ou famille nombreuse entraîne un risque relatif de précarité par rapport à une situation donnée. Le risque est d'autant plus important qu'il intervient dans un milieu socialement plus défavorisé. N'est-ce pas en définitive l'appartenance à un tel milieu qui permet de déterminer la population encourant un risque de grande pauvreté si rien n'est entrepris pour lui assurer des sécurités de base et les moyens de se promouvoir?

Il apparaît donc que les catégories de populations, utilisées dans les domaines de l'aide et de l'action sociale, permettent d'identifier des formes de précarité. Chaque précarité a des conséquences fort différentes suivant le milieu social dans lequel elle intervient et suivant le nombre et l'intensité des autres précarités auxquelles elle vient s'ajouter.

### Exemple de catégories sujettes à une forme d'enfermement

Nous voudrions porter maintenant un regard particulier sur certaines catégories moins usuellement évoquées, objet d'une prise en charge totale en hospice ou en hôpital psychiatrique. Ces institutions sont en effet des lieux où peut se révéler la précarité extrême. S'y ajoute la prison qui, si elle obéit à une logique différente, de répression plus que d'assistance, rejoint néanmoins les institutions précédentes par l'enfermement qu'elle impose et par sa clientèle.

Déjà en soi le fait d'être interné dans de tels établissements constitue une mise à l'écart privative de liberté et une forme de pauvreté certaine, matérielle et sociale.

#### !• La prison

En octobre 1985 on comptait 41555 détenus dont la moitié environ étaient des prévenus.

Selon les statistiques du ministère de la justice <sup>(1)</sup> sur les 89 127 entrants en prison enregistrés en 1984 50 % avaient moins de 25 ans (dont 7 % de mineurs) 26 % étaient des étrangers. En majorité célibataires (65 %) 12 % d'entre eux étaient illettrés et 42 % se déclaraient sans profession ou au chômage.

Une enquête effectuée par le Centre national d'études et de recherches pénitentiaires <sup>(2)</sup> portant sur un échantillon de 900 détenus incarcérés dans 4 maisons d'arrêt sur la période 77/80 permet d'apporter quelques précisions sur le milieu social et familial des détenus.

Il apparaît ainsi que:

Les 2/3 sont issus de noyaux familiaux disloqués:

- pour 16 % : séparation des parents;
- pour 30 % : décès du père, de la mère ou des 2 parents;
- pour 20 % : ignorance de l'identité d'un des parents.

Ils sont issus de familles nombreuses: 1/3 ont au moins 5 frères et soeurs ; 12 % appartiennent à des fratries de 9 enfants et plus.

La profession de leurs parents :

- les pères ont été ou sont ouvriers (31 %), retraités ou inactifs (17 %), petits travailleurs, ferrailleurs, récupérateurs de matériaux (14 %) ;
- les mères ont été ou sont inactives ou retraitées (63%), des personnels de service (11 %), des employées (6 %), des ouvrières (5 %).

Leur niveau d'instruction:

- 45 % sont sans aucun diplôme dont 9 % totalement illettrés,
- 37,5 % ont le C.E.P. seulement.

Leurs activités avant d'entrer en prison :

- 40 % ne travaillent pas ou sont inscrits à l'A.N.P.E
- 56 % des actifs sont ouvriers ,
- 14 % sont employés ;
- 9 % sont petits patrons ou travailleurs indépendants
- 8 % sont des personnels de service.

<sup>(1)</sup> Ministère de la Justice, direction de l'Administration pénitentiaire, service des études et de l'organisation (cf. : «Travaux et Documents» n° 31, août 1985: «Les incarcérations de 1984: données statistiques ») (Source: Statistique informatisées de la population pénale).

<sup>(2)</sup> Cf. Données sociales, I.N.S.E.E., 1984, page 526.

Il ressort de cette enquête qu'une forte proportion des entrants en prison appartiennent aux classes les plus défavorisées, qui y sont nettement surreprésentées <sup>(1)</sup>. Certes la prise en charge physique de ces personnes obéit ici à une logique répressive et ne constitue pas une réponse institutionnelle à leurs besoins essentiels ni à ceux de leur famille. D'autant moins que ces prisonniers là quittent le plus souvent la prison aussi démunis qu'ils y sont entrés.

### 2° L'hospice

Des constatations similaires, toutes proportions gardées, peuvent être faites à propos d'un certain nombre de personnes placées dans les services psychiatriques et les services de moyen ou long séjour du secteur hospitalier. En effet, ces personnes se trouvent traitées individuellement dans une logique médicale ou médico-pédagogique de prise en charge physique, alors que les causes lointaines et profondes de leurs « troubles » sont probablement à rechercher le plus souvent du côté d'une déstabilisation, largement due à leur appartenance à un milieu social défavorisé. Un nombre important d'hommes et de femmes se retrouvent, parfois de façon chronique, dans ces structures médicales ou paramédicales (voire, en amont ou en aval dans des centres d'hébergement ou de réadaptation sociale) après avoir été :

- abandonnés ou retirés à leurs parents dans leur petite enfance,
- placés en institution ou dans des familles d'accueil pendant leur minorité,
- plongés dans l'errance à leur majorité faute d'un milieu familial d'accueil ou par suite d'un éclatement de celui-ci, comme ce peut être le cas d'ouvriers agricoles, de tâcherons, de travailleurs saisonniers.

Une enquête réalisée par le ministère de la Santé <sup>(2)</sup> a mis en évidence le fait que *les hospices* n'hébergent pas seulement des personnes âgées: 22 % des hommes pensionnaires (soit 19 630 personnes) et 10 % des femmes pensionnaires (soit 14 831 personnes) ont moins de 60 ans (au total: 34 461 personnes). La plupart de ces « moins de 60 ans » sont hébergés en raison de leurs handicaps mentaux (58 physiques (12 %) ou parce qu'ils sont polyhandicapés (11%) Mais 19 % de l'ensemble des moins de 60 ans, le sont sans avoir de handicap si ce n'est celui d'être considérés comme « cas social », « débile léger » ou « éthylique ». Ces pensionnaires non-handicapés de moins de 60 ans sont dans leur grande majorité (88 %) autonomes pour se déplacer. 6 % ont moins de 40 ans ; 22 % ont entre 40 et 49 ans ; 72 % ont entre 50 et 59 ans.

Au cours de l'année 1985, 4 997 « vagabonds » totalisant 28 481 entrées (soit une moyenne annuelle de 5 à 6 hébergements par personne) sont passés par la *Maison de Nanterre* <sup>(3)</sup> :

- 15 % avaient moins de 30 ans
- 29 % avaient de 31 à 40 ans;
- 26 % avaient de 41 à 50 ans ;
- 21 % avaient de 51 à 60 ans;
- 9 % avaient plus de 60 ans.

<sup>(1)</sup> Dans la population active

- les ouvriers représentent ... 35 %
- les employés ..... 16,8 %
- les petits patrons et travailleurs indépendants ..... 8,1 %
- les personnels de service ..... 6,5 %

<sup>(2)</sup> Cf. « Santé sécurité sociale », statistiques et commentaires n° 5, 1979 (il ne semble pas que cette enquête ait été réactualisée ). L'enquête donne la situation au 30 septembre 1978 de la population de moins de 60 ans hébergée en hospices, maisons de retraite publiques ou sections d'hospice des hôpitaux publics.

<sup>(3)</sup> Cf. Service statistique de la Préfecture de police, Direction de la sécurité publique.

A noter que 40 % d'entre eux y ont été hébergés pour la première fois de leur vie, en cette année 1985.

Selon le témoignage de personnes travaillant dans de tels établissements ces pensionnaires sont trop souvent considérés à tort comme « handicapés mentaux ». Ils sont issus de milieux sociaux où les moyens de l'autonomie personnelle et de la protection par la famille sont les plus faibles. N'est-ce pas là une des caractéristiques des plus pauvres dans notre société ? Ils se voient d'autant plus identifiés à leur état de besoin ou d'abandon (et pris en charge à ce seul titre par la collectivité), qu'ils ne disposent pas de moyens appropriés, pour le satisfaire ou le compenser autrement, (par exemple par le choix de relations respectant mieux leur liberté, leur personnalité, la responsabilité de leur vie personnelle et sociale). Sous le couvert du label de handicapés sociaux, ils sont mis au rang des malades considérés comme incurables et traités comme tels dans des maisons spécialisées qui leur assurent le gîte et le couvert, le temps d'une nuit ou pour le restant de leur vie, sans autre perspective.

\*  
\* \*

En conclusion, l'approche par catégorie de populations peut donc nous éclairer sur la nature des précarités. Elle indique également certains enchaînements et cumuls de ces précarités susceptibles de créer des situations de grande pauvreté.

Toutefois cette approche présente des limites lorsque le dénombrement des risques et des prises en charge conduit à une assimilation des populations à leurs manques. Aussi n'est-ce qu'à défaut de moyens et de méthodes plus adaptés, qu'elle peut être utilisée pour identifier les personnes et familles en situation de grande pauvreté.

## II. - L'APPROCHE STATISTIQUE

### A. - De quels types de données disposons-nous ?

Pour progresser dans l'évaluation de la grande pauvreté, il semble nécessaire de bien cerner les divers moyens d'approche statistique dont nous disposons. Ils peuvent être très divers et complémentaires, selon ce qu'a dit à ce sujet Louis Join-Lambert, directeur de l'Institut de recherche et de formation aux relations humaines ( I.R.F.R.H. ) dans son audition devant la section des affaires sociales le 18 février 1986.

- Il fait, d'une part, une distinction entre les données chiffrées issues d'administrations ou d'institutions publiques et privées portant sur les bénéficiaires de leurs services (statistiques de clientèle), et les données chiffrées issues d'investigations portant sur les habitants d'un territoire (quartier par exemple).

- Il fait d'autre part, une distinction entre les données statistiques de portée nationale ou internationale, et les données monographiques ou de cas concrets, le plus souvent locales.

Les statistiques nationales sont plus représentatives du poids relatif des populations. Elles peuvent replacer dans un ensemble les statistiques « de clientèle », mais leur mode d'investigation et d'agrégation rend mal compte des situations extrêmes. Les statistiques nationales demandent par ailleurs de longs délais d'élaboration ; elles sont de ce fait toujours publiées avec un certain retard sur l'actualité. Elles s'avèrent aussi assez coûteuses.

A l'inverse, les statistiques locales sont moins représentatives mais rendent mieux compte des situations extrêmes. Elles sont disponibles plus rapidement et peuvent ainsi constituer, si elles sont suffisamment fréquentes, de bons indices de conjoncture. Elles sont moins coûteuses.

Les statistiques de « clientèle », sont en général assez précises pour caractériser ce qu'elles prétendent mesurer, par exemple les bénéficiaires d'une allocation-logement. Mais elles ne cernent pas tous les ayants droit à une telle allocation qui ne font pas valoir leurs droits. Lors de son audition devant la section des affaires sociales le 15 avril 1986, M. Fragonard, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales, a parlé « d'allocataires potentiels ». Il s'agit d'une réelle limite car en matière de pauvreté serait vraiment significatif un décompte de tous les ayants droit, qu'ils fassent valoir leurs droits ou non.

Au contraire, l'approche au travers d'un territoire (un quartier par exemple) permet de mieux cerner les ayants droit qui ne font pas valoir leurs droits. A cet effet, l'enquête doit respecter deux conditions essentielles :

- recouvrir l'ensemble de la population, c'est-à-dire se fonder sur un échantillon prenant bien en compte les situations extrêmes alors qu'elles sont souvent sous-représentées ;

- utiliser des questionnements adaptés et des enquêteurs formés à une bonne communication avec les enquêtés les plus pauvres.

Les informations obtenues à partir des recensements de la population ou des grandes enquêtes nationales à caractère global (par exemple sur les conditions de vie des Français) ne sont pas nécessairement les plus précises et surtout les plus exhaustives en matière de pauvreté. Des informations délivrées par des enquêtes plus localisées ou plus sectorielles, peuvent revêtir de ce point de vue une plus grande fiabilité et offrir des possibilités d'appréhension plus significatives. Nos appareils de production statistique commencent d'ailleurs à s'outiller pour percevoir des effets de persistance de la pauvreté dans le temps (par exemple; Panels de l'I.N.S.E.E. en Lorraine, du S.E.S.I. et des C.A.F. avec 100 000 familles en France) et les liens entre diverses précarités (enquête : « Situations, défavorisées » de l'I.N.S.E.E.). Mais il faudra attendre encore plusieurs années pour disposer de données proprement statistiques traduisant des évolutions.

### **B. - Le dénombrement des pauvres: une nécessité et un risque**

Dans son introduction, le rapport français présenté en 1980 à la Commission des Communautés européennes soulignait déjà la difficulté de définir un nombre de pauvres.

Plus récemment, l'Observatoire économique de Paris (I.N.S.E.E.) concluait ainsi un article récapitulant les enquêtes disponibles sur la pauvreté en France (Bloc-notes mai 1985) : « On ne peut approcher la pauvreté qu'en utilisant divers indicateurs. Les indicateurs de type monétaire (salaires, revenus) pris isolément sont vivement contestés, mais, croisés avec d'autres indicateurs (logement, emploi, santé ... ), ils donnent une idée précise des caractéristiques des familles touchées par un cumul de facteurs de pauvreté ».

Rares cependant sont encore les informations statistiques reprenant plusieurs dimensions à la fois (comme le souhaite l'I.N.S.E.E.) et situant la pauvreté dans le temps et dans un contexte conjoncturel (comme le suggère Louis Join-Lambert).

Toutefois l'approche statistique multidimensionnelle de la pauvreté a déjà été tentée, notamment dans une enquête faite en 1976-1978 par l'Observatoire régional Champagne-Ardenne de l'I.N.S.E.E. à Reims (« Les familles pauvres d'une ville moyenne » par Michèle Debonneuil, économie et statistique n° 105, novembre 1978). L'Observatoire économique de Paris déjà cité résume ainsi cette enquête qui actuellement demeure toujours une référence : « Son originalité réside dans l'utilisation de différents fichiers administratifs ; ceux des caisses d'allocations familiales ont permis d'identifier les familles rémoises ayant un revenu avant prestations inférieur au S.M.I.C. (les omissions entraînées par l'utilisation des fichiers C.A.F. sont estimées à 10-12 % ) ; celui de la taxe d'habitation a permis d'enrichir ces données et enfin la consultation des listes d'enfants affectés dans des classes spéciales de l'éducation nationale ou relevant des établissements recensés par le Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée, a permis de compléter la collecte. A aussi été élaboré un fichier recensant 2 000 familles pauvres dans lequel ont été insérées toutes les données du recensement de 1975 concernant les personnes et les logements de celles des 2 000 familles qui n'avaient pas déménagé entre temps. De plus, des enquêtes auprès du bureau d'aide sociale, de l'aide sociale à l'enfance, des offices d'H.L.M., de l'ASSEDIC, du juge des enfants ont permis d'obtenir des résultats annexes, de façon indirecte.

« Cette enquête a le mérite de mettre en évidence les liens qui existent entre les différents éléments constitutifs des situations de pauvreté : faibles revenus, insertion précaire sur le marché du travail, dépendance vis-à-vis des prestations sociales, regroupement géographique, plus d'enfants que la moyenne et qui sont plus souvent inadaptés. »

Malgré, l'intérêt manifesté par plusieurs directions régionales de l'I.N.S.E.E., cette enquête ne semble pas avoir été reprise.

Si elle était actualisée et répétée ailleurs, on peut penser qu'elle pourrait conduire à une estimation du nombre des familles en situation de grande pauvreté, au moins au niveau local. Des extrapolations établies sur des bases sérieuses pourraient indiquer à un moment donné un ordre de grandeur des populations cumulant des précarités. Certains posent la question de l'utilité d'aller au-delà d'un ordre de grandeur au niveau global. Comme l'a fait remarquer, en son temps le rapport français sur la pauvreté déjà cité et adressé à la C.E.E., « une quantification de la pauvreté en France n'apparaît pas non plus nécessaire. Ne pas disposer d'un nombre global et illusoire de pauvres n'empêche nullement de définir des politiques à l'égard des plus défavorisés, de préciser des mesures à prendre, de les chiffrer avec rigueur ». Examinons brièvement cette question.

Vouloir établir un dénombrement, se donner des moyens d'identifier un groupe de citoyens reconnus en état de grande pauvreté suppose de retenir un seuil ou plutôt une série de seuils de pauvreté en différents domaines. C'est une opération nécessairement arbitraire et dont la validité doit être révisée constamment au regard d'une conjoncture changeante. Certains pays anglo-saxons le font, mais uniquement à défaut d'une méthode en principe plus satisfaisante qui donnerait les garanties voulues de rigueur scientifique.

Sans méconnaître les inconvénients réels d'une détermination trop précise des populations en situation de grande pauvreté qui pourrait aboutir à un « étiquetage » des pauvres, un minimum d'évaluation du nombre de bénéficiaires potentiels des mesures destinées à lutter contre de telles situations s'avère nécessaire pour fonder une politique réaliste et étayer la prise de conscience de la société.

A cet effet, il apparaît indispensable de procéder à un dénombrement identifiant des situations de grande difficulté en différents domaines de vie. Puisqu'en France, comme en d'autres pays de la C.E.E., les politiques sont définies par domaines de vie ou d'activité (emploi, logement, santé, école, culture, loisirs ...), instaurer une catégorie de citoyens pauvres n'éclaire pas nécessairement ces politiques et comporte pour les intéressés de réels dangers. Ils risqueraient de devenir, plus encore qu'ils ne le sont déjà, des hommes, des familles mis à part. Nous n'avons pas oublié les années 60 et 70 où les familles très pauvres reçurent d'autres étiquettes : « asociales », « lourdes », inadaptées... Cela conduisit à les renvoyer systématiquement à la compétence du ministère des Affaires sociales et des instances d'action sociale sur le terrain. Aussi les politiques de l'emploi, de la santé, du logement, de l'éducation... n'ont pas suffisamment évolué en tenant compte des situations de grande pauvreté relevant de leur objet, puisque des mesures à caractère social étaient censées assumer, par ailleurs, l'ensemble des domaines de l'action politique.

Tout bien considéré et compte tenu surtout du danger d'« isoler » les pauvres, il convient d'attribuer aux statistiques la tâche de donner un ordre de grandeur global, et surtout des indications, dans divers domaines à étudier, sur les populations les plus mal desservies.

Nous tenterons donc, à l'aide des statistiques, de les dénombrer dans les trois chapitres suivants consacrés à des domaines fondamentaux, comme les ressources, le logement, la formation. L'estimation de leur nombre sera variable suivant les domaines abordés. D'une approche à l'autre les populations en situation de précarité seront pour une part les mêmes. A chaque fois, nous nous emploierons à attirer l'attention sur les cumuls qui peuvent se produire en cas de précarité extrême ; ils apparaîtront de manière plus explicite, au moyen d'approches plus qualitatives.

Seront ainsi réunies les informations nécessaires à l'évaluation et à la révision des politiques de façon à ce qu'elles englobent les plus exclus et que nulle précarité ne puisse contribuer à créer une situation sans issue.

## CHAPITRE II

### SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE

Des hommes, des femmes, des familles survivent avec des ressources extrêmement faibles, voire inexistantes.

La précarité de l'emploi, la difficulté de certains travailleurs à trouver un emploi, à se maintenir sur le marché du travail ou à bénéficier d'indemnités de chômage suffisantes, comptent parmi les principaux facteurs conduisant des hommes, des femmes et des familles à vivre sans suffisamment de ressources, voire sans ressources du tout. Des ressources faibles et irrégulières révèlent la précarité économique. Elles ne suffisent pas, à elles seules, à caractériser la grande pauvreté, telle que nous l'avons définie comme un cumul persistant de précarités, compromettant toutes les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible, mais elles en constituent un élément déterminant.

Deux approches en termes de ressources sont possibles :

- L'une dénombre ceux qui subissent un écart plus ou moins notable de niveau de vie par rapport à la société qui les entoure. On parle alors d'inégalités plus que de grande pauvreté.

- L'autre approche consiste à tenter de dénombrer ceux dont le revenu est tellement faible qu'il compromet leur existence physique. On parle alors d'une pauvreté absolue. Mais la définition de celle-ci nécessiterait une définition préalable d'un minimum vital.

Les statistiques qui suivent adoptent une position moins radicale.

Ont été retenus, parmi les plus récents travaux statistiques disponibles, ceux qui semblent les plus représentatifs. Nous ferons quelques remarques sur la nature des instruments de connaissance mis en oeuvre. Nous tenterons de tirer certaines conclusions à partir des informations qu'ils nous fournissent.

#### I. - LA « DISPERSION » DES PLUS BAS REVENUS (exemple de la France parmi les pays européens)

Dans son rapport final consacré au programme de projets et études pilotes pour combattre la pauvreté (C.O.M. 81769 final, du 15 décembre 1981) la Commission des Communautés européennes a notamment réuni des informations chiffrées sur l'ampleur des inégalités, du côté des faibles revenus pour les 9 États membres de la C.E.E. au moment de l'étude réalisée en 1979.

Le tableau ci-après présente, pour chaque pays, le pourcentage de ménages dits pauvres parce que les intéressés disposent de moins de 50 % du revenu net moyen du pays, par unité de consommation<sup>(1)</sup>.

Plusieurs réserves s'imposent, tenant à la relativité des enseignements susceptibles d'être tirés.

La plus importante concerne la référence au revenu moyen. Celle-ci traduit bien les inégalités. Mais le seuil de pauvreté situé à 50 % du revenu moyen d'un pays ne correspond pas au même pouvoir d'achat que celui du même seuil de 50 % dans un autre pays ; il y a par exemple un écart entre le pouvoir d'achat procuré par le seuil de l'Irlande et par celui des Pays-Bas. Cette réserve empêche de comparer des niveaux de pauvreté entre les pays. De plus ce seuil de 50 % du revenu moyen est relativement élevé et dépasse, du moins dans les pays les plus riches, les situations de précarité grave des ressources. La notion même de pauvreté apparaît en effet comme un phénomène relatif.

La seconde réserve a trait aux sources. Le rapport dit ceci : « Les chiffres se fondent sur des définitions et des sources différentes et utilisent des échelles différentes pour mettre en rapport des ménages de tailles variables ».

Enfin, il s'agit d'une approche par les seules ressources financières qui ne peuvent suffire à mesurer la « grande pauvreté » bien que, comme nous le verrons dans tout ce chapitre, leur faiblesse constitue une cause de précarité déterminante.

<sup>(1)</sup> Unité de consommation: adulte: 1, conjoint: 0,7, enfant de moins de 15 ans : 0,5 - sauf exception, les différents pays ont suivi cette échelle.

**Situation des États membres  
en fonction du pourcentage  
et du nombre des menages pauvres**

(en milliers)			
Pays	Année de référence	% de ménages au-dessous du seuil de pauvreté fixé au niveau de 50 %	Nombre de ménages au-dessous du seuil de pauvreté fixé au niveau de 50 %
C.E.E. (à l'exception de la Grèce)	1973-1979	11,4%	10185
Belgique	1976	6,6 %	209
Danemark	1977	13 %	334
France	1975	14,8%	200
Allemagne	1973	6,6 %	1527
Irlande	1973	23,1 %	172
Italie	1978	21,8 %	3823
Luxembourg	1978	14,6 %	16
Pays-Bas	1979	4,8 %	233
Royaume-Uni	1975	6,3 %	1241
<i>Source: C.E.E.</i>			

A défaut de pouvoir disposer actuellement de statistiques permettant de comparer les populations en situation de grande pauvreté dans les États membres, nous pouvons constater, à partir des informations présentées ci-dessus, l'existence d'inégalités sociales du côté des faibles revenus dans l'ensemble des pays étudiés. La France est donc loin d'être seule à connaître de telles inégalités de revenus.

## II. - LES TYPES DE MÉNAGES DISPOSANT DES PLUS FAIBLES REVENUS

Toujours avec les réserves précédentes concernant les seuils, il n'est tout de même pas sans intérêt de se faire une idée de la population située en dessous de ces seuils. Dans ce but, nous reprenons une statistique nationale constituée récemment par le C.R.E.D.O.C. à partir d'une enquête de 1978 - sur les familles résidant en France (à l'exception de la population agricole)<sup>(1)</sup>.

Contrairement aux données précédentes cette enquête du C.R.E.D.O.C. se réfère à la notion de pauvreté, même si elle n'a pas pour but -de la cerner de façon précise. Il ne s'agit plus seulement, comme pour les données de la Communauté, d'informations en termes d'inégalité. Les seuils retenus repèrent une plus ou moins grande pauvreté par référence au S.M.I.C. , c'est-à-dire ce qu'une société considère comme le revenu minimum du travail.

<sup>(1)</sup> « Pauvreté-Précarité-Tentatives de mesures ». C.R.E.D.O.C. Février 1986.

## Répartition de la population en fonction de niveaux de revenu

Différents seuils de ressources par unité de consommation exprimés		% des familles situées <sup>(2)</sup>		Nombre de personnes
En % du S.M.I.C.	En % du revenu disponible moyen par unité de consommation (à titre de comparaison)	Entre le seuil concerné et le précédent	Sous chaque seuil (cumuls)	(correspondant à un cumulé en milliers)
40	32	2,8	2,8	1 100
50	40	2,3	5,1	2 504
60	50	6,8	11,9	6 263
77	60	10,7	22,6	12 187
100	79	18,8	41,4	21498

Nous retrouvons dans cette enquête un point de raccordement avec les chiffres donnés par la Communauté. En effet, le C.R.E.D.O.C. note que 60 % du S.M.I.C. correspond à 50 % du revenu disponible moyen par unité de consommation, seuil précisément retenu par la Communauté. Le pourcentage plus faible de familles sous ce seuil d'après le C.R.E.D.O.C. s'explique en très grande partie par le fait que celui-ci n'a pas pris en compte la population agricole. L'enquête permet de décrire l'ensemble des familles au-dessous de ces 60 % du S.M.I.C. , soit en 1978 12 % des familles correspondant à 6,26 millions d'individus ( 13,4% de la population non agricole). Mais la dimension trop restreinte de l'échantillon ne permet pas d'utiliser, pour décrire les familles au-dessous de 50 % ou 40 % du S.M.I.C. , la méthode complexe retenue par les chercheurs et croisant de nombreux critères. La dimension trop restreinte de l'échantillon empêche également de tirer, à partir -des situations extrêmes, une estimation précise du nombre réel de familles dans la même situation en France.

Ceci dit, l'enquête fait apparaître trois grands types de « noyaux familiaux », qu'elle définit ainsi:

- « Ceux caractérisés par l'inactivité du chef de famille. Les femmes seules de plus de 60 ans, souvent bénéficiaires d'une pension de réversion, y sont très nombreuses, mais on y trouve aussi les couples d'inactifs, où l'homme est retraité, handicapé ou en longue maladie et où son épouse est principalement inactive non retraitée. Les pensions perçues dans ce cas se réfèrent le plus souvent à des emplois antérieurs peu qualifiés. Pour les femmes seules, c'est l'absence totale d'activité antérieure qui prédomine et elles bénéficient rarement d'aides sociales. Dans un cas comme dans l'autre, l'absence de diplômes est frappante ;

- « les familles nombreuses, allocataires de prestations familiales, répondant à une configuration type: l'homme y est principalement ouvrier, parfois employé et son conjoint, inactif non retraité. Là encore, l'absence de formation antérieure est tout à fait marquante et elle concerne tout autant le mari que son épouse. Les prestations familiales perçues, quoique importantes en valeur absolue, ne permettent pas à ces familles d'atteindre un niveau de revenu disponible par unité de consommation supérieur aux seuils retenus ;

<sup>(2)</sup> Le mot « familles » correspond à ce que l'enquête qualifie de « noyaux familiaux » c'est-à-dire: soit des familles au sens étroit (père, mère, enfants), soit des personnes seules vivant seules ou habitant dans le même logement qu'une famille au sens étroit (en particulier parents ou beaux-parents du chef de famille). Cette notion diffère de la notion de ménage, correspondant à toutes les personnes d'une même unité d'habitation.

- « les populations « particulières » parmi lesquelles prédominent :

- a) les familles monoparentales, dont le chef est une femme, jeune, souvent sans formation ;
- b) les chômeurs, souvent de longue durée, principalement ouvriers ou employés, sans conjoint (jeunes) ou dont le conjoint est inactif non retraité (plus de 50 ans) ;
- c) enfin, certains artisans et petits commerçants (exploitation déficitaire, système du forfait), plus difficiles à qualifier précisément, car moins typés ».

Les groupes ainsi définis ne sont pas entièrement situés à moins de 60 % du S.M.I.C. Sur 100 familles en dessous de ce niveau de revenus, 71 appartiennent à ces groupes, alors, que sur 100 familles au-dessus de ce même niveau de revenus, 10 seulement se retrouvent dans ces groupes. Même si une telle recherche ne permet pas de cerner des situations manifestes de grande pauvreté, ces résultats offrent une base d'indications fort utiles sur l'intensité des précarités de ressources au bas de l'échelle sociale et sur les caractéristiques dominantes des populations concernées.

### III. - LIENS ENTRE INÉGALITÉS DES REVENUS ET PRÉCARITÉS

L'exploitation de l' « Enquête sur les situations défavorisées » basée sur un échantillon représentatif de toute la population française (I.N.S.E.E. : 1978-1979) associée à une approche de l'inégalité des revenus disponibles, par ménage, un indicateur de précarité, que nous traduirons par « fragilité » pour réserver au mot précarité le sens que lui donne l'introduction du rapport. Dans cette enquête, André Villeneuve s'attache ainsi à mesurer une fragilité éventuelle dans différents domaines à la fois : emploi, santé, revenus, logement, isolement... ; il ne prétend pas cerner la grande pauvreté et ne permet pas d'apprécier sa persistance.

Les informations recoupées sont les suivantes :

- le fait que le ménage ait moins de 2 000 F de dépôts ou placements ou qu'il déclare ne pas savoir comment faire face à une dépense imprévue de l'ordre de son revenu mensuel ;
- le fait que le revenu serait très diminué si l'individu était malade deux mois ;
- le fait de n'avoir personne chez qui être hébergé en cas de nécessité ;
- avoir dû, depuis l'âge de 18 ans, interrompre son activité durant plus d'un an pour raison de santé ;
- avoir été contraint de se mettre à travailler alors que normalement on ne l'aurait pas fait <sup>(1)</sup>.

Les résultats de l'enquête distinguent trois groupes en fonction de la valeur de l'indicateur :

- non fragiles 45 % de la population étudiée
- peu fragiles 49 % de la population étudiée
- assez fragiles 6 % de la population étudiée

Cette recherche est établie à partir d'un questionnaire élaboré, requérant un temps d'interview important et touchant à des questions de caractère d'autant plus délicat que les interviewés seront plus pauvres (songeons à leur réserve, quand il faut révéler des situations particulièrement fragiles ; songeons à leur difficulté de faire une description chronologique cohérente de certains enchaînements de leur existence).

<sup>(1)</sup> Les « contraintes » spécifiées par le questionnaire à cet égard étaient : divorce, veuvage, etc... mais aussi « votre foyer ne gagnait pas assez d'argent » motif assez flou, donc laissant quelque place à la subjectivité.

Malgré ces réserves l'intérêt de la démarche d'André Villeneuve est bien d'avoir fait ressortir que faibles ressources et fragilité de vie étaient liées sans pour autant être totalement assimilables. A titre d'exemple, près de la moitié (43 %) du groupe présentant l'indicateur de fragilité le plus élevé ne se retrouve pas dans les 25 % de ménages ayant les plus faibles revenus.

Toutefois, une telle enquête ne nous renseigne pas sur la persistance des fragilités pour les mêmes personnes ou familles. L'I.N.S.E.E. effectue actuellement une étude portant sur un « panel » en Lorraine. Les instruments d'observation seront affinés et prolongés dans la durée, permettant de mettre en évidence l'éventuelle persistance de la pauvreté dans la vie des mêmes personnes et familles.

### IV. - LE NOMBRE ET L'ÉVOLUTION DES POPULATIONS A BAS REVENUS

#### A. - Estimation du nombre de personnes en situation de précarité grave de ressources

A ce stade de nos investigations il semble possible de tenter certains rapprochements d'informations permettant d'avancer une estimation du nombre de personnes en situation de précarité grave au regard des ressources.

L'enquête du C.R.E.D.O.C. a situé 11,9 % des familles en dessous de 60 % du S.M.I.C. (par unité de consommation) et 51 % en dessous de 50 %. Pour sa part André Villeneuve a montré que les faibles ressources ne se recoupaient que partiellement avec l'indicateur de fragilité qu'il a retenu.

En rapprochant ces informations il semble raisonnable d'avancer un ordre de grandeur de 4 à 5 % de la population, soit autour de 2,5 millions de personnes, qui seraient, pour les années retenues (1978-1979), en précarité grave par rapport aux ressources.

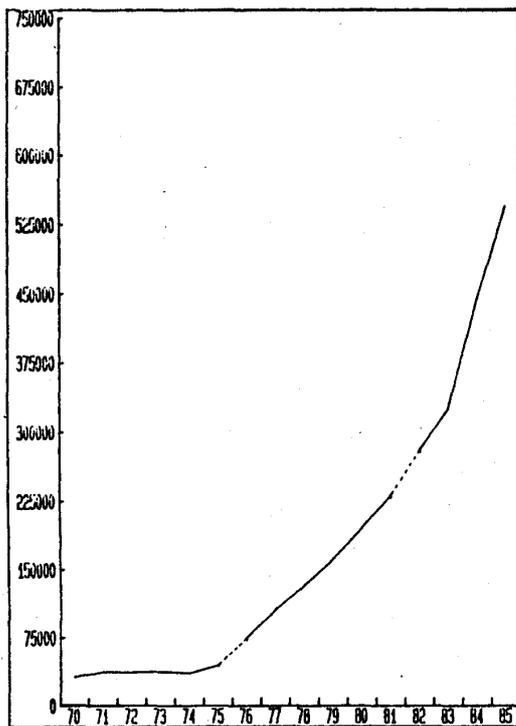
Toutefois, pour rester cohérent avec notre définition de la grande pauvreté nous précisons qu'assimiler celle-ci à la précarité grave de ressources pourrait conduire à formuler des propositions dans le seul domaine des revenus, ce qui serait une réponse beaucoup trop partielle.

#### B. - Évolution des populations à bas revenus

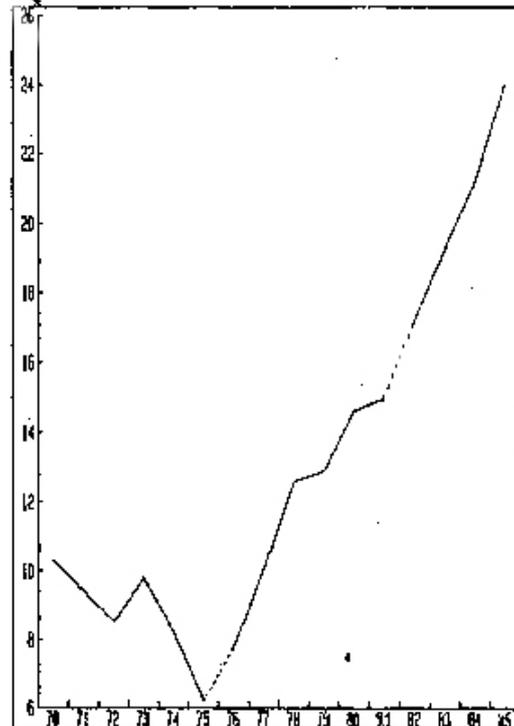
La recrudescence actuelle des situations de précarité nous confirme que le volume et la composition de la population à bas revenus se modifient au fil des conjonctures et des changements plus profonds dans l'activité économique du pays. Une des évolutions les plus graves est certainement l'extension du chômage, aggravée d'un allongement de sa durée et d'une dégradation de sa couverture qui a augmenté le nombre des actifs faisant a priori partie de la population à bas revenus. On relève par ailleurs une forte augmentation du nombre de ménages monoparentaux, et ils font souvent partie de la population à bas revenus. A l'inverse, le relèvement du minimum vieillesse a diminué la proportion de personnes âgées dans cette même population à bas revenus.

Les graphiques ci-après précisent l'ampleur de l'évolution des personnes sans emploi à la recherche d'un emploi depuis plus de deux ans et leur proportion dans l'ensemble du personnes à la recherche d'un emploi.

Personnes sans emploi à la recherche  
d'un emploi (P.S.E.R.E.) depuis plus de 2 ans



Proportion des persere depuis plus de 2 ans  
dans le total des P.S.E.R.E.



Source : Service Statistique du Conseil économique et social, période 1970-1985.

Témoigne également de cette recrudescence des situations de précarité, l'évolution des aides financières, notamment des secours d'urgence accordés par les fonds d'action sociale des C.A.F.

Entre 1979 et 1983, leur montant a augmenté de 24 en francs constants, et le nombre des bénéficiaires de 16,6 Cette augmentation s'expliquerait par « l'aggravation du chômage et la baisse du pouvoir d'achat des familles... l'augmentation des situations d'isolement parental » (Dossiers C.A.F. - 3 avril 1985).

## V. - L'APPORT DES STATISTIQUES CONCERNANT DES CATEGORIES DEFAVORISEES

### A. Exemple d'une recherche sur les revenus des demandeurs d'emploi non-indemnisés

Dans l'état actuel des connaissances statistiques, il semblerait que les analyses plus restreintes sur des « catégories défavorisées » éclairent davantage sur la grande pauvreté et la précarité économique et sociale.

Le bilan sur les chômeurs non indemnisés <sup>(1)</sup> publié en octobre 1985 paraît particulièrement significatif à cet égard. Il s'agit des chômeurs non-indemnisés qui apparaissent comme tels au 30 septembre 1984 dans le fichier de l'UNEDIC. L'institut de sondage « Brûlé/Ville Associés » (B.V.A.) en a exclu les 23 % qui attendent une indemnisation dont le principe a été accordé et les 2 % dont l'indemnisation a été momentanément interrompue. Notons que l'attente de

l'indemnisation peut être un réel facteur de précarité et que la situation des 23 % de demandeurs d'emploi concernés mériterait d'être étudiée.

Parmi les 75 % de chômeurs non-indemnisés faisant l'objet de l'enquête, un échantillon représentatif a été établi à partir du fichier UNEDIC. Il recouvre plusieurs catégories d'importances numériques variables.

- 55 % n'ont jamais eu droit à une indemnisation du chômage.

Ils se répartissent ainsi

- 21 % n'ont pas fait de demande d'allocation de chômage.
- 31 % se sont vu refuser cette allocation, généralement à cause d'une durée insuffisante d'affiliation.
- 3 % ont un dossier de demande classé « sans suite ».

- 20 % ont maintenant épuisé leurs droits.

Ils se répartissent ainsi :

- 11 % avaient eu droit à une indemnisation de courte durée.
- 9 % à une indemnisation longue.

Ces chiffres montrent que plus d'un quart des chômeurs non-indemnisés (21 % sur 75 %) n'ont pas fait de demande d'allocation chômage. Parmi ceux-ci les réponses à l'enquête de 6 sur 10 montrent qu'un bon nombre d'entre eux rencontrent des difficultés dans l'accès au système d'indemnisation. Les plus de 40 ans, les ouvriers, et les personnes n'ayant pas dépassé le niveau de l'enseignement primaire y sont en proportion particulièrement élevée. De telles observations convergent avec celles d'acteurs de terrain et conduisent à penser qu'une fraction des chômeurs, parmi les plus défavorisés, n'est pas enregistrée dans les fichiers et échappe à cette enquête.

<sup>(1)</sup> Il s'agit d'une étude effectuée à partir des exploitations du fichier de l'UNEDIC au 30 septembre 1984, de l'enquête-emploi de l'I.N.S.E.E., et d'une investigation approfondie réalisée par B.V.A. auprès de 2000 personnes inscrites depuis au moins 9 mois à l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.).

Parmi d'autres informations, le bilan renseigne également sur les revenus familiaux des chômeurs non indemnisés, dont le nombre (y compris les demandeurs d'emploi à temps partiel et à durée déterminée) est évalué à 1086 100 au 31 décembre 1985 par le service « Statistique et Synthèse » de l'UNEDIC.

Les familles des chômeurs non indemnisés et effectivement identifiés disposaient pour vivre, en moyenne, en 1985, d'un revenu mensuel de 5 400 F, soit environ 1392 F par personne au foyer. 32,5 % disposaient, pour l'ensemble du ménage, de 2 500 à 4 000 F, 16 % de moins de 2 500 F.

Cette répartition s'applique à l'ensemble des chômeurs non indemnisés, mais elle recouvre d'importantes différences en rapport avec leur situation familiale. En effet, le nombre de personnes qui ont un emploi dans le foyer du demandeur d'emploi, a une influence déterminante. Ainsi, 36,8 % des chômeurs non indemnisés appartiennent en effet à un foyer où personne d'autre n'a d'emploi. Parmi ceux-ci, 34,1 % ont des revenus inférieurs à 2 500 F par mois, pour l'ensemble de la famille ; lorsqu'un autre membre du foyer du chômeur non indemnisé a un emploi, seulement 6,1 % sont dans cette même situation de revenus inférieurs à 2 500 F par mois ; ce pourcentage est limité à 4 % lorsque deux membres du foyer travaillent. Les auteurs soulignent que « l'existence d'un autre emploi au foyer est le critère essentiel qui détermine la situation économique et sociale des chômeurs non indemnisés. Il explique également la situation particulièrement défavorisée des chômeurs non indemnisés chefs de famille », lorsque le conjoint n'a pas d'activité professionnelle.

La présence d'enfants au foyer influe elle aussi sur la situation des chômeurs non indemnisés et de leur famille. Les prestations familiales perçues par un nombre important de foyers (34 %) constituent, en dehors des revenus d'activité, la principale ressource. En raison de leurs charges de famille, leurs bénéficiaires ont, cependant, un revenu par personne inférieur, allocations comprises, de 21,3 % au revenu moyen et de 38 % à celui des foyers ne touchant aucune allocation de ce type.

L'enquête donne également quelques lumières sur les conditions de vie en particulier sur des éléments de budget. Ceux-ci se recoupent entre eux : par exemple une part des familles qui ont des emprunts doit se retrouver parmi celles qui ont des dettes à rembourser. Ceci étant, les familles concernées par le chômage non-indemnisé sont par exemple :

pour,

- 23 % propriétaires de leur logement,
- 58 % locataires,
- 16 % hébergés par d'autres.

Par ailleurs,

- 85 % d'entre elles déclarent n'avoir aucune économie pour faire face à des dépenses imprévues,
- 49% ont déjà eu recours à leurs économies,
- 36% ont dû emprunter,
- 32% ont demandé des délais de paiement ou se sont trouvées en découvert à la banque,
- 27% signalent avoir eu des difficultés pour se nourrir,
- 23 % signalent avoir eu des difficultés pour payer l'électricité, le gaz ou le téléphone,
- 21 % ont des dettes à rembourser,
- 17% ont des traites de crédit à payer,
- 17% sont en retard de loyer (= plus d'un locataire sur 4),
- 12% ont des prêts à rembourser pour leur logement la moitié de ceux qui sont propriétaires),
- 9 % ont dû vendre des biens,
- 6 % ont dû déménager.

Enfin, il faut souligner l'importance des possibilités de réinsertion du chômeur sur le marché du travail, dimension essentielle de la sécurité économique. Selon le bilan du service statistique et synthèse de l'UNEDIC la durée moyenne du chômage des chômeurs non-indemnisés au 31 décembre 1985 est évaluée à 346jours, et 31,7 % sont au chômage depuis plus d'un an.

D'après le bilan, la durée du chômage a des liens avec un autre aspect mis en évidence, qui conditionne l'avenir des chômeurs non-indemnisés: leur qualification professionnelle.

- 63 % des chômeurs non-indemnisés occupaient un poste non qualifié lors de leur dernier emploi (28 % comme manoeuvres, 12 % comme ouvrier spécialisé, 23 % comme employés). Mais 76 % (soit 13 % de plus) se déclarent prêts à accepter un emploi non qualifié pour sortir de leur situation.

Le fait qu'une part des demandeurs d'emploi qualifiés accepte des emplois non qualifiés est significatif d'une insuffisance de la création d'emplois et donc du rythme de croissance; ceci ne peut que peser plus fortement sur les chances d'embauche des moins qualifiés.

Ainsi, moins le chômeur dispose de qualification, plus le chômage se prolonge. Dans ces conditions, le milieu familial assume moins bien le surcroît de charge et le manque à gagner que cela représente. Les conditions de vie de la famille se détériorent rapidement. Un déséquilibre structurel s'installe qui tend à compromettre pour longtemps le rétablissement des sécurités de base pour tout le groupe familial.

Ce genre de description, en précisant le contexte de vie des chômeurs non-indemnisés, fait apparaître des différences considérables. Il convient de les connaître, si nous voulons établir des priorités par rapport aux situations les plus insupportables, si nous voulons guider les politiques à mettre en oeuvre pour y remédier.

Cela confirme que le manque de formation, professionnelle et des conditions de vie généralement mauvaises vont de pair avec les faibles ressources et l'impossibilité de gagner sa vie par le travail.

Demeure également le problème des chômeurs non recensés par l'UNEDIC.

Que deviennent, en effet, certains qui vivent dans les zones informelles de l'emploi, celles des travaux épisodiques, intermittents, saisonniers ou occasionnels ? Ils ne sont finalement vraiment reconnus ni comme travailleurs, ni comme chômeurs et leurs revenus sont toujours faibles, aléatoires et irréguliers, voire limités aux Prestations familiales. Ne pas pouvoir « gagner sa vie » de façon permanente dans nos sociétés fondées sur les échanges économiques et la réalisation de performances professionnelles, n'est-ce pas déjà être engagé dans un processus de paupérisation ?

## B. - Autre exemple - Une étude statistique de la clientèle de services sociaux

Une autre enquête du C.R.E.D.O.C. pour le commissariat au plan (février 1986) <sup>(1)</sup> porte sur la clientèle de quelques services sociaux dans cinq contextes socio-économiques différents. Sur les 1491 ménages qui se sont présentés à ce

<sup>(1)</sup> Enquête réalisée en 1985 et publiée dans le document du C.R.E.D.O.C. déjà cité: « Pauvreté -Précarité-Tentatives de mesure » -C.R.E.D.O.C. - Février 1986.

services pendant la durée de l'enquête (de 1,5 à 4 % du total des ménages selon les circonscriptions des services sociaux considérés) le temps écoulé depuis le début de leurs difficultés actuelles est de :

- Plus de 2 ans	pour	36,1 % des ménages
- 6 mois à 2 ans	pour	35,9 % des ménages
- moins de 6 mois	pour	22 % des ménages
- ne sait pas		6 %

En toute rigueur il faudrait comparer de tels chiffres sur plusieurs années. On y trouverait un utile indicateur de la conjoncture au bas de l'échelle sociale. Mais dans la mesure où 2 des ménages en question sur 5 citent le chômage comme cause de ces difficultés, il y a en quelque sorte confirmation des approches précédentes.

D'autres causes de difficultés sont invoquées dans cette enquête (tableau A). Et les chercheurs ont souligné les cumuls éventuels de difficultés (tableau B).

**Tableau A**

**Origine des difficultés ( \* )**

Intitulé	Nombre de ménages	Proportion totale des ménages en %
Chômage	580	38,9
Maladie, accident, invalidité	469	31,5
Rupture familiale	342	22,9
Comportement des enfants, Relations avec les enfants	266	17,8
Maternité, naissance	126	8,5
Décès d'un membre de la famille	81	5,4
Retraite	51	3,4
Autre origine (pas d'exemples)	358	24
(*) Plusieurs réponses pouvaient être données par un même ménage d'où un total supérieur à 100 %.		

**Tableau B**

**Les cumuls éventuels de difficultés**

Types de difficultés	Nombre de ménages	Répartition (en %)
Logement, santé et emploi	116	7,8
Logement et santé	29	1,9
Logement et emploi	177	11,9
Santé et emploi	359	24,1
Logement uniquement	61	4,1
Santé uniquement	164	11
Emploi uniquement	375	25,2
Pas de difficulté de ce type	210	14,1
Total	1491	100

*Note:* Dans ce tableau B la proportion de ménages faisant état de difficultés liées à l'emploi est plus importante que la proportion de ménages indiquant le chômage parmi les causes de difficultés, dans le tableau A ; les auteurs de l'enquête expliquent ainsi l'écart : la préoccupation de l'emploi recouvre « non seulement les chômeurs mais aussi les actifs à l'emploi précaire ou des femmes inactives et non qualifiées dont les revenus constitués avant tout de prestations familiales resteront toujours faibles en l'absence de salaire ».

Afin d'éclairer les réflexions sur un minimum garanti, la même enquête apporte des indications précieuses, en analysant quelles populations à bas revenus s'adressant aux services sociaux, seraient touchées par une telle mesure. Nous citons les

paragraphe de conclusion qui font l'hypothèse d'un revenu garanti au niveau de 50 %, 40 % et 20 % du S.M.I.C. par unité de consommation (en prenant en compte le total des ressources en espèces de l'ensemble des membres du ménage).

**Seuil à 50 % du S.M.I.C. net par unité de consommation, soit 1900 F par mois à la fin de 1985 <sup>(1)</sup>.**

57 % des ménages en contact avec les travailleurs sociaux seraient concernés par un revenu minimum garanti, 65 % en supposant qu'un tel revenu entraînerait la suppression de l'allocation mensuelle et de l'allocation de parent isolé.

Parmi ces ménages se trouvent :

- tous les couples avec enfant(s) où les adultes sont sans emploi et non indemnisés ;
- une large majorité des couples avec enfant(s) bénéficiaires d'une allocation chômage autre que l'allocation de base ou d'une pension d'invalidité ;
- 25 % des familles où le chef de famille a un emploi. Il s'agit souvent de familles nombreuses ne bénéficiant pas d'allocation-logement pour des raisons diverses ;
- la plupart des familles monoparentales où l'adulte est sans emploi, si l'allocation de parent isolé est supprimée ;
- les personnes seules sans ressources, les jeunes chômeurs ne touchant que l'allocation d'insertion, les stagiaires, les « tucistes » ;
- les couples de retraités et les couples d'inactifs sans enfants percevant des pensions inférieures à 3 200 F. ~

On voit donc qu'on a là un public assez vaste, beaucoup plus large que celui des actuels chefs de famille sans emploi.

**Seuil à 40 % du S.M.I.C. net par unité de consommation (1 520 F par mois)**

43 % des ménages de l'enquête et même plus de 50 s'il y avait suppression de l'allocation mensuelle et de l'A.P.I. seraient concernés. Là encore, on trouve un nombre non négligeable de familles avec enfants (un tiers dans l'enquête). En effet, une indemnisation du chômage ou du handicap d'environ 2 000 F, combinée à des prestations familiales normales ne permet pas toujours d'atteindre un tel seuil.

**Seuil à 20 % du S.M.I.C. net par unité de consommation (760 F par mois)**

Il n'y a qu'en descendant à 20 % du S.M.I.C. par unité de consommation qu'on trouve un groupe beaucoup plus restreint et homogène (20 % des ménages) composé de personnes seules ou de couples sans enfant n'ayant en général aucune ressource (50 % des ménages de ce groupe). On a des familles où les adultes sont chômeurs non indemnisés (34 % des ménages de ce groupe) mais, la plupart du temps, les prestations familiales seules ou combinées à quelques ressources annexes permettent aux familles de chômeurs non indemnisés de dépasser un tel seuil.

Nous sommes arrivés, au travers des statistiques précédentes, à des niveaux de revenu très bas. Il n'y a guère d'informations statistiques sur les populations correspondantes, ni sur leur évolution.

A titre exploratoire il est utile de citer les informations suivantes qu'a pu réunir le secours catholique.

(1) S.M.I.C. net 3 800 F par mois pour 39 heures hebdomadaires.

### C. - Approche par le secours catholique

L'ensemble des organisations humanitaires auditionnées dans le cadre du présent rapport ont indiqué une augmentation des situations de précarité auxquelles elles avaient à faire face. Pour sa part le Secours catholique, dès 1982, a attiré l'attention sur le gonflement au cours des années précédentes du nombre des personnes se présentant à ses permanences.

#### Augmentation des Interventions, Quelques exemples significatifs <sup>(1)</sup>

	1979	1980	1981
Délégation de Paris	4496	7238	8395
Délégation de Rennes	1088	1468	1634
Délégation de Rouen---	2446	3 537	3943
Délégation de Auch		130	234
Délégation de Verdun	385	585	835

Il estime que dans 3 cas sur 4, il s'agit de sollicitations nouvelles venant de personnes jamais rencontrées auparavant.

A la même époque, le secours catholique a publié un dossier « Pauvres aujourd'hui » présentant la situation familiale d'un échantillon de 580 demandeurs de secours soit 1948 personnes (en octobre, novembre et décembre 1980). Il s'agit d'un échantillon retenu et étudié par les permanents du secours catholique. Le calcul des ressources par jour et par personne a été fait ainsi :

$$\frac{\text{total des ressources} - (\text{loyer} + \text{charges})}{\text{nombre de personnes au foyer} \times 30 \text{ jours}}$$

Il apparaît qu'au moment de la demande de secours :

- 1 famille sur 3 avait des ressources égales à zéro,
- 1 famille sur 3 avait des ressources comprises entre 1 et 15 F par jour et par personne,
- 4 familles sur 5 avaient des ressources inférieures à 25 F par jour et par personne.

\*  
\*\*

En somme, les statistiques nationales ne donnent pas pour l'instant d'informations chiffrées avec exactitude sur les revenus les plus bas. Elles déterminent pourtant des ordres de grandeur, auxquels on pourra éventuellement se référer, lorsqu'il s'agira d'estimer l'ampleur et le coût des mesures à mettre en place pour pallier l'absence de rentrées pécuniaires suffisantes dans des familles.

Les études statistiques portant sur des catégories aident à mieux comprendre la complexité que peut atteindre une situation de précarité financière. Elles donnent une première image, -encore incomplète - de la Port dont la précarité financière peut recouvrir et entraîner d'autres précarités. Nous imaginons mieux les réalités à prendre en compte quand, il s'agira de savoir de quelles précarités un revenu devrait mettre à l'abri une famille, pour lui garantir un minimum acceptable de sécurité et de dignité.

Une telle approche donne enfin des indications sur les composantes de la grande pauvreté, telles que la fréquence du chômage et l'incidence du niveau de formation sur celle-ci, l'importance de la dimension familiale. Elles sont utiles pour définir les domaines d'action politique qui pourraient utilement accompagner la garantie d'un revenu familial, si celle-ci doit faire plus que d'aider les pauvres à survivre.

<sup>(1)</sup> Cité dans « Enquête sur les secours alimentaires » - Délégation du Rhône du secours catholique - Septembre 1982.

## CHAPITRE III

### ACCÈS A L'HABITAT

Des hommes, des femmes, des familles survivent dans des conditions de logement extrêmement précaires, voire dégradantes.

La faiblesse, l'irrégularité et l'absence de ressources comptent parmi les principales raisons qui condamnent des hommes, des femmes, des familles à vivre dans des logements indignes, voire sans logement. Ils ne peuvent accéder à un logement, qu'il s'agisse du parc social ou du Parc privé, ou bien ils en sont expulsés. Ils sont alors contraints de se réfugier ailleurs, chez des parents ou amis, en centre d'hébergement, dans des locaux inoccupés ou des caravanes, sous des abris de fortune ; certains en sont réduits à l'errance.

Accéder à un logement, à un « chez soi » où on puisse vivre dans la dignité, constitue un objectif que certains mettront des années à atteindre, tandis que d'autres n'y parviendront jamais. Beaucoup n'ont pas d'autre choix que de faire face chaque jour aux conditions de vie inhumaine d'un taudis.

Pour ceux qui ont pu accéder à un logement décent, il faut encore pouvoir s'y maintenir, c'est-à-dire en assumer le prix en toutes circonstances. Moins on dispose de ressources stables et suffisantes, plus la crainte de l'endettement hante la vie quotidienne, jusqu'au jour où, si rien ne vient aider, il faudra se résoudre à, ne plus acquitter les dépenses obligatoires que constituent le loyer, les charges, l'eau, l'électricité, le gaz, sans Mr des crédits pour le mobilier. La saisie et l'expulsion sont au bout de cette dégradation.

Comme pour les ressources, il est difficile de réunir des données globales. A l'occasion de l'année internationale pour le logement des sans-abri (1987), l'O.N.U. dispose, pour certains pays, d'estimations du nombre de sans-abri. Afin de cerner le mieux possible la situation en France, nous examinerons des données chiffrées concernant tout d'abord l'accès à un logement, puis le maintien dans un logement ; ceci à partir des statistiques nationales et d'enquêtes de clientèle.

#### 1. - L'ACCÈS A UN LOGEMENT

Dans son avis sur « le logement des personnes à faibles ressources », adopté le 28 mai 1986, le Conseil économique et social met clairement en évidence le lien entre faibles ressources et difficulté à se loger, sans être en mesure toutefois de présenter des données statistiques sur le nombre global de « demandeurs de logement ». En effet, il est aussi difficile de cerner l'ensemble des personnes et familles ayant besoin d'un logement que de cerner l'ensemble des personnes à la recherche d'un emploi. En France, le « demandeur » est considéré comme tel quand sa demande a pu être officiellement retenue et enregistrée. Cela suppose qu'il remplisse certaines conditions et aussi qu'à ait des raisons de croire que sa demande aura des suites favorables.

Même pour les demandes enregistrées nous ne sommes pas actuellement en mesure de disposer d'un cumul sur le plan national. Se manifeste donc encore une fois la difficulté de saisir des situations caractérisant la grande pauvreté. Pour disposer d'une estimation du nombre de personnes n'ayant pas actuellement un logement en propre, il faudrait réunir également des données sur les demandeurs potentiels, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas propriétaires ni titulaires d'un bail ainsi que ceux qui sont dans un logement reconnu insalubre ou engagés dans une procédure d'expulsion. A défaut d'informations de ce type, il

faut se résoudre à procéder à des estimations indirectes. Celles-ci sont tirées du recensement national de la population de 1982, puis de recherches statistiques dites de clientèles (fichiers de mallogés ou de demandeurs de logement enregistrés par diverses instances).

**A.** - *Le recensement national* de la population de 1982, donne des chiffres concernant les logements en état :

- de surpeuplement accentué (au minimum deux pièces de moins que la norme) <sup>(1)</sup>	491 000 en 1982 dont 407 000 hors HLM et 84 000 en H.L.M
- et de surpeuplement modéré (une pièce de moins que la norme)	2 602 440 en 1982 dont 2 137 740 hors HLM et 464 700 en H.L.M.

Il donne aussi des informations sur l'habitat provisoire ou de fortune, les meublés ou garnis :

- 20 620 résidences principales en habitat provisoire ou de fortune
- 120 700 résidences principales en meublés ou garnis (soit, dans chaque cas, autant de ménages).

Nous devons rappeler que, par suite des difficultés de collecte de l'information, le recensement sous-évalue de façon assez nette le nombre de logements les plus « atypiques ».

Pourtant cet habitat, dont l'importance numérique déborde sans doute assez largement les chiffres ci-dessus, abrite une très forte proportion des personnes et des familles les plus paupérisées du pays, qu'elles soient propriétaires, locataires, sous-locataires ou squatters, que ce soit dans les campagnes, dans les centres urbains, dans les communes de banlieue (courées, chambres de bonnes, loges de concierge, soupentes, garnis, hôtels meublés ...). En somme, les mal-logés relèvent largement d'un habitat difficilement contrôlable, autant pour ce qui concerne ses habitants, que sa conformité aux normes. Comment par exemple avoir connaissance par un recensement des locaux loués ou sous-loués sans contrat, des locaux non-enregistrés comme habitat (débarras, garage, cave ...)? Comment contrôler de telles locations? Même de nombreux travailleurs sociaux hésitent à les faire connaître sachant que sans de telles solutions de fortune des familles seraient à la rue.

Toutes ces situations non-enregistrées soulèvent la question de la domiciliation. L'absence d'un domicile reconnu entrave l'accès au marché de l'emploi comme au bureau d'aide sociale, l'exercice du droit de vote, la scolarisation des enfants. Dans le présent rapport, il importe d'en savoir le plus possible sur le cumul de précarités. C'est pourquoi diverses enquêtes de clientèle peuvent utilement compléter l'insuffisance des données globales. Elles ne peuvent donner lieu à aucune extrapolation mais elles fournissent des indications sur la nature des difficultés rencontrées.

**B.** - *La circonscription d'action sanitaire et sociale de Gonesse (Val-d'Oise) atteste que* parmi les 323 familles connues du Service Social polyvalent en 1984, comme étant à la recherche d'un logement :

- 20 sont en habitat de fortune	} 87 : soit 27% sans véritable logement
- 20 sont en situation de squattage	
- 47 sont hébergées par d'autres	
- 139 sont en logement surpeuplé (dont les 47 précédentes)	

Dans le cas de cette circonscription, parmi les demandeurs de logement s'adressant au service social polyvalent, plus du quart vit dans des situations «insécurité extrême».

**C.** - En 1983, le *Secours catholique* a procédé à l'analyse de la situation de 100 000 personnes (réparties dans 60 départements français) venues demander un logement, faute d'avoir des ressources suffisantes.

Les situations des demandeurs de logement peuvent se regrouper ainsi suivant des caractères concernant :

- la socio-démographie :
  - 1 sur 2 était en chômage total ou partiel, et tous sans qualification professionnelle ;
  - 1 sur 3 était malade, handicapé ou accidenté,
  - 1 sur 4 était une femme seule chargée de famille, 1 sur 5 était de nationalité étrangère ;
- l'habitat
  - 1 sur 3 vivait en H.L.M.,
  - 1 sur 3 vivait dans un logement du secteur privé,
  - 1 sur 3 vivait chez un parent, un ami, un employeur, en foyer ou centre d'hébergement, en caravane, ou à la rue ;
- les ressources:
  - 35 % n'avaient aucune ressource ou n'auraient plus aucune ressource s'ils payaient leur loyer,
  - 29 % disposaient, lorsque leur loyer était payé, de moins de 20 F par jour et par personne,
  - 37 % avaient des dettes importantes de loyer, d'eau, de gaz ou d'électricité.

**D.** - La situation était la suivante à la sortie d'un hébergement temporaire et provisoire dans l'un des centres de réinsertion sociale pour adultes en Ile-de-France (enquête de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale - F.N.A.R.S. - en 1983, sur la population de 36 centres, soit 2 885 personnes) :

- En moyenne, 19 % des hébergés sont parvenus à accéder à un logement autonome. Mais on enregistre une grande disparité selon la situation familiale des uns et des autres. Parmi eux ont pu se reloger :

- 46 % des femmes avec enfants,
- 20 % des couples,
- 3 % des hommes seuls,
- 14,5 % des femmes seules.

- Les autres soit 81 %, se sont trouvés pour :

- 39 % à la rue (notamment 2 hommes seuls sur 3),
- 14,5 % à l'hôtel ou dans un autre centre,
- 20,5 % chez quelqu'un (notamment les femmes),
- 7 % à l'hôpital ou en prison.

**E.** - Sur 348 chefs de famille dont la candidature a été présentée en 1984 et 1985 pour entrer dans les cités à promotion familiale animées par le mouvement A.T.D. Quart-Monde à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis) et à Herblay (Val-d'Oise) :

- 24% étaient hébergés chez des parents ou amis (84),
- 24% étaient expulsés ou à la veille de l'être (84),
- 17% étaient sans domicile (cave, voiture, à la rue) (58),
- 11 % étaient en centre d'hébergement ou en hôtel (40),
- 10% étaient en prison ou en hôpital (34),
- 10 % étaient en habitat précaire (cabane, caravane, squatt) (34),
- 4 % n'avaient pas, avant leur demande, de problème sérieux de logement (rupture conjugale, décès du conjoint ..) (14).

**F.** - Le nombre de personnes errant sans logement dans Paris est estimé à 15 000 (cf. conférence de presse des associations caritatives du 10 juin 1986). Nous avons vu (chapitre 1) que la maison de Nanterre avait accueilli, en 1985, près de 5 000 « vagabonds ». Dans le cadre d'une audition

<sup>(1)</sup> A titre indicatif, la norme est la suivante pour une famille de 4 personnes comprenant père, mère, une fille et un garçon de 7 ans ou plus: il y aura surpeuplement modéré si elle ne dispose que de 3 pièces d'habitation, surpeuplement accentué si elle ne dispose que de 2 pièces ou moins.

préparatoire au présent rapport, la Mutualité sociale agricole constate, dans le monde rural, sans toutefois pouvoir la "chiffrer, une augmentation du nombre de familles qui errent d'un lieu à un autre. La plupart ne sont pas considérés comme demandeurs de logement.

Ce genre de constat pourrait être multiplié. En témoignent les nombreux organismes consultés pour les besoins de ce rapport et qui sont confrontés à cette demande primordiale des personnes s'adressant à eux : avoir un toit. Ainsi, par exemple, le Secours catholique reçoit en Ile-de-France plus de 120 demandes d'hébergement ou de logement par jour. Par ailleurs, là où ils existent, les fichiers de mal-logés ont vu leur population s'accroître (celui de l'Essonne a augmenté de 50 % entre 1980 et 1983).

En outre, ici ou là, on procède à des estimations des demandes de logement non satisfaites, comme dans les 4 départements d'outre-mer (35 000 en 1985).

Citons encore un rapport du Comité économique et social régional d'Ile-de-France (mai 1984) sur « le logement des personnes exclues ou en voie d'exclusion sociale ». Il révèle qu'au cours de l'année 1983, 1917 logements sociaux (1877 en 1984) ont été attribués à Paris, alors que le fichier des mal-logés de la capitale enregistrait, fin 1983, environ 35 000 demandes « prioritaires » (38 500 en juin 1985). De son côté, le P.A.C.T.<sup>(1)</sup> de Dunkerque enregistre, en octobre 1985, 2 demandes de logement par jour alors que seulement 2 logements sont attribués par semaine, soit 7 fois plus de demandes que de logements offerts (18 fois plus à Paris).

A défaut d'informations statistiques nationales précises, de telles enquêtes de clientèle mettent néanmoins en évidence une disproportion entre les besoins et l'offre de logements. Ces enquêtes sur des cas concrets laissent supposer que des milliers de familles et de personnes seules sont condamnées à des conditions de précarité extrême menaçant à la limite toute vie familiale et sociale.

Ainsi, dans le Val-d'Oise, une famille de 5 enfants était hébergée dans un centre d'accueil d'urgence ouvert dans le cadre du plan « Précarité-pauvreté » de 1983. A la fin de l'hiver, ce centre ferme et la famille se retrouve à la rue, les enfants sont placés et les parents logent dans leur voiture.

Ainsi à Marseille en 1985, une famille de 2 enfants dont un handicapé vivait dans une grotte depuis plusieurs années et allait prendre l'eau dans une usine voisine.

Il faut rechercher aussi les difficultés d'accès au logement social dans les conditions à réunir. Par exemple :

- justifier d'un revenu (le plus souvent hors prestations) égal à 3 ou 4 fois le montant du loyer ;
- justifier d'un salaire atteignant au moins le S.M.I.C. et d'une situation de travail stable, à attester par 3 voire 6 bulletins de paye, parfois un contrat de travail à durée indéterminée est exigé, ce qui exclut les travailleurs indépendants ou intérimaires comme les stagiaires de la formation professionnelle ;
- parfois, il faut obtenir la caution d'un garant ou accepter une tutelle aux prestations sociales (imposée de plus en plus aux familles les plus fragiles pour apporter des garanties au bailleur) ;
- souvent aussi, le demandeur doit présenter des gages de moralité et de sociabilité.

Ces conditions n'ont évidemment pas été instituées sans raisons. Les offices d'H.L.M. hésitent à accepter des foyers qu'ils craignent d'avoir à expulser par la suite. Les impératifs de gestion, la nécessité d'équilibrer les comptes et de prévenir les tensions sociales conduisent à privilégier les demandeurs solvables et pouvant se prévaloir d'une certaine culture de l'habitat. Aussi, l'intention qui préside à l'établissement de telles

conditions n'est certes pas d'éliminer les plus pauvres. C'est pourtant bien à quoi un tel dispositif aboutit, malgré des mesures correctives (aide personnalisée au logement, allocation logement, attribution de logements à des associations, fonds de caution et de garantie...). A titre indicatif, 580 000 ménages perçoivent l'A.P.L. locative au 3<sup>e</sup> trimestre 1985.

## II. - LE MAINTIEN DANS UN LOGEMENT

A côté de la partie de la population demeurant ainsi exclue du logement, il y a une autre part de population qui ne parvient pas à assumer les charges d'un logement et à s'y maintenir. Les premières charges ne pouvant être couvertes sont généralement le gaz et l'électricité, puis le loyer. Nous savons les procédures de coupure, puis d'expulsion qui s'en suivent, sans oublier les frais parfois élevés provoqués par les expulsions.

### A. - Charges E.D.F./G.D.F.

Bien qu'aucune exploitation des informations relatives aux coupures d'électricité et de gaz ne soit disponible, on constate que le nombre de clients n'ayant pu régler leur facture de gaz ou d'électricité s'est considérablement accru ces dernières années.

Ainsi à titre indicatif le nombre de coupures effectives s'élevait :

- à Rouen : à 1 155 (soit 0,35 % des clients) en 1984 contre 528 en 1983, soit une augmentation de 119 % en un an ;
- à Saint-Nazaire : à 1600 en 1984 (1,45 % des clients).

Ajoutons que, si la majorité des coupures de courant sont d'une durée relativement courte, pour les plus pauvres elles peuvent se prolonger pendant des mois et dans certains cas pendant plusieurs années.

Toutefois, dans ce domaine comme dans celui des expulsions, des mesures ont été prises dans le cadre du plan d'urgence mis en oeuvre durant l'hiver 1984-1985 et reconduit en 1985-1986, pour renforcer l'action menée sur le terrain par les instances locales et les associations. Mais toutes les difficultés n'ont pas été résolues de ce fait, d'autant que la trêve des impayés ne s'étend que du 11 décembre au 15 avril.

### B. - Charges de loyer

L'Union des H.L.M. estime en octobre 1984 à 8 % environ le nombre des loyers impayés sur l'ensemble de la France, au lieu de 2,5 % en 1980, soit une augmentation de 220 % en 4 ans. Mais la proportion varie beaucoup d'un organisme H.L.M. à l'autre : 35 % par exemple à GrandeSynthe (Nord) en janvier 1985, 12 % à Tours (Indre-et-Loire), en décembre 1983, et à Romans (Drôme), en janvier 1984. Cette aggravation n'est pas nouvelle : déjà, sur la période 1973-1978, l'augmentation totale du montant des impayés de plus d'un an avait été, en 5 ans et pour les seuls offices d'H.L.M., de plus de 37 % en francs constants.

Les causes des impayés sont très semblables d'un organisme à l'autre. Par exemple, les conseillères sociales de l'Office public d'habitations à loyer modéré (O.P.H.L.M.) de Rouen ont considéré comme cause dominante du non-paiement du loyer :

- des ressources faibles (dans 44 % des cas), c'est-à-dire composées essentiellement des prestations sociales, notamment de l'allocation de parent isolé (dans 18 % des cas),

<sup>(1)</sup> P.A.C.T. : Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat.

- une accumulation de crédits (25 %), conjuguée avec des ressources peu élevées,
- le chômage (23 %),
- un événement familial (décès, séparation ...) (4 %),
- la maladie (3 %),
- cause indéterminée (1 %).

Dans la plupart des cas la faiblesse des ressources (indemnité chômage, prestations sociales) se conjugue avec l'impossibilité de gérer le budget (accumulation de crédits). Il ne s'agit pas ici de chercher à identifier des « mauvais payeurs » mais simplement de souligner que les « impayés » dans la grande majorité des cas, proviennent d'une réelle précarité des revenus.

### C. - Les procédures d'expulsion

#### 1° au niveau national

Le ministère de la Justice évalue à 29 047 pour 1983 et à 33 267 pour 1984 le nombre de demandes d'expulsion, devant les tribunaux d'instance, contre des locataires d'habitations ou de meublés. C'est une augmentation de 14,5 % en un an. Les jugements d'expulsion correspondants sont respectivement au nombre de 25 235 et 29 238, soit + 16 % en un an.

Le ministère de l'Intérieur évalue à 1732 pour 1981, à 2 314 pour 1982 et à 3 285 pour 1983 le nombre d'expulsions avec concours de la force publique en France métropolitaine, soit +42% en un an et +90% en 2 ans.

#### 2° à Paris

L'examen de ces mêmes données à l'échelle de la capitale fait apparaître que le recours à la force publique s'exerce principalement sur une population n'ayant pas les moyens de s'acquitter de ses obligations. En effet, à Paris, en 1984, il y a eu 3 216 jugements d'expulsion locative pour dettes <sup>(1)</sup>

- 366 (11 %) -ont donné lieu à des règlements amiables,
- 2 850 (89 %) ont donné lieu à une expulsion effective:
  - 1973 (61 %) par départ dit « volontaire »,
  - 756 (24 %) par huissier seulement,
  - 121 (4 %) par huissier et force publique.

Cependant, assez généralement, la procédure d'expulsion n'est pas engagée systématiquement, en particulier dans le logement social. Deux formules existent pour l'éviter.

a) Beaucoup d'organismes ont, en leur sein, des *commissions chargées d'examiner les situations difficiles* et de rechercher des solutions. Ainsi, par exemple, l'O.P.H.L.M. de Tours a étudié en 1984 la situation des 95 locataires (0,8 % de l'ensemble) dont les dettes de loyer excédaient 12 mois :

- 43% 16 sont finalement partis d'eux-mêmes  
25 ont été expulsés,
- 57% 5 ont été relogés ailleurs,  
47 ont pris des engagements de règlement,  
dont 3 ont accepté une tutelle aux prestations sociales,  
2 ont réglé leur dette.

Ici donc, sur les 95 locataires, 57 % des situations examinées ont pu trouver une solution, garantissant ainsi le droit au logement. Mais dans 43 % des cas, les personnes et les familles concernées ont dû trouver des solutions par elles-mêmes..

b) Depuis 1982, fonctionnent dans les départements des « *Fonds d'aides aux ménages en difficulté temporaire* ». En avril 1985, plus de 15 000 familles en France avaient déjà pu être aidées à travers les 36 fonds d'aides alors en service. Ces aides sont constituées par des prêts à rembourser. C'est dire qu'elles ne sont accordées qu'aux locataires offrant à terme certaines garanties de solvabilité.

A Paris, au cours des six premiers mois de fonctionnement du fonds, sur 2 500 impayés, 361 dossiers seulement, ont été retenus pour être examinés par la commission de conciliation: 200 locataires se sont présentés à la commission sans qu'un accord soit intervenu :

- 126 locataires ont annoncé le règlement de leurs dettes ou leur refus de solliciter un prêt ;
- 35 locataires ont accepté l'aide proposée, mais, 27 seulement l'ont effectivement obtenue et ont perçu au total la somme de 157 000 F, soit en moyenne 5 815 F.

Lors d'auditions préparatoires au présent rapport, plusieurs organismes tels que la Fédération française des familles, la conférence Saint-Vincent-de-Paul ou le service des tutelles de la Seine-Saint-Denis, ont signalé que l'intervention; des fonds d'aides est sollicitée trop tardivement, ce qui rend difficile le remboursement des dettes.

Le Conseil social auprès du comité directeur de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'H.L.M. (U.N.F.O.H.L.M.), dans un rapport sur le « logement des plus démunis » (mars 1985) reconnaît que le droit à l'habitat est en France particulièrement remis en cause pour certaines catégories de population et qu'il est parfois difficile à assurer dans le parc existant.

Au terme de ce chapitre, malgré la disparité des informations statistiques, empêchant de chiffrer l'ensemble des besoins, il paraît possible de se former une idée de l'ampleur et de la gravité du non-droit à l'habitat. Les enquêtes locales de clientèle donnent des indices sur l'augmentation du nombre de ménages en situation de précarité. Mieux, elles révèlent encore une fois les inégalités de situation qui peuvent exister sous une même désignation, de « mal-logé » par exemple.

Si les demandeurs de logement, surtout quand ils le sont depuis longtemps, sont en situation de précarité, ceux dont la demande n'est même pas enregistrée risquent d'être en état de grande pauvreté.

Le non-enregistrement de certaines demandes confirme d'ailleurs la difficulté d'identifier les plus pauvres, même au moyen de leurs besoins les plus cruciaux. A la limite, ceux-ci ne sont pas répertoriés de façon accessible à ceux qui sont chargés de rendre compte des besoins essentiels de la nation.

Mais grâce aux enquêtes de cas concrets, nous pouvons retenir sans risque de nous tromper que là où la précarité du logement prend des formes graves, elle risque de se situer dans un enchaînement de précarités équivalant à une situation de grande pauvreté.

A titre tout à fait indicatif et à défaut d'autres informations nous proposons une estimation encore très incertaine du nombre de personnes qui seraient, aujourd'hui en France, sans véritable logement (personnes sans abri, en habitat de fortune, hébergées par d'autres, en logement déclaré insalubre ou menacées d'expulsion). Cette estimation fait suite au programme européen d'action globale concertée contre la pauvreté, mené de 1976 à 1980 sur la ville de Reims, par le mouvement A.T.D. Quart-Monde. Ce programme a permis une collaboration de nombreuses instances, celle-ci s'est poursuivie et permet d'estimer aujourd'hui à un millier le nombre de personnes sans véritable logement sur les 200 000 personnes de l'agglomération rémoise, soit une proportion de 0,5 %. Compte tenu de cette proportion observée dans une ville moyenne, il nous semble raisonnable de supposer qu'au plan national pour 200 000 à 400 000 personnes, le respect du droit au logement n'est pas aujourd'hui une réalité.

<sup>(1)</sup> Réponse de M. Guy Fougier, préfet de police à M. Henri Malberg, président du groupe communiste, Conseil de Paris, 4 mars 1986.

## CHAPITRE IV

ACCÈS A LA FORMATION  
ET AU MÉTIER**Des hommes, des femmes, des familles survivent sans  
pouvoir acquérir des savoir-faire de base  
(et a fortiori nouveaux).**

Au fil des chapitres précédents, de réels indices ont montré que les précarités (manque d'argent, habitat de fortune, insalubre ou surpeuplé, chômage ...) s'enchaînent au plus bas de l'échelle sociale. Quelles sont, dans ces conditions, les chances des enfants de réussir un apprentissage initial ou de parvenir à une formation professionnelle et à un métier reconnu ? Dans quelle mesure la précarité d'existence des parents risque-t-elle de retentir sur les enfants et, éventuellement, de compromettre leur avenir ? Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, il importe d'examiner, dans la mesure du possible, leur situation par rapport à l'école et à la formation professionnelle.

En France, l'enseignement n'a jamais cessé de se démocratiser. Il a atteint progressivement toutes les catégories sociales. Ce progrès a-t-il toutefois bénéficié également à tous les enfants ? Au cours des années 60-70, des recherches ont révélé que tout n'allait pas aussi vite qu'on l'avait espéré. Malgré une amélioration, le taux d'accès à l'Université d'enfants issus de milieux ouvriers demeurerait très inférieur à celui d'enfants issus de milieux plus favorisés culturellement ; il était inexistant pour les jeunes les plus démunis. On ne mettait pas en doute la capacité de l'école d'offrir des chances à tous. Mais on s'est demandé et cela demeure vrai ' aujourd'hui encore, si les cheminements proposés aux élèves 'prennent suffisamment en compte leurs acquis à l'entrée à l'école et si les orientations proposées tiennent compte des débouchés.

Vers 1980, la France redécouvrit une réalité plus alarmante: l'illettrisme n'avait pas cessé de toucher une fraction de la population, surtout au plus bas de l'échelle sociale. Cela, malgré la scolarisation obligatoire et gratuite. Ne fallait-il pas en conclure qu'un écart socio-culturel certain demeurerait entre l'école et une partie des élèves originaires de milieux peu favorisés ? En l'occurrence il ne s'agissait plus d'un manque d'égalité des chances. Faute d'apprendre à maîtriser la lecture, l'écriture, le calcul, les enfants n'avaient apparemment aucune chance de développer leurs facultés, leur pensée, leur capacité d'analyser, de faire valoir leur expérience et, donc, de participer à la vie de la société environnante.

Au fil des recherches et découvertes, il est apparu qu'en effet, pour parcourir avec succès les étapes de l'enseignement scolaire, l'élève doit y apporter un certain nombre d'acquis de l'éducation dans la petite enfance. Ces acquis de maîtrise du corps, du langage, des notions de temps et d'espace etc, sont considérés comme assurés pour tous, mais ils ne le sont pas également dans tous les milieux. L'enfant, pour réussir à l'école, doit aussi avoir fait l'expérience préalable de réussites' enfantines au foyer.

Or, quels peuvent être les acquis et les réussites d'un petit enfant privé d'espace, de jouets, dans un logement surpeuplé, où les adultes ont le souci de la survie et ont peu été informés sur les besoins de la petite enfance ?

Nous savons aujourd'hui, que l'accès -à des savoirs et à des savoir-faire même élémentaires est, de fait, très difficile à toute une fraction de la population. Chaque année en effet, un nombre important de jeunes sortent du système éducatif sans diplôme ou avec le certificat d'études primaires (219000 en 1983). Pour les plus défavorisés, l'école contribuerait-elle à prolonger les précarités ou même à les accentuer? Quels sont les moyens de cerner la réalité?

Toujours confrontés à une insuffisance de statistiques nationales qui traduisent explicitement les situations de précarité et de grande pauvreté, ici dans le domaine de la formation et de l'accès au métier, il faut encore une fois s'appuyer sur des enquêtes et études partielles. A cet effet ont été retenues les plus récentes, notamment celles émanant des services de l'Éducation nationale. Elles apportent des éléments sur l'itinéraire des enfants dans le primaire, l'apport de la préscolarisation en maternelle, l'itinéraire dans le secondaire, les sorties de l'appareil de formation sans qualification et sans diplôme, l'illettrisme et le nonaccès à la formation permanente.

**1. - L'ITINÉRAIRE DES ENFANTS  
DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE**

Le suivi durant tout le primaire d'un important panel d'enfants de France métropolitaine dans l'enseignement public entrés au cours préparatoire en 1978-1979 a permis d'établir le tableau suivant. Il décrit leur cursus scolaire jusqu'en 1983-1984. Les résultats sont présentés sur 100 élèves<sup>(1)</sup>. Chaque ligne horizontale du tableau indique, par année scolaire, dans quelle classe se trouvent les 100 élèves entrés au cours préparatoire en 1978-1979. Par exemple, dès 1979-1980, 86 sur 100 sont passés au cours élémentaire première année (C.E. 1), 13 ont redoublé et 1 est dans l'enseignement spécial<sup>(2)</sup>. Les chiffres en italiques indiquent le nombre d'élèves ayant suivi un cursus scolaire normal.

Années scolaires	Classes						Enseignement spécial	Total
	C.P.	CE1	CE2	CM1	CM2	6°		
1978-1979	<i>100</i>							100
1979-1980	13	86					1	100
1980-1981	1	17	80	1			1	100
1981-1982		3	20	74	1		2	100
1982-1983			4	23	70	1	2	100
1983-1984			1	6	25	66	2	100

<sup>(1)</sup> Source: Note d'information n° 85-40 du Service de la prévision, des statistiques et de l'évaluation, S.P.R.E.S.E., ministère de l'E.N.

<sup>(2)</sup> Filière d'enseignement relevant du ministère de l'Éducation nationale ou du ministère de la Santé, s'adressant à des enfants handicapés physiques ou mentaux ou considérés comme déficients légers ou moyens (en référence au quotient intellectuel) ou atteints de troubles du comportement.

Ainsi, au terme des 5 premières années de scolarité obligatoire, 66 enfants sur 100 entrent en 6<sup>e</sup> sans avoir redoublé ; 25 ont redoublé une fois ; 6 deux fois ; 1 trois fois et 2 sont dans l'enseignement spécial.

Le pourcentage d'enfants ayant redoublé au moins deux fois lors de leur passage dans l'enseignement primaire ou fréquentant l'enseignement spécial est de 9 %. Si l'on considère, dans le même échantillon, la répartition par catégories socio-professionnelles des parents, sont dans cette situation :

- 26,1 % des enfants de manoeuvres
- 22,3% des enfants de salariés agricoles,
- 19,5 % des enfants de non actifs,
- 16,4% des enfants de personnels de service,
- 14,4% des enfants d'ouvriers spécialisés,
- 9,8 % des enfants d'ouvriers qualifiés,
- 6,3% des enfants d'agriculteurs exploitants,
- 5,6% des enfants de contremaîtres,
- 5,2% des enfants d'employés,
- 4,9% des enfants d'artisans, petits commerçants,
- 1,8 % des enfants de cadres moyens,
- 1,5 % des enfants d'industriels, commerçants,
- 0,4% des enfants de cadres supérieurs, professions libérales.

Si les redoublements multiples et la fréquentation de l'enseignement spécial concernent une très faible minorité des enfants de cadres supérieurs ou de membres de professions libérales (0,4 %), ils sont le lot de plus d'un quart des enfants de manoeuvres ( 26,1 %) et de près d'un quart des enfants de salariés agricoles (22,3 %).

Ces moyennes nationales par catégorie socio-professionnelle ne rendent pas compte de l'intensité de l'échec scolaire au sein de certaines populations à l'échelle locale. Dans des quartiers défavorisés, il arrive que les habitants soient marqués par un très faible taux de réussite scolaire : ni parents, ni enfants ne comptent sur la réussite et finissent par ne plus la croire possible.

Une enquête réalisée à Reims, à la rentrée 82-83, sur la situation scolaire de 117 enfants appartenant à des familles reconnues comme vivant en état de pauvreté persistante (source: Mouvement ATD Quart Monde), révèle qu'au moment de l'entrée en 6<sup>e</sup> aucun enfant n'a suivi une scolarité normale: la moitié des enfants ont déjà redoublé 2 fois, 1 sur 10 a redoublé 3 fois et les autres, soit 4 sur 10, ont déjà été orientés vers l'enseignement spécial.

Ainsi, les informations nationales et peut-être plus encore les explorations de cas concrets ou au niveau local montrent que l'inégalité des résultats scolaires est liée à l'inégalité des niveaux socio-économiques et culturels. Plus précisément, il ressort d'études récentes du ministère de l'Éducation que le niveau culturel et les aspirations transmises par la mère influent beaucoup sur la réussite scolaire dans l'enseignement primaire. A propos de la question difficile de l'inné et l'acquis, rappelons que d'après certaines études <sup>(1)</sup>, il est maintenant prouvé que les potentialités des enfants, en matière d'instruction scolaire, ne sont pas également mises en valeur. L'école a les moyens de préparer pour l'avenir un enfant moins doué, à condition que celui-ci bénéficie du soutien de sa famille et de son milieu. En revanche, l'école parviendrait encore, mal à prendre en compte les inégalités d'ordre purement social.

## II. - L'APPORT DE LA PRÉSCOLARISATION

D'après une note d'information du service des études informatiques et statistiques du ministère de l'Éducation nationale <sup>(2)</sup>, il est possible de mesurer l'apport de la préscolarisation en maternelle quant à la réussite scolaire des enfants dans l'enseignement primaire.

Catégories Socio-professionnelles des parents	Taux de réussite scolaire à la fin de l'enseignement primaire (absence de redoublement) selon l'origine sociale des enfants et la durée de leur préscolarisation				
	Durée de préscolarisation en maternelle				Ecart des taux de réussite après 3 ans de maternelle
	0 an	1 an	2 ans	3 ans	
Cad. sup./ prof. lib	76 %			87 %	+ 11
Cadres moyens	63 %			78 %	+ 15
Patrons ind. comm	52 %			66 %	+ 14
Agricul. exploit .	43 %			68 %	+ 25
Employés	39 %			61 %	+ 22
Ouvriers	30 %			48 %	+ 18
Autres	29 %			50 %	+ 21
Ensemble	38 %	49 %	56 %	61 %	+ 23

Ainsi parviennent au terme de l'enseignement primaire sans redoublement :

- 38 % des enfants n'ayant jamais été préscolarisés.
- 49 % des enfants ayant été préscolarisés 1 an.
- 56 % des enfants ayant été préscolarisés 2 ans.
- 61 % des enfants ayant été préscolarisés 3 ans.

Ces chiffres incitent à penser que la préscolarisation a globalement un effet favorable sur la capacité de suivre l'enseignement primaire. En moyenne cet effet augmente avec la durée de la préscolarisation.

Ainsi le fait d'avoir été préscolarisé pendant 3 ans en école maternelle va de pair avec une augmentation des chances de réussite de 38 % à 61 % par rapport aux enfants non-préscolarisés. Mais y a-t-il toujours une relation directe de cause à effet ? Les parents désireux de mettre leurs enfants en maternelle et en état de le faire sont le plus souvent des parents de milieux où on a été sensibilisé aux besoins de la petite enfance. Et même si les deux parents travaillent, ils parviennent dans ces milieux, à fournir des éléments matériels et culturels favorisant un bon développement des tout petits. Aussi faudrait-il en savoir plus sur les foyers dont les enfants sont préscolarisés, pour mesurer le bénéfice directement apporté par la maternelle. Il faudrait surtout mesurer la différence des réussites scolaires entre enfants préscolarisés et non-préscolarisés de foyers strictement comparables. Ce sont, là, des éléments qui manquent encore (mis à part quelques investigations à échelle trop réduite pour être significatives).

La question des apports relatifs de la maternelle et du milieu familial et social se pose d'autant plus que la note d'information pré-citée apporte d'autres éléments. Les enfants d'employés tirent deux fois plus de bénéfice scolaire de leur passage à l'école maternelle que les enfants de cadres supérieurs (+ 22 au lieu de + 11). Ainsi, l'effet positif de la pré-scolarisation semble être relativement plus important chez les enfants provenant des classes moyennes.

<sup>(1)</sup> Notamment celles de M. Schiff, M. Duyme, A. Dumaret, S. Tomkiewicz « Enfants de travailleurs manuels adoptés par des cadres » Paris, P.U.F., 1981.

<sup>(2)</sup> N° 82.09, 14 mars 1982.

Mais la performance scolaire des enfants d'employés après 3 ans d'école maternelle (61 % de non-redoublement en primaire) rejoint à peine celle des enfants de cadres moyens n'ayant jamais été pré-scolarisés (63 % de non-redoublement en primaire). Pour les enfants des milieux les plus aisés, même s'ils ne fréquentaient pas l'école maternelle, ils parviendraient encore majoritairement à de meilleurs résultats scolaires que les autres enfants préscolarisés. Les apports de leur milieu d'origine représentent apparemment un acquis plus important que ceux offerts par la maternelle à des enfants moins favorisés. En ce sens, le poids du milieu familial demeure déterminant pour les chances de tirer parti des apprentissages scolaires.

### III - L'ITINÉRAIRE DES ENFANTS DANS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

Dans l'enseignement secondaire les inégalités de la réussite scolaire semblent s'accroître plus encore.

Voici maintenant les résultats du suivi d'un *panel d'élèves de tous milieux entrés en 6<sup>e</sup> en 1980* <sup>(1)</sup>.

Leur situation 4 ans plus tard, en 1983-1984, se présente ainsi : 88,5 % des élèves gardent encore une possibilité de qualification scolaire et 11,5 % des élèves n'ont plus guère de possibilités de qualification scolaire; ces derniers sont pour :

- 2,1 % en 5<sup>e</sup>, avec 2 redoublements,
- 2 % en classe préprofessionnelle (C.P.P.N.) ou 4<sup>e</sup> pratique,
- 3,4 % en classe préparatoire à l'apprentissage (C.P.A.) ou 3<sup>e</sup> pratique,
- 0,9 % dans d'autres classes et 3,1 % rejoignent la vie active.

Ce sont évidemment des chiffres moyens; ils cachent de grandes disparités selon le milieu d'origine des enfants. Par exemple, si la moitié de ces enfants entrés en 6<sup>e</sup> en 1980 sont parvenus en Y sans redoublement, c'est le cas de plus de 80 % des enfants d'enseignants.

D'après l'enquête rémoise d'A.T.D. Quart Monde précitée, 8 % des élèves de 12-16 ans visés conservent encore une possibilité de qualification scolaire, mais 92 % n'en ont plus guère (68 % sont dans l'enseignement spécial).

Pour vraiment approfondir le lien entre grande pauvreté et enseignement spécial, il faudrait pouvoir disposer de statistiques nationales sur la scolarité des enfants issus des milieux les plus défavorisés.

Les notes d'information du S.P.R.E.S.E. précitées indiquent, pour l'année scolaire 1983-1984, la répartition des enfants de 12-16ans dans les différentes structures de l'enseignement spécial et précisent que les élèves de nationalité étrangère représentent 17,2 % des élèves des sections d'éducation spécialisée et des groupés de classes-ateliers, 11,6 % des élèves des écoles nationales de perfectionnement, alors qu'ils ne représentent que 6,7 % des élèves de l'enseignement secondaire.

Le critère de « débilite légère », le plus souvent invoqué pour justifier de telles affectations, est obtenu par une série de tests; les performances attendues supposent des acquis intellectuels correspondant aux capacités « moyennes » d'une classe d'âge érigées en normes pour tous. Ces normes ne tiennent pas compte du « temps d'acquisition » nécessairement

plus important pour des enfants de milieux culturellement moins développés.

Ces diverses données, malgré leurs limites, donnent une certaine mesure des disparités se manifestant au terme de l'enseignement secondaire.

### IV. - LES SORTIES DE L'APPAREIL DE FORMATION SANS QUALIFICATION ET SANS DIPLÔME

Les jeunes quittant l'appareil de formation au sortir des classes :

- du 1<sup>er</sup> cycle du second degré (6<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>)
  - de formation professionnelle en un an (certificat d'éducation professionnelle, classe pré-professionnelle de niveau, classe préparatoire à l'apprentissage),
  - de l'enseignement spécial,
  - du 2<sup>o</sup> cycle court avant l'année terminale,
- sont réputés sans qualification et sans diplôme au terme de la formation initiale <sup>(1)</sup>. Ils constituent les niveaux de formation VI et V bis, considérés comme les plus bas <sup>(2)</sup>.

Par rapport à l'ensemble des élèves quittant le système scolaire à un moment donné, quel que soit leur âge et le niveau atteint, les élèves sortant de l'école sans qualification représenteraient 26 % en 1973 et 11 % en 1983 <sup>(3)</sup>. Cette amélioration est en fait beaucoup moindre car la scolarité de nombreux élèves a été poursuivie dans le niveau V immédiatement supérieur (3<sup>e</sup> année de C.A.P. en 3 ans et 2<sup>e</sup> année de C. E. P.). Le niveau de formation pour beaucoup d'entre eux n'est pas réellement supérieur. Ils entrent en fait plus tard sur le marché de l'emploi. Le niveau V de formation constitue désormais à lui seul la moitié environ des sorties annuelles (48 % en 1983 contre 40 % dix ans plus tôt).

Si l'on prend en compte les personnes ayant au plus le certificat d'études, on obtient les chiffres suivants en 1983 :

#### Part des jeunes sans diplôme ou ayant le certificat d'études primaires dans la population active

	Hommes			Femmes		
	15-24 ans	25-49 ans	50 et plus	15-24 ans	25-49 ans	50 et plus
1985	31,2 %	36,1 %	63,1 %	26,1 %	36,3	67,0 %

Source: I.N.S.E.E., enquête sur l'emploi, 1985.

On peut mesurer ici la progression réalisée sur une génération (diminution de moitié du pourcentage des nondiplômés, plus importante d'ailleurs chez les femmes que chez les hommes) mais aussi le maintien d'un fort pourcentage (presque 1 sur 3) de non-diplômés parmi les jeunes de 15-24 ans

<sup>(1)</sup> Repères et références statistiques sur les enseignements et la formation 1985, S.P.R.E.S.E. Ministère de l'Éducation nationale.

<sup>(1)</sup> Les jeunes encore en apprentissage sont inclus dans les chiffres de sorties de l'appareil de formation.

<sup>(2)</sup> Niveau VI : Classe préprofessionnelle de niveau : C.P.P.N., et classe préparatoire à l'apprentissage : C.P.A. - Niveau V bis : 3<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> année de certificat d'aptitude professionnelle en 3ans et 1<sup>er</sup> année de brevet d'enseignement professionnel.

<sup>(3)</sup> Sources: Données sociales 1984 et bilan formation emploi à paraître

Si l'on considère l'entrée dans la vie active des jeunes, neuf mois après leur sortie de l'appareil de formation, quel que soit leur âge, on enregistre, entre 1973 et 1985, l'évolution suivante du taux de chômage des jeunes débutant dans la vie active :

	Hommes				Femmes			
	1973	1977	1980	1985	1973	1977	1980	1985
Jeunes sans diplôme <sup>(1)</sup>	12 %	31 %	42 %	56 % <sup>(2)</sup>	18 %	46 %	63 %	60 % <sup>(2)</sup>
Ensemble des jeunes	9 %	20 %	26 %	38 %	13 %	26 %	39 %	42 %

(1) Les jeunes encore en apprentissage sont exclus des chiffres d'entrées dans la vie active.

(2) En 1985, il s'agit des jeunes sans diplôme ou ayant le B.E.P.C.

Source: Données sociales 1994 et pour 1985, données I.N.S.E.E. en cours de publication.

Alors que le taux de chômage de l'ensemble des jeunes augmente déjà très fortement, ce tableau met en évidence *l'aggravation des écarts* : le taux de chômage des jeunes sans diplôme progresse en effet beaucoup plus rapidement. Entre 1973 et 1985, le taux de chômage des jeunes hommes sans diplôme passe de 12 à 56 % alors que celui de l'ensemble des jeunes hommes passe de 9 à 38 %.

Il en est de même, si l'on considère l'ensemble de la tranche d'âge des 15-24 ans.

#### Taux de chômage des jeunes de 15-24 ans

	Hommes		Femmes	
	1982	1985	1982	1985
Jeunes sans diplôme ou ayant le C.E.P	20 %	34,4 %	33,4 %	44 %
Jeunes avec diplôme quel qu'il soit	13,9 %	17,3 %	23,1 %	23,8 %

Source: I.N.S.E.E., enquêtes sur l'emploi, 1982, 1985.

Selon ce tableau, en 1985, un jeune homme sans diplôme sur 3 et près d'une jeune femme sans diplôme sur 2 sont en attente d'emploi sur le marché du travail, au lieu de 1 sur 6 pour un jeune homme diplômé et 1 sur 4 pour une jeune femme diplômée.

Comme le fait remarquer Mme Odile Benoit-Guilbot<sup>(1)</sup>

« Ces exclus du système scolaire sont le plus souvent des enfants d'ouvriers, manœuvres ou O.S., qui répètent l'histoire de leurs parents. Ils ont des taux de chômage toujours supérieurs à ceux des autres niveaux de formation ».

#### V. - L'ILLETTRISME

Ce n'est pas seulement l'accès à l'emploi qui est hypothéqué par une scolarisation non validée par un diplôme. Au coeur de ce phénomène s'en inscrit un autre, plus difficile à mesurer mais sans doute d'une plus grande gravité encore. Il s'agit du fait de ne pas assimiler ou de ne pas pouvoir maintenir les acquis scolaires les plus élémentaires comme la maîtrise de la lecture, de l'écriture, du calcul. On imagine difficilement ce que signifie ne pas savoir compter pour de futurs parents ayant à entretenir toute une famille avec des ressources aussi minimes qu'irrégulières. Paradoxalement le niveau d'instruction demeure le plus bas, là où les intéressés auraient le plus besoin, pour assurer leur vie quotidienne, de savoir lire, calculer, comparer.

" Quels droits en effet sont accessibles dans l'entreprise ou la cité à celui qui ne peut lire ? » se demande Mme Véronique Espérandieu, co-auteur avec MM. Antoine Lion et Jean-Pierre Benichou du rapport « Des illettrés en France » (1983). C'est là « une forme radicale d'inégalité sociale » qui relègue hors-champ non seulement, de façon transitoire, une génération de la population étrangère' mais, de façon plus structurelle, une fraction non négligeable de la population autochtone.

En 1982 un rapport établi au sein du Parlement européen, sur la lutte contre l'analphabétisme, par Mme Viehoff, reprend une estimation effectuée en 1981 par la Commission: le nombre de personnes qui, dans la Communauté des Neuf, ne savaient ni lire ni écrire, et ne disposaient pas de la capacité de compréhension généralement attendue d'un écolier de 13 ans, représentait entre 4 et 6 % de la population, c'est-à-dire environ 10 à 15 millions de personnes.

En 1976, une enquête réalisée par l'Union départementale des associations familiales (U.D.A.F.), auprès de 1000 familles de l'Essonne entretenant des relations suivies avec les services sociaux, indique que 47 % des hommes et 51 % des femmes ne savaient pas ou savaient mal à lire et écrire.

Le dossier de presse du groupe permanent de lutte contre l'illettrisme (G.P.L.I), en date du 25 février 1986, communique une mesure de l'illettrisme au sein des armées à partir d'une enquête précise

« Sur les 420 000 garçons qui constituent une classe d'appel, on peut compter approximativement 30 000 illettrés (7,14%).

Cette population se scinde en trois sous-groupes :

- 1) Les analphabètes, au nombre de 1000
- 2) Les illettrés dont la situation résulte de problèmes sociaux au nombre de 15000;
- 3) Les jeunes ayant oublié les notions apprises au cours de leur scolarité, au nombre de 14 000 ».

Le même dossier met en évidence les limites des possibilités d'action des armées :

« L'action de lutte contre l'illettrisme que peuvent envisager les armées portera essentiellement sur la troisième catégorie et, en second lieu, sur la première catégorie. La deuxième catégorie est en effet exemptée le plus souvent.

Sachant que seuls 280 000 jeunes sont incorporés chaque année, on estime à 10 000 le nombre d'illettrés pouvant être repérés au sein des armées et à 5 000 le nombre des volontaires pour suivre un cours de rattrapage ».

Des études plus qualitatives permettraient de connaître le milieu social d'origine de ces jeunes.

<sup>(1)</sup> Dans un article de la revue « Futuribles » (janvier-février 1985).

## VI. - LE NON-ACCÈS À LA FORMATION PERMANENTE

Dans ces conditions, l'accès aux diverses procédures de la formation reste très problématique pour une fraction importante de la population.

Le taux d'accès des salariés à cette formation est en général d'autant plus fort que leur niveau de formation initiale est élevé; ceci s'accroît encore dans les formations financées par les entreprises <sup>(1)</sup>.

Certes, les formations financées par l'État, en particulier pour privilégier les demandeurs d'emplois, sont bien consacrées pour plus de la moitié aux niveaux VI et V bis (cf. Données sociales, 1984). Et divers stages imaginés pour les 16-18 ans ou les 18-25 ans ont voulu prendre les moyens d'atteindre un public sans qualification et au chômage. Mais ils parviennent rarement à faire acquérir une réelle qualification reconnue. Quant aux formations organisées par l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A), elles permettent l'obtention d'un C.A.P., mais demeurent inaccessibles à « un nombre encore trop important de candidats, du fait d'insuffisances de niveau initial » comme le soulignait déjà l'Avis adopté le 27 octobre 1982 par le Conseil économique et social sur les perspectives de la formation des adultes. De nombreuses instances de formation continue ne mettent pas encore suffisamment en pratique des pédagogies, des moyens et méthodes pour combler les lacunes d'instruction survenues à l'âge scolaire.

Pour une bonne appréciation des précarités scolaires, il manque encore des statistiques nationales prenant spécifiquement en compte les enfants issus de foyers, de quartiers, de milieux de vie cumulant d'autres précarités. Nous l'avons déjà constaté pour les précarités de ressources et de logement. Mais ici, la question du milieu de vie est d'autant plus prégnante qu'elle va contribuer à déterminer l'avenir de générations nouvelles.

De même, l'échec scolaire est largement lié à la condition culturelle et socio-économique de la famille ou même du milieu. A la limite, certains enfants apparaissent comme des « débilés » au regard de l'enseignement, en raison de l'écart entre ce que l'école pense pouvoir attendre de leurs familles et ce que celles-ci peuvent effectivement offrir au développement de leurs enfants. Ils sont alors orientés vers l'enseignement spécial.

Il n'existe pas encore de statistiques nationales sur le lien entre grande pauvreté et enseignement spécial. Dans l'état actuel des connaissances, il est permis de penser que celui-ci représente un moyen de garder à l'école bon nombre d'enfants de milieux défavorisés. Mais comme il ne débouche sur aucun diplôme ni métier, les élèves en sortent sans aucune préparation à la vie active.

D'autres jeunes ne sont pas beaucoup mieux lotis, puisque plusieurs filières de l'appareil de formation peuvent, elles aussi, conduire à une sortie sans qualification ni diplôme (en 1983, 219 000 sorties sans diplôme ou avec le certificat d'études primaires). Les adolescents et adolescentes concernés se trouvent alors dans une situation pouvant aller de la précarité à la grande pauvreté. A partir de l'observation qu'en 1983, un jeune homme sans diplôme sur 4, et une jeune femme sans diplôme sur 3, sont au chômage, il est permis de supposer que ceux-ci proviennent en bonne partie de foyers où le chômage et

le sous-emploi sont déjà de règle pour les parents. Sans encore pouvoir proposer des chiffres, nous touchons ici sans doute à la grande pauvreté transmise d'une génération à l'autre.

Nous y touchons aussi par l'illettrisme, phénomène quasi impossible à cerner par les statistiques nationales (seul le service national le permet pour les hommes. A ce titre la proportion de 7 % pour une classe d'appel constitue une indication très utile). Mais comment recenser tous les citoyens adultes ayant mal acquis ou ayant perdu la faculté de lire et d'écrire devenue indispensable pour vivre dans le monde moderne ? Et nous touchons au problème d'une précarité scolaire susceptible de déboucher sur un état de grande pauvreté rendant difficile l'accès à la formation continue. Car il est de fait que celle-ci ne concerne pratiquement pas les jeunes et adultes ayant trop peu profité de l'instruction scolaire. Les chiffres disponibles sont disparates et partiels, mais ils conduisent à supposer que la formation continue ne constitue pas encore une protection contre la grande pauvreté et un moyen d'enrayer l'exclusion quasi définitive de la vie productive du pays.

### CHAPITRE V

#### LES PRÉCARITÉS CUMULÉES DANS UN QUARTIER POPULAIRE : UN EXEMPLE A CAEN

Nous avons interrogé des sources statistiques générales et tenté d'en préciser l'intérêt et les limites. Afin d'apprécier les phénomènes de cumul de précarités, nous devons recourir à une approche d'une autre nature qui consiste à explorer un territoire bien circonscrit : localité, quartier, ensemble d'immeubles... Il s'agit d'identifier les marques de la grande pauvreté, connaissant la composition sociologique de la population du territoire retenu.

#### 1. - AU COEUR D'UN QUARTIER : DES SITUATIONS DE CUMUL DE PRÉCARITÉS

Achévé en 1962, le quartier de la Guérinière à Caen (2 500 logements) est un ensemble d'immeubles H.L.M. édifiés pour le relogement de populations sinistrées pendant la deuxième guerre mondiale et domiciliées jusqu'alors dans des îlots insalubres. Une opération de réhabilitation y était en cours, en 1984-1985, permettant le conventionnement des immeubles rénovés. De nombreux locataires endettés dans d'autres quartiers de la ville ont été relogés là, l'A.P.L. permettant un allègement substantiel des dépenses de logement.

L'Institut de recherche et de formation du mouvement A.T.D. Quart Monde a réalisé, en novembre-décembre 1984 et janvier 1985, une enquête auprès des ménages locataires de logements de type « Economique », « Lopofa », ou « opération Million » (650 logements), pour tenter de mieux connaître la vie quotidienne des plus défavorisés au sein d'un quartier populaire <sup>(1)</sup>. 340 ménages (représentant 1 150 habitants) ont accepté de répondre à cette enquête.

<sup>(1)</sup> Cf. C. Baudelot et R. Establet « Formation continue: un redoublement des inégalités » dans revue « Éducation et Société » n° 1, mai-juin 1982, à propos de l'enquête I.N.S.E.E. « Formation qualification professionnelle en 1977 ».

<sup>(1)</sup> Pauvreté-précarité économique. Enquête dans un quartier populaire de Caen. Editions Science et Service Quart Monde, 1986.

La population interrogée est en majorité française (88 %). On y relève d'emblée une forte proportion de facteurs de précarité :

- 35 % des ménages, soit la moitié des familles avec enfants, sont des familles monoparentales,
- dans 63 % des ménages, personne n'a d'emploi (68 % des personnes sans emploi le sont depuis plus d'un an; 23 % depuis plus de quatre ans),
- 50 % des chefs de ménage n'ont aucune qualification professionnelle,
- la moitié des chefs de ménage (117 sur 234 personnes ayant répondu à cette question) ont commencé à travailler avant 14 ans, plus d'un tiers (82 sur 234) entre 14 et 16 ans.

L'enquête met en lumière deux traits dominants dans la situation économique de ces ménages:

#### A. - La faiblesse et l'irrégularité des ressources

- 22 % seulement des ménages déclarent qu'il leur reste de l'argent pour pouvoir subsister pendant plus d'un mois.
- 37 % des ménages seulement vivent directement d'un travail soit salarié (33 %) soit indépendant (4 %). Mais plus de la moitié de ceux qui travaillent ont une activité précaire : contrat à durée déterminée (1 sur 4), intérim (1 sur 8), ou à temps partiel (1 sur 6).
- 17 % des ménages perçoivent une allocation de chômage dont 6 % au titre de la solidarité. Mais plus de la moitié des chômeurs ne sont pas indemnisés : ils ont épuisé leurs droits (1 sur 3), ou ils ne justifient pas d'un nombre suffisant d'heures travaillées (1 sur 7), ou ils sont à la recherche de leur premier emploi (1 sur 10).
- En octobre 1984, 18 % des familles n'ont d'autres ressources que les allocations familiales. Or, au cours de cette année 1984, 1 famille sur 4 a dû subir une interruption de versement de ces allocations, le plus souvent en raison de la révision des droits.

La précarité des situations varie donc d'intensité selon les moments et peut se prolonger sur des périodes plus ou moins longues. Elle dépend principalement de la régularité des prestations auxquelles on a droit, des possibilités de trouver un travail stable, de la possibilité d'obtenir à temps des aides suffisantes pour subsister. Notons aussi que certaines situations constituent en elles-mêmes une précarité pour tout le groupe familial ; spécialement si le chef de famille est parent isolé, s'il n'a pas d'emploi, s'il n'a pas de qualification ou s'il ne dispose pas de réserve d'argent.

Les quelques chiffres rappelés ici mettent en évidence un groupe social où la plupart des ménages vivent dans l'insécurité économique. Si pour certains elle est essentiellement liée à la difficulté d'accès à l'emploi, pour d'autres elle s'enracine dans une histoire familiale dont la mémoire n'a pas eu encore le temps de s'effacer. De nombreux chefs de ménage ont en effet évoqué devant les enquêteurs les divers déménagements ayant ponctué leur existence, de baraquements en maisons vétustes jusqu'à ce quartier où ils ont été logés d'office (« j'ai été relogé là parce que j'avais des dettes ». Les H.L.M. m'ont dit: « c'est la Guérinère ou l'expulsion »). Et même ici, reconnaissent-ils, ils ne parviennent pas à faire face à leurs obligations de locataires. Plusieurs ont parlé du chômage qu'ils connaissaient déjà dans les années 50, ou bien ont dit comment ils devaient, encore enfants, aller travailler dans les fermes ou pêcher et i vendre des moules pour subvenir aux besoins de leurs familles. La plupart des parents ont dit combien ils souhaitaient que leurs enfants réussissent mieux à l'école pour envisager un avenir différent de ce qu'ils ont eux-mêmes connu.

#### B. - L'endettement des personnes interrogées

- 50 % des ménages ont des dettes de loyer, 19 % des ménages ont été menacés d'expulsion en 1984 et si l'on considère seulement les familles dont les allocations familiales constituent la ressource principale, ce pourcentage de ménages menacés d'expulsion s'élève à 40 %.
- 25 % des ménages ont des dettes d'eau,
- 23 % des ménages ont des dettes de gaz et d'électricité.

Ont eu l'électricité coupée en 1984:

- 20 % des ménages,
- et 41 % des familles ayant les allocations familiales comme ressources principales.

Ont eu le gaz coupé en 1984:

- 9 % des ménages,
- et 20 % des familles ayant les allocations familiales comme ressources principales.

- 30 % des ménages ont des dettes cumulées (loyer, eau, E.G.F.),

- 38 % des ménages ont des crédits à payer.

Ont été menacés de saisies en 1984

- 30 % des ménages,
- et 58 % des familles ayant les allocations familiales comme ressources principales.

### II. - LA PAUVRETÉ, UNE MANIÈRE D'ÊTRE ET DE VIVRE

Dans ces conditions et ce climat, comment s'organise la vie quotidienne pour faire face à cette insécurité économique, particulièrement dans les foyers les plus atteints? Elle est caractérisée, disent-ils, par les attentes, les privations, la mauvaise santé, l'angoisse transmise aux enfants mais aussi par l'hébergement, l'entraide, les travaux épisodiques, les moments de fête, le courage donné par les enfants.

#### A. - Les aspects négatifs

- *Les attentes* : La population vit dans l'attente. Attente d'une bonne nouvelle à laquelle on n'ose pas croire: une possibilité d'embauche ou de stage. Attente du versement des allocations familiales, ou du secours pour l'obtention duquel on a fait des démarches. Mais aussi attente anxieuse de l'huissier ou de l'agent de l'E.D.F. dont on sait qu'ils risquent de se manifester.

- *Les privations* :

- 46 % des ménages déclarent se priver pour la nourriture, (c'est le cas de 72 % des familles ayant les allocations familiales, comme ressource principale).

- 48 % des ménages déclarent recevoir des vêtements, (c'est le cas de 68 % des familles ayant les allocations familiales comme ressource principale).

- 14 % des ménages seulement sont partis en vacances en famille durant l'été 1984. D'autres (40 % des ménages) ont réussi à envoyer les enfants en vacances.

- *La mauvaise santé* :

40 % des personnes interrogées se plaignent d'une mauvaise santé. Si les trois quarts des adultes bénéficient d'une prise en charge par la Sécurité sociale, complétée même par une mutuelle pour 30 % d'entre eux, il reste qu'un adulte sur 4 est tributaire d'une prise en charge par l'aide sociale

- *L'angoisse transmise aux enfants* : ceux-ci ont à subir, comme leurs parents, les conséquences des rentrées irrégulières d'argent sur la nourriture, l'habillement, la santé..., les sanctions ou les menaces de sanction relatives à l'endettement. Certains enfants subissent par ailleurs l'angoisse du placement qui demeure pour leurs parents une menace jamais définitivement écartée.

## B. - Les résistances des plus pauvres à la misère.

- *L'hébergement* : 1 ménage sur 5 héberge une ou plusieurs personnes chez lui. Il peut s'agir de parents (le plus souvent un frère ou une sœur) isolés ou en couple, ou de personnes sans lien de parenté (hommes seuls, jeunes, couples) qui se trouvent sans logement. L'hébergement peut alors occasionner une petite rentrée supplémentaire d'argent; mais il entraîne un surpeuplement accentué et à terme des tensions telles, qu'il faut mettre fin à cette sorte de dépannage mutuel. De nombreuses familles continuent d'héberger, parfois pendant de longues années, leurs propres enfants devenus adultes, voire en ménage avec enfants, quand ils ne savent où aller faute de ressources et de possibilités d'accès à un logement, même social.

- *L'entraide* : 1 ménage sur 2 a dû recourir en 1984 à des emprunts d'argent auprès des voisins. Il y a là tout un réseau d'échanges (prêts et emprunts). Il permet d'assurer la survie immédiate et quotidienne quand on ne peut faire autrement; il permet aussi d'éviter une saisie ou de rétablir l'approvisionnement en eau ou en électricité. Mais ce système entraîne des dépendances entre les ménages: il faut rembourser si l'on veut pouvoir compter sur cette même entraide à une autre occasion. De fait, beaucoup de ménages qui ont dit avoir eu besoin de l'entraide en 1984 ont ajouté qu'il devenait de plus en plus difficile d'obtenir des prêts au sein du quartier <sup>(1)</sup>.

- *Les travaux épisodiques* : par exemple aller à la pêche, faire des jardins, travailler chez un maraîcher, trouver des corvées dans la récupération, le déchargement ou le déménagement, des « petits boulots » dans la mécanique ou l'habitat (tapisserie, peinture). Il s'agit de rendre service, de ne pas rester inoccupé, de ramener quelques légumes, quelques poissons ou quelques sous. Mais les occasions se font de plus en plus rares. Selon l'enquête il y a, dans la région de Caen, plus de concurrence qu'auparavant sur le marché de l'emploi informel. Plus de concurrence entre travailleurs non-qualifiés d'une part: ils viennent de plus loin en plus grand nombre chercher une dernière chance d'emploi. Plus de concurrence des chômeurs plus qualifiés d'autre part, pour tout ce qui est travail informel dans le bâtiment, « faire des jardins », etc...

- *Les moments de fête*, quand on vient de toucher de l'argent, notamment. C'est un phénomène bien connu dans toutes les zones de pauvreté, les familles s'efforcent de ponctuer la vie difficile par des moments de joie, « parce qu'on ne peut pas toujours se priver ». Pouvoir rembourser ce qu'on doit aux voisins, c'est, d'ailleurs effectivement la fête. Il faut aussi savoir, de temps en temps, offrir quelques friandises aux enfants (« Pourquoi doivent-ils souffrir ainsi, ce n'est pas juste »), ou se payer une sortie si on ne veut pas succomber au désespoir. « Quand il y a certaines choses que tu peux te permettre, tu te sens déjà plus libre », a confié une personne interrogée. Nous assistons là, à un art de vivre, à une manière de vivre, à une ma-

nière de résister à la misère. Mais il en coûte de l'argent et tout l'entourage n'apprécie pas toujours cette façon de dépenser le peu dont on dispose.

- *Le courage puisé dans la présence d'enfants au foyer*. Tous les parents interviewés ont cité la présence d'enfants parmi les principaux facteurs incitant à résister. « Pour les enfants », les parents retournent chercher un emploi ou quêter une aide, quand pour eux-mêmes, ils ne s'exposeraient plus au risque de se voir humilier.

Les enfants eux-mêmes puisent courage dans la résistance manifestée par les parents. L'enquête note aussi leurs propres initiatives pour faire vivre la famille. Ils ramènent au foyer objets, aliments récupérés ou quelque argent; ils vont parfois faire les courses quand la mère est épuisée ou ne sait pas lire les étiquettes au supermarché. On les voit même recevoir l'huissier.

Voici donc, brièvement résumés, quelques traits qui apparaissent dans une enquête sur un territoire localisé. Ils caractérisent les conditions de vie des ménages ayant le plus de difficultés au cœur d'un quartier populaire urbain. Il y aurait bien d'autres aspects à faire valoir, notamment quant aux relations avec les institutions sociales locales, avec les associations, avec les élus. Nous avons choisi les éléments nous permettant de situer la nature, la portée et aussi les enchaînements des précarités vécues par tout un groupe de population.

Le sous-quartier choisi pour cette enquête est à l'image d'autres en France. Dans chaque agglomération il existe des lieux où sont concentrés ainsi des ménages nettement plus exposés que d'autres à la grande pauvreté et à la précarité économique et sociale. Les associations engagées sur le terrain et les services sociaux peuvent en témoigner. Mais de telles situations existent également de façon plus diffuse dans le tissu urbain et dans les campagnes. Elles peuvent être plus cachées ou du moins plus difficiles à comptabiliser; les personnes et familles concernées n'en sont pas moins exposées à la marginalité, à l'exclusion. Cela d'autant plus que les réseaux traditionnels d'entraide sont alors moins denses.

Cette investigation dans une zone locale bien circonscrite permet de mieux comprendre comment des précarités peuvent s'enchaîner, coexister dans un foyer et même dans un quartier. Comment elles peuvent finir par former un tout qui façonne une manière de penser et de vivre devenant commune, non seulement aux membres d'une même famille mais à l'ensemble d'un groupe de familles partageant des conditions très similaires.

Ce genre d'enquête permet d'identifier un milieu social. Les personnes et familles s'y organisent en fonction d'une expérience commune, comme le font toutes les familles de tous les milieux. Le milieu de grande pauvreté rencontré ici est à la fois source d'entraide, de relations constructives et source d'un certain enfermement. Les difficultés, le faible prestige des uns et des autres pèsent sur l'ensemble. Malheureusement ces facteurs négatifs du milieu de grande pauvreté retiennent souvent davantage l'attention que les facteurs positifs de soutien et d'encouragement mutuels.

L'enquête territoriale prend une place importante dans l'ensemble des moyens d'investigation et de connaissance. Alors que les recherches plus proprement statistiques renseignent davantage sur la nature et le coût des mesures à mettre en œuvre, la recherche locale plus qualitative met plutôt l'accent sur leurs modalités d'application. Quelles priorités établir, quelle articulation assurer entre les différents types de mesures? Tout cela dépend largement de la façon dont les intéressés vivent leur situation. L'appréhension de ces situations vécues suppose d'emprunter le regard de petits groupes locaux bien sélectionnés et significatifs.

<sup>(1)</sup> Pour l'organisation sociale et l'entraide dans un ensemble d'habitations défavorisées, voir aussi en particulier, Jean Labbens, « La condition sous-prolétarienne, héritage du passé », (Missions Science et Service, 1964) et Jean-François Lae et Numa Murard, « Les réseaux souterrains en cité de transit », recherche de la C.N.A.F. et Plan construction, (Epsilon, 1982-1984)

## CHAPITRE VI

**LA GRANDE PAUVRETÉ  
VUE A TRAVERS L'ÉLABORATION  
DE MONOGRAPHIES DE FAMILLES <sup>(1)</sup>**

Le chapitre précédent a mis en évidence, à travers un certain type d'enquête localisée, que des hommes et des femmes risquent de garder trace et mémoire dans leur corps et dans leur esprit des événements qui ont marqué leur existence et celle de leurs parents. Leurs attitudes et leurs comportements sont façonnés par des manières d'être, de faire et de penser qui sont l'héritage de tout un milieu et d'une histoire collective. Or cette référence historique commune (qui se retrouve dans tout milieu social) colore sans aucun doute la nature même des besoins et aspirations de chacun et de chaque famille en particulier.

C'est une chose d'être femme seule chef de famille, c'en est une autre en étant soi-même issue d'un milieu très démuné et marquée par un passé de placements successifs.

C'est une chose d'être demandeur d'un logement, c'en est une autre de l'être en appartenant à une lignée où personne n'a pu accéder au statut de locataire, où tous ont été hébergés ou relégués dans des conditions d'habitat précaire.

C'est une chose d'être sans ressources, c'en est une autre de l'être de façon chronique.

C'est une chose d'être scolarisé, c'en est une autre de l'être en ne connaissant personne dans son entourage familial qui ait pu, grâce à l'école, parvenir à améliorer sa condition.

C'est une chose d'être sans emploi, c'en est une autre de l'être après avoir déjà souffert du chômage, après n'avoir eu d'autre vie professionnelle que des tâches non reconnues, des travaux mal protégés.

C'est une chose de subir soi-même le rejet social, c'en est une autre de se savoir d'un groupe social qui en est affecté tout entier et cela depuis longtemps.

Ces différentes caractéristiques forment la trame de la pauvreté «consolidée» parfois transmise d'une génération à l'autre. Mais il faut garder en mémoire que l'une ou l'autre de ces précarités, dès lors qu'elles vont durer, risque d'enclencher un processus de paupérisation atteignant des couches nouvelles.

La manière dont la grande pauvreté est effectivement vécue compte pour beaucoup dans les façons d'envisager des solutions. Comment concevoir, leur mise en œuvre, sans comprendre comment les intéressés ont ajusté leurs attitudes et leurs conduites aux conditions données ? Tout ceci constitue une connaissance qualitative assez rare. Elle ne peut s'acquérir que par l'élaboration patiente et minutieuse de monographies de personnes et de familles. Il sera tout d'abord question dans ce chapitre d'un exemple emprunté à « La pauvreté intolérable : biographie sociale d'une famille, assistée » par Jean-Pierre Nicolas, directeur d'un service départemental de protection de l'enfance dans une association de sauvegarde. (Erès, 1984).

**1. - LE DÉROULEMENT PROPRE  
DE L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE  
UN RISQUE DANS LA VIE D'UNE FAMILLE**

Jean-Pierre Nicolas met en parallèle la biographie administrative d'une famille établie à partir d'enquêtes sociales et de nombreux documents émanant des organismes de prise en charge pendant 15 ans, de 1966 à 1981, et l'autobiographie familiale racontée par un des enfants et son épouse, Bertrand et Jacqueline Rouillard. Au regard de l'auteur, cette juxtaposition de deux types de récits d'une vie familiale montre le fossé d'incompréhension réciproque entre les institutions officielles et la famille, et même le cheminement quasi autonome d'un dossier administratif.

Le logement qu'occupe la famille Rouillard est caractéristique de la vie à l'écart des plus pauvres. Il est loin du bourg, c'est l'ancienne maison de garde-barrière d'un passage à niveau désaffecté, très délabrée, trop petite pour les 13 personnes que compte le foyer. Il n'y a ni eau potable, ni électricité, et la famille est coupée du village en hiver à cause des inondations. Tout un bric à brac d'objets accumulés autour de la maison lui donne un aspect de saleté et de désordre. L'aide ménagère proposée à la famille s'est découragée devant l'ampleur du travail et l'exiguïté du logement. Le maire est d'avis qu'il faut reloger la famille. Tout le monde finit par reconnaître que le relèvement de la famille dépend de l'amélioration de son habitat. Encore faut-il lui en donner les moyens. Avoir un logement plus grand, telle est aussi la demande formulée par la famille en 1966.

La première mesure prise est une mise sous tutelle ; il faudra attendre encore 6 ans avant que soit posée la première pierre pour construire un logis attenant à la maison de garde-barrière. Toute autre solution a été hypothéquée par l'insolvabilité du ménage mais aussi parce que personne ne tenait à voir arriver cette famille dans un H.L.M. ou dans un village. La famille elle-même avait fini par ne plus souhaiter un relogement. « Qu'elle reste isolée » s'était imposé comme la seule solution.

Au moins être réunie, tel était l'espoir de la famille. Car, devant le manque de ressources et parce qu'on reprochait aux parents de n'améliorer en rien leur existence pour élever correctement leurs enfants, 7 d'entre eux avaient été pris en charge en 1968 par divers services. Ceux-ci refusaient de les leur rendre. A titre d'essai, le plus jeune enfant (3 ans) est cependant rendu en 1970 ; les parents doivent faire leurs preuves sous le contrôle du service des tutelles et d'un service éducatif spécialisé. S'opposant au malheur qui s'abat sur sa famille, Mme Rouillard va faire front seule contre tous et obtenir le retour de ses autres enfants à l'occasion du mariage de l'aîné de ses fils.

Une mainlevée du placement est alors consentie pour 3 d'entre eux. Mais comme rien n'a changé dans l'entretien du logement, le retrait des enfants est à nouveau demandé.

Ces tensions rejaillissent sur les relations familiales. M. Rouillard doit aller faire un séjour à l'hôpital psychiatrique ; il disparaît ensuite sans donner de ses nouvelles. Mme Rouillard demande le divorce en 1974 ; puis elle est amenée à quitter le domicile, après le suicide de son nouveau compagnon accusé du viol d'une de ses filles. Les enfants sont à nouveau placés. En novembre 1975, la maison est vendue.

Pourtant, Bertrand Rouillard témoigne du dynamisme de la famille : « Mon père a toujours travaillé. Il a fait un nombre incroyable d'entreprises. Avant d'être maçon manœuvre, puis conducteur de pelleuse, il avait exercé le métier de roulier dans les caves de potasse... A la maison, on était propre et bien soigné, même si on mangeait souvent la même chose tous les jours ; on n'était même jamais malade. Ma mère aimait ses

<sup>(1)</sup> Les noms patronymiques figurant dans ce chapitre ont été changés et toute homonymie serait purement fortuite.

enfants et ne voulait pas en être séparée... Bien sûr on manquait l'école quand il y avait des inondations l'hiver ou quand il fallait garder les frères et sœurs... Bien sûr la mère nous malmenait parce qu'elle n'avait pas réussi à faire ce qu'elle voulait faire ; des fois on prenait des raclées pour rien ».

Mais le plus grave est que la vie privée de la famille Rouillard était devenue un espace public parcouru par tous ceux qui sont venus voir, s'informer, observer, enquêter, évaluer.

« L'irrespect de la norme est à la source de la peur et de la crainte qui se développent (à l'égard de la famille)... Les carreaux cassés remplacés par des cartons, les vieux cycles détériorés, l'alcoolisme occasionnel du père, les déplacements de la mère, tout cela forme un halo qui fait réagir alentour. Les différents rapports soulignent ce qui diffère chez les Rouillard par rapport à la norme. Or cela déclenche des flux de regards négatifs qui les négativisent davantage ».

La mesure de tutelle est ainsi justifiée : « De notoriété publique M. Rouillard est un alcoolique qui, à certaines époques, absorbait en moyenne au moins 3 litres de vin par jour sur le chantier et en dehors de son travail. Il a la réputation justifiée d'être nerveux et paresseux. Mme Rouillard est assez dolente et, de plus, très fatiguée par ses grossesses répétées. Elle ne fut jamais très compétente en ce qui concerne l'organisation ménagère et petit à petit l'intérieur de la maison est devenu un véritable taudis ».

La famille Rouillard était aussi accusée de menus larcins vol de récolte pour nourrir les lapins, vol d'une barque de pêche, vol de mobylette. Les enfants sont accusés de chaparder et de braconner. A l'école, ils sont traités de paresseux, d'insolents, d'instables, de perturbateurs. Deux vont être suivis par le service d'observation en milieu ouvert, les autres placés au foyer départemental de l'enfance... « pour répondre aux besoins immédiats des enfants et compte tenu de l'urgence de la situation. ».

Or, remarque J. P. Nicolas, « isoler un enfant d'un ensemble, le considérer comme un « cas social », l'examiner sous l'angle de ses troubles individuels au niveau de sa santé, de son évolution psychologique... ne peut conduire qu'à des impasses ».

« Placés, les enfants perdent leur identité faite de bric-à-brac, d'odeurs spécifiques, de voix qui s'entrechoquent, qui la constituent et les livrent au vide. Même si les familles d'accueil sont parfaitement et adéquatement choisies, l'identité de chacun et de tous se trouve bouleversée, déchirée, meurtrie ».

Par la juxtaposition de ces deux récits, l'auteur met en évidence le fait d'avoir voulu satisfaire des besoins, mais sans connaître suffisamment la réalité vécue, les aspirations et demandes de la famille. Réduire une personne ou une famille à ses besoins, dit Jean-Pierre Nicolas, c'est toujours risquer de l'identifier à ses déficiences : ce « sont » des alcooliques, des malades mentaux, des violents. Si bien que l'action des intervenants extérieurs a ici abouti à détruire la famille, au lieu de l'aider à se reconstruire comme c'était son but.

Une histoire singulière que celle de la famille Rouillard ? Sans aucun doute. Est surtout particulière la transcription de cette histoire par les divers intervenants ; L'auteur montre ainsi une logique administrative ayant son déroulement propre. Il déplore que les différents intervenants n'aient pas su être à l'écoute des attentes de la famille, s'appuyer sur ses propres résistances à la pauvreté. Cette biographie est sans doute un peu caricaturale, notamment à l'encontre des travailleurs sociaux. En effet, aucun acteur de terrain ne connaît de famille, si pauvre soit-elle, qui n'ait aucun agent social ou élu pour la défendre et n'entretienne aucune relation de voisinage ou de parenté.

N'est-ce pas précisément dans ces relations et solidarités que l'on peut trouver le point de départ d'une action non seulement familiale, mais sociale ? Et l'objectif d'une monographie de famille n'est-il pas d'abord de fournir les éléments de connaissance indispensables à l'action ?

En poursuivant cet objectif, certaines associations, ainsi que des intervenants sociaux, mènent des travaux monographiques de familles ; ceux-ci reposent souvent sur « l'observation participante », effectuée, au jour le jour, par des personnes engagées à soutenir les familles dans leur propre lutte contre la misère. Cet effort quotidien traduit leur volonté de s'appuyer sur le dynamisme de la famille et de son environnement. Il est aussi la meilleure garantie que les intéressés seront partenaires de l'action de promotion entreprise avec eux. Le travail monographique exige une certaine qualité de relation, du temps, et une expérience solide des réalités de la pauvreté.

## II. - LA DÉCOUVERTE DE L'HISTOIRE DES FORCES ET DES RÉSISTANCES D'UNE FAMILLE : UN OUTIL D'ACTION<sup>(1)</sup> POUR CHANGER SON AVENIR

Dans les années 30, aux abords de Caen, le père de Monique Pradel était livreur de charbon Sa mère faisait des corvées dans les fermes alentour. Fillette, Monique a été placée, elle-même, dans des fermes pour y gagner sa subsistance d'enfant. Elle a peu fréquenté l'école, mais elle n'est pourtant pas tout à fait illettrée. Très jeune, elle épouse Raymond Hornaing, lui aussi d'origine modeste.

Lui, c'est sa grand-mère qui l'élevait quand son père, maçon, cherchait en vain du travail, au temps de la crise des années 30. Sa mère faisait alors des ménages pour faire vivre les siens. Raymond a aussi travaillé dans les fermes. Lorsque son père mourut - il avait alors 14 ans - il se plaça comme aide vacher. Mais deux ans plus tard, il fuit la campagne pour apprendre le métier de son père : maçon. Mais il n'obtient pas son certificat d'aptitude professionnelle (C.A.P.) et fait désormais « tous les métiers ». Une fois mariés, commence pour les jeunes époux un périple à travers des logements de fortune qui va durer 25 ans

- 6 mois dans une cabane, construite sur un minuscule terrain qu'on leur a prêté ;

- 1 an dans une vieille maison détruite par la guerre ;

- quand celle-ci est abattue, ils vont au « 43<sup>e</sup> », baraquements installés dans une caserne désaffectée, où ils séjournent 4 ans ;

- ils restent ensuite 6 mois dans une baraque près de celle où habite le père de Monique ;

- puis trouvent une pièce dans des logements d'urgence ;

- avant de s'installer dans de nouveaux baraquements, d'où ils seront chassés par un incendie ;

- ils sont alors 1 mois à l'asile pour personnes seules, puis de nouveau dans un baraquement.

Enfin, en 1971, leur est attribué un pavillon dans une ancienne cité de transit, où ils vont demeurer jusqu'à la mort de Raymond Hornaing, en 1985. Mais dans les 25 ans qui ont précédé, Mme Hornaing, qui n'a jamais cessé de se battre contre l'humidité, les rats et la moisissure des parois et du sol, le froid de l'hiver, la chaleur et la poussière étouffantes de l'été, le manque d'eau et de lumière, a aussi mis au monde 12 enfants. Deux sont morts en bas âge. Des 10 autres, 9 seront placés pour des périodes généralement assez longues (souvent dès l'âge scolaire et jusqu'à 18 ans)

<sup>(1)</sup> Monographie tirée de l'ouvrage « Comme l'oiseau sur la branche » histoire des familles dans la grande pauvreté en Normandie, d'Alwine De Vos Van Steenwijk. Éditions Science et Service. Quart Monde, 1986.

Les services sociaux décident de la mesure en raison de l'état des logements successifs, mais aussi parce que les parents n'ont pratiquement pas d'instruction scolaire. « On vous place votre Benoît, pour qu'il ne devienne pas un voyou » déclare-t-on à la mère. « Comme ça, ils sont tous partis, les uns après les autres », nous dira-t-elle plus tard.

M. Hornaing, persévérant, avait pourtant réussi, à 24 ans, à obtenir enfin un C.A.P. de maçon, au terme d'une formation sur le tas. Mais cela n'a pas influé sur sa carrière professionnelle. M. Hornaing continue à « faire un peu tout » comme tâcheron dans le bâtiment, puis au port de Caen. Un de ses fils qui, lui, vers 1980, ne trouvera plus d'emploi du tout, dira de lui, non sans fierté :

« Mon père, il a appris maçon, mais il a fait de tout. Il trouvait de petites corvées, des camions à décharger. Il a travaillé aussi à la Charbonnière ».

A 42 ans, après avoir longtemps souffert de maux d'estomac, de bronchites et de rhumatismes mal soignés, le père sera enfin reconnu invalide. Sa minuscule pension représentera la première rentrée d'argent parfaitement régulière au foyer.

Pour la mère, cela ne change guère la vie. Tout au long des années, quand son mari ne trouvait plus d'emploi ou ne gagnait pas assez, les deux époux partaient ensemble arracher les betteraves 'ou rentrer le foin, ou encore « faire les coquillages, les jonquilles, le tilleul ». Puis, Monique Hornaing a trouvé des emplois de nettoyage qu'elle décrit avec précision : « avec de l'acide, il fallait tirer le ciment, la peinture sur les plinthes, à quatre pattes nettoyer le pavé ».

La mère, régulièrement dépossédée de ses enfants, avait ses raisons de s'épuiser ainsi : « Quand ça ira mieux, vous pourrez les reprendre, qu'on nous disait. Je voulais bien qu'ils soient placés pour qu'ils apprennent. Mais quand il n'y a pas de logement ni de salaire solide, ils pensent : les gosses, on les a, on les tient. Moi, même que j'ai dû supplier pour les avoir pendant les vacances ».

Si elle s'est résignée dans une certaine mesure aux placements, c'est que, au moins là-bas, ils avaient une éducation.

En attendant, elle fait d'interminables trajets à pied, traversant la ville pour aller faire du nettoyage dans des entreprises. « Pour que ça aille mieux, pour qu'ils reviennent au moins aux vacances ».

Le réveil sera dur, quand les enfants reviendront au foyer pour de bon, au terme de la mesure de placement. Les uns après les autres, ils rentrent sans avoir appris le moindre métier, certains sans savoir calculer, l'un d'entre eux quasi-illettré. Ils avaient été placés par les services pour « ne pas devenir des voyous » ; mais quels moyens leur a-t-on fournis pour ne pas être oisifs à 18 ans ? La mère se le demande. Elle a continué à travailler pour compléter la pension de son mari. Elle va continuer, maintenant qu'elle a enfin la charge de ses enfants, alors que ni elle, ni eux ne devraient plus être dans cette situation.

Bientôt, nous trouvons les uns et les autres « en ménages », une des filles dans une caravane, un fils dans un taudis d'où il va être expulsé. Des petits enfants voient le jour et c'est désormais une famille étendue dont la grand-mère accueille régulièrement sous son toit les membres les plus mal logés. Quand le juge décide de retirer certains des petits enfants à leurs parents, il est surprenant de voir confier à la grand-mère la garde de trois d'entre eux. Voici le monde à l'envers. La mère jugée incapable et, pour certains services, « indigne », devient grand-mère officiellement reconnue comme une éducatrice de confiance. Nul doute qu'elle l'est. Durant le jour, elle ne quitte plus son pavillon surpeuplé. C'est désormais tard le soir qu'elle va au nettoyage.

Il est vrai qu'en quelque trente ans, la mère a vu changer beaucoup l'attitude des services sociaux qui n'ont cessé d'intervenir dans sa vie. Peu à peu, s'est affirmé le droit des parents et des enfants à l'intégrité de la famille. Mais Mme Hornaing « en a trop vu » pour faire encore confiance. Elle se montre désormais très taciturne face à l'assistante sociale et la compréhension mutuelle ne s'établira plus. « Elle est cachottière », dit un rapport d'inspection des services de tutelle. Comment ne le serait-elle pas, à 55 ans, elle à qui on reprochait de ne pas prendre le train pour voir ses enfants, placés, alors que la bourse familiale était vide. Elle à qui on reprochait de ne pas leur écrire, alors que son faible niveau d'instruction ne le lui permettait guère.

La monographie de Monique Hornaing fait apparaître des supports utiles pour l'action : par exemple le souci sincère des services de respecter les droits de la famille, ou encore les forces vives de la famille et du quartier. Parmi celles-ci, l'endurance de la mère, le courage de celle qui, devenue grand-mère, reprend possession par sa seule volonté de ses rôles familiaux. De ses rôles sociaux aussi, puisque désormais, avec le soutien d'une association, elle se soucie de l'animation de sa cité.

« On m'a pris mes enfants, mais dans la cité, il n'y a rien pour les enfants. Si on faisait des choses pour eux, ça leur éviterait de faire des bêtises. »

D'une façon plus générale, une telle monographie sert à la connaissance comme à l'action pour plusieurs raisons. Elle retrace une histoire remontant à l'existence des parents et des grands-parents et, parfois, encore plus loin. Elle permet de voir vivre et penser les membres d'une famille dans l'histoire présente. Comment les précarités s'enchaînent-elles dans leur existence et, surtout, qu'en pensent-ils, quel est leur sentiment et leur analyse des réalités qu'ils vivent ? Nous identifions leurs espoirs, leurs résistances, les projets qu'ils voudraient réaliser, même s'ils n'y arrivent pas. Ainsi apparaît, dans le temps, l'évolution du monde qui les entoure : les liens de solidarité qui se resserrent ou se distendent. C'est précisément sur ces relations et solidarités, dont bénéficie une famille, que s'amorcent des changements en profondeur.

La monographie de familles ou de personnes fournit des éléments qualitatifs, que l'outil statistique ne peut permettre de saisir.

Réalisée avec le concours des intéressés, elle constitue un levier de promotion irremplaçable. Elle peut aussi devenir significative si elle est extraite, comme celle de Mme Hornaing, d'un ensemble d'autres monographies réalisées avec la même rigueur. Mais elle ne peut, à elle seule, servir à décider de l'action à mener avec une famille, pas plus qu'elle ne peut fournir une explication globale de la grande pauvreté, ni servir de critique \_ de l'ensemble de la politique sociale.

Nous retenons ici comme enseignement principal de ce type de recherche, qu'un cumul durable de précarités peut conduire un individu ou un foyer à la grande pauvreté susceptible de se transmettre d'une génération à l'autre. Ainsi, il est certain que les parents Hornaing descendaient tous deux de familles normandes en grande précarité. Les mutations économiques et sociales qui favorisèrent la plupart, les ont laissés de côté, les faisant entrer dans la grande pauvreté. Aucun de leurs enfants ne semble désormais pouvoir s'en tirer sans un appui extérieur. Une seule des filles a pu, à la suite de son mariage, amorcer une promotion. Toutes les recherches monographiques analogues le confirment : la précarité, quelle qu'elle soit, pour conduire à la grande pauvreté, doit être durable et provoquer d'autres précarités. Alors, elle vient à bout des résistances et de l'inventivité des hommes. La pauvreté ne frappe pas au hasard ; elle finit par avoir raison des personnes et familles à force d'usure. Avancer le contraire serait sous-estimer la résistance des intéressés à la misère et leur volonté de s'en sortir, ainsi que

les systèmes de protection fort élaborés dont le pays s'est doté. C'est pourquoi au cours des mutations actuelles l'instrument des monographies n'enregistre guère, dans notre pays, de chutes brutales dans la grande pauvreté ni de sorties soudaines de celle-ci. Les pères et les grands-pères des familles situées aujourd'hui au pied de l'échelle sociale ne s'en trouvaient déjà pas très éloignés eux-mêmes. Ceux qui heureusement parviennent à quitter l'état de grande pauvreté demeurent pendant longtemps encore en situation vulnérable.

## CHAPITRE VII

### L'ACTION SUR LE TERRAIN, SOURCE D'UNE CONNAISSANCE DES RÉALITÉS VÉCUES

#### I. - L'ACTION, MOYEN D'UNE CONNAISSANCE ORIGINALE

Il est naturel que les acteurs de terrain portant des responsabilités directes à l'égard des situations de précarité aient besoin de connaître pour agir. Ceux-ci ont été conduits à se servir de leur propre expérience, à l'utiliser comme la source d'un savoir et d'un savoir-faire adéquats. C'est ainsi que l'action sociale est devenue aussi moyen de connaissance, en France comme dans les pays voisins.

L'expérience de personnes sur le terrain, témoins directs de la réalité vécue, ne peut à elle seule que donner une connaissance des faits. Selon la rigueur avec laquelle ces réalités sont enregistrées, décodées et analysées, selon le nombre et la relative représentativité des foyers connus, la démarche peut donner lieu à des hypothèses concernant la façon dont certaines situations sont vécues et certaines insuffisances des dispositions, notamment le manque de coordination entre les intervenants. Quand les observations et les hypothèses concordent, elles vont prendre la place d'une connaissance contrôlée, par leur répétitivité même. Le fait que des travailleurs sociaux dans les quatre coins de la France pensent comprendre la même chose, va progressivement passer pour un savoir.

Toutefois, si ce savoir n'est pas vérifié par des moyens de connaissance scientifique, il peut aussi devenir un danger. Les travailleurs sociaux en France ont été les premiers à le reconnaître. Ce fut là d'ailleurs, un des motifs qui les conduisit à exiger une formation plus poussée (en psychologie et en sociologie, en particulier). Un des motifs aussi pour faire de plus en plus appel à des spécialistes en sciences humaines et sociales ; en même temps, le témoignage des acteurs de terrain commençait à être valorisé et considéré comme un outil de connaissance. Une collaboration entre chercheurs et services sur le terrain fut instaurée. C'est alors que se développèrent « la recherche-action », « l'action-recherche » ou encore « la recherche pour l'action », selon les objectifs poursuivis par ce genre de collaboration. (Rappelons les nombreux travaux réalisés ces dernières années par la Caisse nationale d'allocations familiales en ce domaine de la recherche-action).

Dans une situation d'action, les protagonistes conduisent un dialogue nécessairement différent de celui qu'on mène dans une situation de simple recherche. Les personnes et les familles en état de précarité se trouvent sollicitées de s'exprimer à diverses reprises et en vue d'objectifs qu'elles peuvent plus aisément comprendre. Comme pour l'observation participante, la qualité des informations dépendra de la confiance qu'inspire aux intéressés l'engagement de l'homme d'action. Elle dépendra aussi de sa formation préalable en matière de « grande pauvreté-précarité ». Nous voudrions ici saisir, à travers quelques

exemples, la nature particulière des informations recueillies lorsque l'action est associée à l'évaluation et à la recherche.

### II. - L'ENCHAÎNEMENT DES PRÉCARITÉS TEL QU'IL EST PERÇU PAR DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

Mme Marie-Thérèse Reynaud, chef du service social de la C.A.F. de Saint-Étienne, lors de son audition devant la section des Affaires sociales du Conseil économique et social le 18 février 1986, a brossé un tableau de la façon dont les travailleurs sociaux percevaient les enchaînements d'insécurité vécus par les personnes et les familles les plus défavorisées. Mais elle a d'abord fait remarquer la difficulté des travailleurs sociaux en général à vraiment connaître cette population et parvenir avec elle à un vrai dialogue, à un véritable accompagnement. Cela, notamment en raison d'une trop grande méfiance et d'une trop grande ignorance mutuelles.

Mme Reynaud a souligné combien les personnes et les familles qui cumulent à des degrés divers plusieurs handicaps sociaux, vivent dans l'obsession permanente de répondre à leurs besoins d'ordre vital. Avoir à se nourrir, à obtenir la garantie d'un toit et de fourniture indispensables comme l'eau, le chauffage et l'éclairage peut devenir une hantise et occuper toutes les énergies à tous les instants de la vie. La plupart de ces familles endettées vivent dans la crainte de l'expulsion ou des coupures de gaz et d'électricité.

Leur seul recours est alors l'assistance. Cela signifie « faire le tour » de divers organismes publics ou privés auxquels il faut à chaque fois, expliquer et justifier son état de pénurie. Les familles deviennent alors dépendantes de leurs interlocuteurs. Il ne faut pas leur déplaire ni manifester un désaccord avec leurs propositions et leurs conditions pour ne pas risquer un refus de leur part. Toujours suspendues à la réponse, positive ou négative, des organismes d'aide, les familles les plus pauvres n'ont pas les moyens de s'investir dans la recherche de solutions à long terme. Quant aux travailleurs sociaux, trop absorbés par cette quête incessante et urgente de subsides et de logements, ils ne peuvent pas vraiment aider les plus démunis à retrouver une utilité économique et sociale.

Parmi les conséquences de cette situation, Mme Reynaud retient surtout la dégradation des relations au sein du groupe familial, la non-prise en compte du suivi scolaire des enfants et des jeunes, la dévalorisation sociale qui entrave toute recherche de communication avec le monde extérieur. Est-il encore acceptable d'imposer à des familles aussi démunies une lutte pour la survie qui compromette à tel point leurs chances d'épanouissement et de participation ?

Ce « diagnostic » de Mme Reynaud reflète de façon significative l'avis d'un nombre croissant de travailleurs sociaux : le cumul des difficultés rend souvent inopérantes les interventions ponctuelles. Ces responsables de l'action au jour le jour ont été les premiers à révéler les conséquences de précarités et à déplorer de ne pouvoir répondre, bien souvent, qu'à leurs *effets immédiats*. Dépanner une personne ou une famille en urgence ne résout rien quand les « urgences » sont en fait provoquées par une pauvreté persistante. Plus grave, les aides d'urgence (nourriture, argent, hébergement...) peuvent contrecarrer des efforts patients de longue haleine pour aider une famille à trouver du travail, à prendre l'habitude de calculer un budget ou de sauvegarder la régularité scolaire des enfants. Aussi, des travailleurs sociaux dans toute la France rappellent-ils qu'un cumul de précarités n'appelle pas, seulement un cumul d'interventions mais un accompagnement social veillant à l'autonomie et à la participation authentique des intéressés. « Vous voulez nous aider, mais est-ce que vous souhaitez notre réussite dans la vie ? ». C'est une interrogation de la part d'hommes et de femmes très pauvres, qui se retrouve

dans grand nombre de rapports d'observation participante et que confirment de nombreux agents de terrain.

Nous touchons là un point central de l'apport de l'action elle permet d'opérer des distinctions entre les pratiques qui apportent de l'extérieur une réponse à des difficultés et celles qui s'appuient sur les personnes et les rendent partie prenante.

### III. - LA CONSOMMATION DE FOYERS A REVENUS BAS ET IRRÉGULIERS, APPRÉHENDÉE PAR UNE ÉQUIPE DE TERRAIN ET UNE ÉQUIPE DE RECHERCHE

Une enquête sur la consommation a été menée à la demande du secrétariat d'État à la Consommation pendant les mois de septembre, octobre et novembre 1985, auprès de seize familles, toutes en situation de grande pauvreté, habitant une cité de promotion familiale. Les informations sont indicatives, compte tenu de la taille de l'échantillon. Elles ont été obtenues grâce à la coopération entre les familles, l'équipe implantée sur la cité et une équipe de l'Institut de recherche du mouvement ATD. Quart Monde <sup>(1)</sup>. La logique aurait voulu que la consommation fût abordée en termes de " choix et de répartition des dépenses. Mais la présence quotidienne aux côtés des familles a conduit les agents de terrain à suggérer aux chercheurs une approche en termes de ressources. En effet, pouvait-on raisonnablement parler du libre choix des consommateurs lorsque ceux-ci disposaient de ressources extrêmement basses et surtout irrégulières ?

Voici certaines des observations marquantes

#### A. - Les ressources

Elles sont constituées pour plus des deux tiers par les prestations familiales, pour un cinquième par les revenus du travail, et par des allocations diverses (chômage, allocation adulte handicapé...). Une fois déduites les charges mensuelles (loyer, E.G.F.), le revenu disponible pour la consommation varie beaucoup d'une famille à l'autre, tout en demeurant très bas. En moyenne 20 F par personne et par jour : minimum 6,50 F, maximum 40 F. Encore, pour bien comprendre ce que peuvent signifier de si petites sommes d'argent disponible, faut-il tenir compte des réalités différentes d'un ménage à l'autre et des irrégularités de versement dans un même ménage.

En effet, le montant des prestations familiales effectivement reçu est sujet à variations. Soit à l'occasion d'un « trop-perçu » donnant lieu à des retenues. Soit à l'occasion d'un « arriéré » amenant tout d'un coup des sommes parfois importantes à une famille que le non-versement de son dû avait préalablement plongée dans la plus extrême précarité. A l'origine de ces variations il y a bien souvent de la part des familles des erreurs, des oublis ou un non-respect des délais dans les déclarations à la C.A.F.

Mais il y a aussi des retards de la part de l'administration par exemple des retards dus à des problèmes techniques de gestion ou à des délais postaux supplémentaires en cas de jours fériés. Cela est parfois dramatique, quand il n'y a plus d'argent à la maison.

*Les revenus du travail* sont également variables. L'emploi, quand il existe est souvent épisodique, insuffisant pour ouvrir droit à une allocation de chômage, ou non déclaré et n'assurant aucune couverture sociale. Dans certaines petites entreprises, des salariés ont pu demander des acomptes. Cela ajoute à l'irrégularité des, rentrées d'argent et suscite de grosses

difficultés à la fin du mois, particulièrement pour ceux qui n'ont pas appris à calculer. Quant aux revenus des petits travailleurs indépendants, ils sont exposés aux aléas de la conjoncture et insuffisants pour payer les cotisations de la Sécurité sociale.

En l'absence de réserve financière, *l'incertitude des rentrées d'argent* s'avère déterminante pour la vie des familles : on ne sait jamais sur quelle somme d'argent on va pouvoir compter, même à court terme. Dans ces conditions, l'impossibilité de vivre autrement qu'au jour le jour, sans « projet », - devient une quasi-évidence que les acteurs de terrain doivent prendre en compte dans, leur action. Ils sauront par exemple qu'il est inutile de demander une quelconque participation financière pour, une activité durant les jours qui précèdent le versement des prestations familiales.

#### B. - Les dettes et leur remboursement

Les dettes qui grèvent le budget des familles sont parfois considérables, en nombre et en volume. Elles se différencient des dettes supportées en d'autres milieux (souvent occasionnées par des crédits, pour l'achat de biens d'équipement ménager) car il s'agit fréquemment ici de rembourser la survie de la veille, du mois, voire de l'année passée. Parfois, dès leur versement, un tiers des ressources mensuelles est ainsi absorbé. Rembourser devient une nécessité aussi impérieuse qu'acheter, car demain on sait qu'on aura encore besoin d'un crédit chez les voisins, chez l'épicier ou le boulanger. Mais ces crédits ne se traduisent par l'acquisition d'aucun bien ou produit de longue durée (équipements ménagers, etc...). L'économie familiale est ainsi orientée vers le passé.

Il y a surtout des dettes pour le loyer, l'E.D.F., l'hôpital, l'huissier... dont le montant peut être supérieur aux rentrées d'argent et dont le cumul rend, difficile sinon impossible leur extinction à terme sans mesures exceptionnelles.

Parfois les dettes s'accumulent et dépassent les recettes mensuelles. A titre d'exemple, et sans aucune prétention statistique, le tableau suivant met en parallèle, pour quelques familles, le montant de leurs ressources totales au mois d'octobre 1985 et le montant cumulé de leur dette E.G.F. arrêté au 1<sup>er</sup> novembre 1985.

#### Ressources et dettes E.G.F. : situation comparée de 11 familles

	Ressources Octobre 1985	Dettes E.G.F au 1 <sup>er</sup> novembre 1985
Famille de 3 personnes	1 755 F	2 389 F
Famille de 4 personnes	2 551 F	5 945 F
Famille de 4 personnes	5 757 F	3 665 F
Famille de 5 personnes	1 814 F	4 421 F
Famille de 6 personnes	6 697 F	3 563 F
Famille de 6 personnes	3 934 F	2 436 F
Famille de 7 personnes	3 599 F	4 400 F
Famille de 7 personnes	9 739 F	3 708 F
Famille de 7 personnes	8 222 F	3 521 F
Famille de 8 personnes	4 392 F	1 177 F
Famille de 8 personnes	6 637 F	2 463 F

(1) « Comment gérer son budget quand on n'a pas d'argent » - décembre 1985.

## DEUXIÈME PARTIE

### LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ, DE L'INSERTION ET DE LA PARTICIPATION : ESSAI D'ÉVALUATION DES RÉPONSES EXISTANTES

#### INTRODUCTION

Le présent rapport se situe dans un des pays industrialisés les plus avancés ; son rythme de développement économique lui a permis de se doter progressivement d'un système de protection sociale parmi les plus élaborés, de structures d'enseignement et de formation généralisées et très diversifiées. La France dispose aussi d'un nombre important de professionnels dont la mission principale est de favoriser l'insertion socioculturelle. Elle s'est enfin dotée d'institutions chargées de garantir le respect de la citoyenneté. Ces sécurités essentielles sont ainsi assurées au plus grand nombre, même en cas de précarité.

Pourtant, le constat dressé dans la première partie, malgré l'insuffisance des outils de connaissance, témoigne de l'existence de la grande pauvreté et de la précarité. Au seul regard des ressources, (avec un cumul probable d'autres précarités), nous avons pu estimer que plus de 2 millions de personnes se trouveraient dans des situations objectivement inacceptables. Nous sommes donc conduits à nous interroger, non pas sur le bien-fondé des structures de protection et d'insertion, mais sur certains affaiblissements de leur efficacité, à mesure que les citoyens ont le plus besoin de protection.

La démarche retenue, dans cette seconde partie, consiste à rechercher les questions qui se posent sur le fonctionnement de ces structures, face aux situations vécues par les plus défavorisés. Quel éclairage la vie des plus démunis apporte-t-elle aux objectifs à se fixer et aux mesures à prendre, afin que puissent cesser des situations portant atteinte aux hommes, parce que des droits élémentaires ne sont pas encore assez respectés ? Afin aussi que soient compensées à temps des précarités susceptibles de conduire à de telles situations. Quelles expériences des intéressés eux-mêmes et des acteurs de terrain indiquent déjà les mesures qui devront être mises en œuvre ? Dans ce but seront d'ailleurs présentées tout au long de cette partie des innovations significatives.

Afin de guider la réflexion, un premier chapitre sera consacré à un regard, nécessairement, rapide, sur l'évolution dans l'histoire des pratiques vis-à-vis des pauvres, précisément dans le but d'éclairer l'examen des pratiques d'aujourd'hui.

Ceci conduira à observer encore une fois que la question de la pauvreté est de plus en plus posée en terme de droits par les intéressés eux-mêmes et par les responsables à divers niveaux.

Dans les chapitres suivants nous tenterons de voir si les structures en place garantissent les moyens de la sécurité d'existence (ressources, logement, santé), de l'insertion (travail social, éducation, qualification et emploi) et de la participation.

En appendice, seront présentées quelques observations à propos des systèmes en place dans d'autres pays de la Communauté.

Il deviendra alors possible de formuler des recommandations, à moyen et court terme, tenant compte de la réalité des structures et des attentes des intéressés pour eux-mêmes et pour l'avenir de leurs enfants.

#### CHAPITRE I

#### ÉLÉMENTS DE RÉPONSES APPORTÉES A LA GRANDE PAUVRETÉ AU COURS DE L'HISTOIRE

Il paraît nécessaire d'interroger l'histoire, en particulier en matière de réponses développées face à la pauvreté. Malgré la relativité de la notion de pauvreté au fil des âges, que l'héritage historique a contribué à façonner nos mentalités et nos manières d'agir ?

Dans la continuité historique, sera examiné ensuite ce qui paraît pourtant être proprement nouveau aujourd'hui notre sensibilité accrue ; notre compréhension considérablement affinée des droits de l'Homme. N'est-ce pas, en définitive, cette avancée-là qui incite à être insatisfait de mesures contre la pauvreté qui pouvaient encore paraître suffisantes dans le passé ?

#### I.- L'HERITAGE HISTORIQUE

A partir du moyen âge, deux tendances se sont diversement conjuguées ou opposées dans les comportements des sociétés face aux pauvres. Elles ont voulu protéger tous leurs membres ; mais elles ont aussi écarté ceux dont la présence impliquait trop de risques ou trop de charges pour la Communauté.

La tendance à protéger des aléas de l'existence a pris des formes diverses de plus en plus complexes dans les structures collectives, à mesure que nous disposions de plus de moyens matériels et d'une meilleure connaissance des précarités engendrées par l'absence de sécurités.

La tendance à exclure ceux qui paraissent trop lourds à porter par l'ensemble social est demeurée néanmoins une constante de l'histoire. Elle explique, au moins en partie, l'insuffisance des mesures politiques et les méfiances sociales que rencontrent, même aujourd'hui, les populations les plus difficiles à protéger.

Hier, il s'agissait des lépreux, des pestiférés, des fous, des indigents, d'hommes jugés utiles en temps de guerre mais de trop quand la paix revenait, d'hommes enfermés pour cause de mendicité...

Aujourd'hui, au gré de la conjoncture, ces rejets concernent des nomades, des immigrés, des foyers dits sociaux, des « sans domicile fixe », des chômeurs de longue durée sans qualification, isolés des autres populations ou confinés dans des quartiers d'où l'on craint de voir surgir la délinquance.

Les interrogations suscitées par les exclus d'hier ou d'aujourd'hui sont encore largement les mêmes. Ne seraient-ils pas seuls responsables de leurs conditions de vie, coupables même dans la mesure où ils mettent au monde trop d'enfants ? Ne seraient-ils pas des profiteurs ?

C'est précisément cette apparente pérennité d'une population exclue qui incite à mieux cerner les comportements à l'égard des pauvres et des misérables au cours des époques qui précèdent la nôtre.

Dans cette perspective, les historiens <sup>1</sup> nous permettent de dégager trois grands courants d'opinion et de prise de responsabilités par rapport à la pauvreté. Ceux-ci se sont succédés et parfois juxtaposés selon les régions. Nous pouvons attribuer à chacun d'eux un temps fort, où ils ont dominé dans les attitudes et l'organisation des communautés.

### A. - La féodalité : protection des pauvres par le seigneur et l'Église

Du Haut moyen âge aux approches de la Renaissance, existait une vaste population pauvre mais généralement laborieuse, fortement intégrée dans les structures féodales. Reconnue plus ou moins libre, plus ou moins asservie selon le droit coutumier des régions, elle était rigoureusement astreinte à des travaux et redevances vis-à-vis du seigneur. En retour, la coutume imposait à celui-ci un devoir de protéger ces travailleurs (manants, cottagers, bordiers, serfs...) contre l'indigence, la faim et les invasions guerrières.

Dans ce lien de dépendance-protection, il est question de devoirs réciproques, mais la population pauvre - essentiellement rurale - ne peut pas faire valoir un droit en cas de défaillance du seigneur. Elle ne pourra pas non plus s'opposer, quand aux exigences du seigneur proche viendront se joindre les impositions souvent abusives d'un suzerain plus lointain (taille, taxes sur des denrées indispensables comme la gabelle...). Dans cet ordre féodal (X<sup>e</sup> au XII<sup>e</sup> siècle), les plus pauvres, laborieux ou misérables, ont pu connaître une sorte de statut, ou plutôt de condition, leur conférant une place.

Très tôt, pour sa part, l'Église parle du droit des pauvres sur ses propres biens. Saint Anaclet, au I<sup>er</sup> siècle, déclare :

« Tout opprimé peut, s'il le veut, en appeler librement au jugement de l'évêque. » Et Saint Grégoire-le-Grand, au VI<sup>e</sup> siècle ne proclame pas seulement le droit des pauvres à la survie, mais aussi au partage des richesses de l'Église. Au long des temps féodaux, les évêques s'engagent à gérer les biens du diocèse au nom des pauvres. Certes, en pratique, selon les évêchés, les malheureux sont plus ou moins respectueusement ou généreusement traités. Cependant, ces évêques insistent continuellement auprès des princes et des seigneurs pour que ceux-ci accordent des dotations aux œuvres de charité. Premiers agents des « transferts sociaux », les diocèses et surtout les abbayes avaient fort à faire.

C'est dire aussi que le système féodal laissait dans le besoin toute une population qui ne participait pas à l'organisation du travail et ne s'intégrait pas aux structures féodales. C'est une population sans terre, souvent errante, vivant de cueillettes, de rapine ou de colportage ; une population aux occupations incertaines : montreurs d'animaux ou jongleurs, hommes de peine ou journaliers de tous genres. Il y a encore ceux qui se font enrôler dans l'arrière ban des troupes, dans l'espoir d'avoir une solde régulière, de manger ou de piller. Il est probable aussi que cette population la plus pauvre, en marge de la protection organisée dans les villages, ne pouvait dans le meilleur des cas compter que sur l'aumône.

<sup>1</sup> Les informations rapportées ci-après se réfèrent en particulier aux travaux du Professeur Michel Mollat et à une étude réalisée par André-Clément Decoufle s'appuyant sur de nombreuses références bibliographiques : « Éléments d'introduction à l'histoire et à la prospective de l'extrême pauvreté » (Laboratoire de prospective appliquée et Mouvement A.T.D. Quart Monde, juillet 1980).

Cette réalité sociale avec les pauvres intégrés d'une part, les misérables plus ou moins exclus de l'autre, va évidemment se transformer avec l'extraordinaire développement urbain du XII<sup>e</sup> au XIV<sup>e</sup> siècle. Une succession de mauvaises récoltes, de ravages guerriers (guerre de Cent Ans) et d'épidémies (peste noire en 1348) entraînent un afflux de populations vers les villes où seulement une partie des pauvres parviennent à « se mettre au service ». Comme les systèmes traditionnels d'assistance sont débordés, un plus grand nombre de gens sont condamnés à l'errance et à la mendicité. Ils sont encore plus refoulés qu'auparavant.

Quant à ceux qui parviennent à s'installer dans les bourgs et les villes, beaucoup vont y exercer des offices jugés ignobles ou vils (équarisseurs, vidangeurs, teinturiers, fossoyeurs...). Ils sont en effet marqués par un contact impur mais appréciés pour, les services qu'ils rendent. Ces pauvres là n'en sont pas moins méprisés et provoquent à leur rencontre des réactions de mise à l'écart. Ils semblent pouvoir compter, ainsi que leur famille, sur les œuvres de miséricorde. Dans les villes, celles-ci remplacent en quelque sorte, pour les pauvres participant à l'organisation du travail, la protection que le seigneur continue d'apporter dans la société rurale.

Dans les bourgs et les villes, les pauvres vont rencontrer, selon leur état, de nouvelles exclusions ou de nouveaux soutiens. Ainsi, dès le XIII<sup>e</sup> siècle, mais surtout à partir, du XV<sup>e</sup> siècle, les organisations paroissiales (cf., « les tables des pauvres ») et les confréries ont joué un rôle de prévention et d'entraide, en développant un esprit d'assistance mutuelle. Pour empêcher la chute dans l'extrême, pauvreté, on voit apparaître au XV<sup>e</sup> siècle des « caisses » prêtant sur gages à faible taux (origine des « monts de piété »), pratique qu'on estimera supérieure à l'aumône parce qu'elle préserve davantage la dignité. On peut néanmoins se demander dans quelle mesure ces dispositifs pouvaient être accessibles à ceux qui ne pouvaient apporter ni quote-part ni biens à gager.

### B. - La prise en charge progressive par la société civile

Le second grand courant, de la pensée dite classique ; est à son apogée entre la Renaissance et la révolution industrielle des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. Il est caractérisé par l'émergence de nouvelles valeurs attachées à l'enrichissement par le travail.

Les réseaux de charité privée subsistent, mais les communes et l'État prennent de plus en plus le relais de l'Église. Le soutien des « pauvres et mendiants » passe d'une responsabilité personnelle des chrétiens, à une responsabilité civile de la collectivité urbaine. C'est le grand changement qui s'opère tout au long des XV<sup>e</sup>, XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles.

Il faut souligner que la révolution de 1789 a, en ce sens, marqué une continuité. Ainsi, les nouveaux gouvernants ont voulu assumer la responsabilité de mettre fin à la misère. Ils ont créé un « comité de mendicité » pour enquêter sur l'indigence et les moyens d'agir. Mais le manque de ressources a empêché de poursuivre le quasi-système de sécurité sociale qui avait été conçu sinon vraiment mis 'en place. Seule l'affirmation que les pauvres devaient gagner leur vie par le travail a eu des suites plus durables <sup>2</sup>.

Du XV<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> les nouveaux « hôpitaux généraux », les « hôpitaux et maisons » érigés en extension des anciens « hôtels Dieu », puis les maisons de travail, les maisons des pauvres enfermés, des enfants des pauvres et des orphelins sont les manifestations les plus évidentes du passage à la responsabilité de la collectivité.

<sup>2</sup> Cf. La révolution française et les pauvres, par Alan Forrest, Ed. Perrin, 1986.

Les motivations ayant présidé à ces initiatives sont certes multiples. Insister sur l'enfermement, la méfiance toujours suscitée par les « rôdeurs », les « faux invalides » qui tendent la main dans les rues conduit à passer sous silence que des enfants pauvres de plus de dix ans acquièrent le droit inédit de devenir compagnons auprès de vrais maîtres dans les ghildes. Ce droit étant d'ailleurs en quelque sorte précédé par un autre, celui à la famille.

« On laissera les petits enfants au-dessous de dix ans en la garde de leurs parents ; s'ils sont trop pauvres, pour les nourrir, on leur fournira tout ou en partie leur subsistance »<sup>1</sup>.

La motivation de faire régner l'ordre est aussi forte que celle d'établir de nouvelles responsabilités de soutien des pauvres et de nouveaux droits pour eux. Il y aura la répression, la poursuite des récalcitrants « tenus de sortir de ladite ville et faubourgs dans la huitaine » sous peine d'être mis sous les verrous. De fait, ce ne seront pas tant les pauvres que les plus pauvres, sans domicile fixe et errants de longue date, qui seront ainsi poursuivis et mis hors d'état de nuire. Certains finiront, selon les époques, sur les galères ou enrôlés de force dans la marine marchande.

Droit au travail ou redressement moral par le travail ? Droit au travail au nom de la dignité ? Sommes-nous jamais sortis du dilemme, nous qui demandons aux chômeurs sans qualification de prouver sans arrêt leur volonté de travailler ?

Au demeurant, les ateliers vont se multiplier dans les villes, les écoles se répandre dans les villages au XVII<sup>e</sup> siècle. (Songeons à Jean-Baptiste de La Salle.)

Malgré tout, les rangs des miséreux grossiront encore. Charbonniers, sabotiers, bûcherons, qui ne gagnent pas de quoi faire vivre leurs familles. Mineurs de fer en chômage, comme nous en verrons un peu plus tard dans les collines normandes. Malheureusement, quand le bûcheron ou le mineur en chômage se mettent à braconner ou à dévaliser le voyageur, ils ne s'appellent plus bûcheron ou mineur, mais braconnier ou truand. Tout comme un jeune sans qualification ni emploi, de nos jours, pour peu qu'il se mette à voler, peut finir par ne porter plus que la seule étiquette de jeune délinquant.

L'ambiguïté, la difficulté de distinguer -entre « bons » et « mauvais » pauvres, les mesures d'intégration réservées aux uns, la répression appliquée aux autres, ont persisté.

### C. - Révolution industrielle et naissance d'un sous-prolétariat

Le troisième courant apparaît massivement à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la constitution progressive d'une classe ouvrière.

Les travailleurs ayant la possibilité de s'organiser de façon collective parviennent, par le poids de leur rôle économique et par l'efficacité de leurs luttes sociales, à améliorer leur condition. Ils imposent progressivement leur participation sociale face au patronat et à la puissance publique.

Les travailleurs les moins aptes aux tâches productives de l'époque vont demeurer alors une catégorie résiduelle les sous-prolétaires. C'est Karl Marx qui, le premier, les décrit et les qualifie de « lumpenprolétariat »<sup>2</sup>. Leur place dans le système de production va dépendre non seulement des aléas de la conjoncture économique, mais aussi de leur non-accès quasi

à une qualification professionnelle. Ils sont affectés de père en fils à des tâches serviles, marginales ou saisonnières n'offrant jamais la garantie ni d'une carrière ni d'un revenu stable et suffisant.

Inorganisés, ces sous-prolétaires trouvent leurs appuis davantage du côté des services sociaux qui se développent pour les secourir, les soutenir, les éduquer, les prendre en charge ou les assister. Ils n'en trouvent pratiquement aucun du côté des travailleurs dont la quête de respectabilité est encore trop vive et le besoin de sécurité encore trop prégnant pour qu'ils puissent entièrement se solidariser avec des camarades dont la capacité ouvrière ne leur semble pas évidente. C'est probablement un des traits majeurs de cette période, que cette séparation entre un prolétariat ouvrier qui combat pour l'affirmation de ses droits et un sous-prolétariat apparemment dans l'impossibilité de dénoncer sa condition, parce qu'il ne semble avoir rien à offrir qui lui vaudrait les mêmes droits.

Ce troisième courant fait apparaître des progrès tangibles. L'organisation, l'entraide entre les intéressés et le combat commun pour la défense de leurs droits s'ajoutent définitivement à l'aide publique et privée qui leur était offerte jusque-là. Les sociétés de secours mutuel, présentes dès le moyen âge, connaissent alors un nouvel essor. Les pauvres sont reconnus eux-mêmes agents de lutte contre la pauvreté et cette lutte est désormais politique.

Les plus pauvres n'en sont pas là et ne pas participer à la lutte va être un des signes de leur état d'exclusion. Pour eux, le progrès sera que les œuvres sociales et éducatives prendront un peu plus la place des tribunaux spéciaux, que les asiles et les maisons des pauvres songeront un peu plus à nourrir et à imposer l'hygiène qu'à forcer leurs hôtes à travailler. L'éducation semble prendre nettement le dessus par rapport à l'emprisonnement et au châtement corporel. Les plus pauvres, il est vrai, restent en quelque sorte sous contrôle. Leur sort s'est tout au moins un peu adouci, s'il n'a pas encore foncièrement changé.

Derrière cette très sommaire esquisse de certaines évolutions dans les réponses proposées à la pauvreté, se dessinent évidemment des évolutions dans les concepts. *L'image des pauvres et de la pauvreté a changé.* Le professeur Michel Mollat l'a rappelé lors de son audition devant la section des Affaires sociales le 18 mars 1986.

Au cours des âges, on est passé d'une représentation mentale du pauvre comme image du Christ assimilé aux plus faibles des hommes à une représentation mentale du pauvre comme homme à part entière relevant des droits de tout homme ; cette évolution s'est traduite notamment au travers du vocabulaire qui a évolué ainsi : charité, puis bienfaisance, philanthropie, fraternité, et enfin solidarité. Au cœur de la double évolution des pratiques et des concepts, Michel Mollat a mis en évidence plusieurs constantes : d'une part que l'aspect fondamental du processus de paupérisation, à toutes les époques, est le passage d'un seuil à l'autre, la grande pauvreté étant celle qui est au bas de l'échelle. D'autre part qu'à toutes les époques les composantes de la grande pauvreté ont été multiples : démographiques, économiques, sociales, structurelles, conjoncturelles, telle ou telle de ces composantes prenant selon les moments plus d'importance que les autres. Enfin, il a toujours fallu recommencer à aider des gens à se sortir de la misère, parce que les données de ce genre d'exclusion se renouvellent. Aussi, périodiquement, les œuvres privées, les citoyens et les pouvoirs publics se découragent et se démobilisent. Et périodiquement le décalage se creuse entre un type de réponses instituées à un moment donné et les situations vécues, avant d'engendrer à nouveau, malheureusement avec un retard qui n'est pas sans conséquence, de nouvelles initiatives et de nouvelles mobilisations.

Les périodes de démobilisation, de décalage, de retard sont en quelque sorte renforcées par la somme de confusions et

<sup>1</sup> Ordre arrêté aux assemblées générales tenues « en l'Hôtel commun de la ville de Caen, par son Altesse Monseigneur Duc de Longueville, pour empêcher la mendicité et fainéantise des pauvres, pourvoir à leur subsistance, à commencer au premier jour d'avril 1655 ».

<sup>2</sup> « Les luttes de classes en France 1848-1850 ». Éditions sociales, Paris 1946.

d'amalgames qui président souvent à l'analyse du problème complexe de la grande pauvreté ; le fait par exemple, dans le passé, d'avoir assimilé les très pauvres à des marginaux ou les indigents à des truands. Par ailleurs, les nouvelles initiatives et les nouvelles mobilisations pour la lutte contre la pauvreté sont parfois sujettes à des modes passagères ou à la fugacité de moments d'émotion collective et ne donnent pas toujours lieu à des avancées significatives pour l'avenir.

Pour parer à ces dangers de non-pertinence dans la compréhension des situations de grande pauvreté et dans les réponses institutionnelles qui leur sont apportées, M. Michel Mollat estimait en concluant son intervention qu'il importe de s'appuyer sur une bonne connaissance de ceux dont on parle, de leurs souffrances et de leurs aspirations. C'est un gage du respect et de la confiance, sans lesquels il est difficile de conjuguer efficacement les efforts des uns et des autres. La qualité des réponses qu'une société peut apporter, à un moment donné de son histoire, aux besoins et aux attentes de ses membres les plus démunis, dépend en effet étroitement de l'idée qu'elle peut se faire à la fois de ce que sont et vivent ces personnes et de ce que peut être leur dignité.

Cette idée est aujourd'hui fortement influencée par la conception de l'homme sujet de droits inaliénables au nom de sa seule dignité d'homme, précisément. Du partage proclamé depuis les premiers siècles de notre ère jusqu'au droit des pauvres, nous avons une image de plus en plus complète et concrète. Nous allons nous y arrêter quelques instants

## II.- LA PAUVRETÉ, UNE QUESTION DE DROITS DE L'HOMME

La notion des droits de l'Homme en France comme fondement d'une démocratie apparaît de manière explicite au XVIII<sup>e</sup> siècle. La déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 en est la confirmation publique la plus notable. Elle représente, en effet, le double essai de traduire une conception des hommes nés libres et égaux non seulement en termes de droit mais sous forme d'une charte politique.

L'idée de ces hommes libres et égaux, envers qui la Communauté nationale a des obligations strictes, était en gestation depuis de longs siècles. La disparition de l'esclavage en occident aux premiers siècles de notre ère en est une des étapes. Que l'État garantisse un certain nombre de droits, notamment les attributs du citoyen libre, que les citoyens se doivent mutuellement assistance sous forme d'une certaine solidarité, n'étaient pas des convictions, nouvelles. La déclaration de 1789 représentait, de fait, un effort de consacrer et de donner un caractère public et, politique à une pensée et aussi à des pratiques qui avaient déjà cours de façon plus diffuse. Au cours de ce chapitre, nous avons par exemple vu se mettre en pratique une idée de droit au travail, et de droit à l'instruction. De là à comprendre vraiment l'articulation des libertés et des responsabilités, du pouvoir et du devoir, de l'égalité de la nature des hommes et de leur inégalité de situation, de la sécurité des uns et de la précarité des autres, le chemin allait être long. Nous ne sommes pas, à son terme aujourd'hui. Mais avoir une idée sur le point où nous en sommes améliore nos chances de formuler des propositions réalisables et acceptables par l'opinion contemporaine.

Alors que les déclarations de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle reposaient sur une idée encore assez générale des droits susceptibles de protéger l'individu de l'arbitraire du pouvoir, l'histoire a connu ensuite des progrès substantiels. Ont été acquis peu à peu des droits économiques et sociaux suffisamment précis pour être complétés, affinés et traduits dans des législations toujours plus élaborées. On peut apprécier le chemin parcouru, en notant :

- l'extension de leur champ d'application : ces droits qualifiés d'universels le deviennent progressivement dans les faits, malgré des arrêts ou des reculs temporaires ;
- la compréhension grandissante de leur interdépendance sans droit à l'instruction, au métier, à l'emploi, que peut signifier la liberté d'association ou le droit de vote ?
- la co-responsabilité internationale à leur égard.

En France, la Constitution de la V<sup>e</sup> République (1958) se réfère expressément à la déclaration des droits de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République (1946).

Par ailleurs, la France a adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, élaborés au sein des Nations-Unies ; elle a signé la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et la Charte sociale européenne, élaborées au sein du Conseil de l'Europe. Ainsi, persiste et s'affirme la volonté de fonder la démocratie française sur les droits de l'Homme proclamés en 1789.

Néanmoins, une ambiguïté semble persister. Dans notre esprit, ces droits concernent-ils vraiment tous les hommes ? Il semble bien que, là, apparaissent les mêmes limites que dans les attitudes face à la pauvreté évoquées plus haut. Comme si, au-delà d'un certain état d'inégalité et de pauvreté, les hommes paraîtraient tellement inférieurs, que nous ne serions plus certains qu'ils aient des droits égaux. Ou alors que les efforts à consentir pour leur faire récupérer leurs droits paraîtraient tellement coûteux, qu'au nom du bien du plus grand nombre, nous admettrions l'injustice et l'exclusion pour la minorité des plus démunis.

Sur le plan du principe pourtant, la nécessité d'accorder les droits de l'Homme aux pauvres a souvent été attestée.

Voici ce qu'en disait, en 1790, La Rochefoucault Liancourt, président du Comité de la mendicité :

« On a toujours pensé à 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. L'organisation de l'assistance doit être prévue dans la constitution. La bienfaisance publique n'est pas une vertu compatissante, elle est un devoir, elle est la justice. Là où existe une classe d'hommes sans subsistance, là existe une violation des droits de l'humanité : l'équilibre social est rompu ».

De même Barère, au nom du Comité de salut public, affirmait devant la Convention le 22 mai 1794 le droit des pauvres à la « bienfaisance nationale » :

« Oui, je parle de leurs droits, parce que dans une démocratie... tout doit tendre à élever le citoyen au-dessus du premier besoin par le travail s'il est valide, par l'éducation s'il est enfant, par le secours s'il est invalide ou dans la vieillesse. »

Nous mesurons à la fois la fidélité à ce principe et l'extension de son champ d'application en entendant le Président de la République française affirmer le 30 septembre 1982 devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

« Le combat pour les droits de l'Homme est aujourd'hui un combat pour que nul ne soit exclu de leur bénéfice, ni le travailleur du Tiers Monde immigré dans un pays plus développé, ni le membre du Quart Monde où l'on est pauvre et illettré de génération en génération, ni le nomade qui tient à conserver la tradition du voyage ni l'ancien délinquant qui cherche à se réinsérer, ni le handicapé, ni les personnes âgées trop souvent délaissées ».

M. Peter Leuprecht, <sup>1</sup>, lors de son audition, a donné pour sa part quelques éclairages concernant l'interdépendance des droits et la corresponsabilité des États qui veulent faire avancer leur réalisation en Europe. Il a rappelé d'abord les trois idées maîtresses qui fondent l'édifice des droits de l'Homme :

- la dignité des êtres humains ;
- la nécessaire solidarité des Communautés nationales et de la Communauté internationale pour défendre et promouvoir ces droits ;
- la volonté d'une protection particulière des plus faibles.

Les droits de l'Homme étant par nature indivisibles et universels, tous les hommes sont fondés à s'en prévaloir, y compris ceux qui sont dans la misère, illettrés et sans voix. C'est pourquoi ceux-ci sont associés, par le truchement d'organisations non gouvernementales, à l'ambition proclamée par les organismes internationaux de « libérer l'être humain de la terreur et de la misère ». Ils participent ainsi à leur combat qui est de refuser la loi du plus fort. Actuellement, l'accent est mis sur le droit à la vie comme préalable à tous les autres droits. Il s'agit du droit non seulement de ne pas être privé de la vie par la faim mais d'avoir les moyens de vivre dans la dignité.

M. Leuprecht a cité des exemples récents :

- le Conseil de l'Europe interroge les États membres sur la manière dont ils garantissent le respect des droits fondamentaux aux mineurs placés en institution ;
- la Cour européenne des droits de l'Homme statue sur les garanties données au droit à la vie familiale, notamment au droit des parents d'élever leurs propres enfants et au droit des enfants d'être élevés par leurs parents ;
- la Cour européenne a obligé un État à modifier sa législation sur l'assistance judiciaire pour permettre à chacun d'avoir accès à la justice, quelle que soit sa situation socio-économique.

De plus en plus la misère et l'exclusion sociale sont considérées comme une violation des droits de l'Homme. L'appel en ce sens aux défenseurs des droits de l'Homme, lancé en 1982-1983 par le mouvement A.T.D. Quart Monde, a recueilli plus de 200 000 signatures dans trois pays d'Europe. Ainsi, nous voyons s'étendre et se consolider les prises de conscience. De nouvelles questions s'imposent à l'opinion. Donner de quoi survivre à des êtres humains sans leur procurer les moyens de s'affranchir de la dépendance, n'est-ce pas encore les priver de la liberté que confère la jouissance des droits économiques et sociaux ?

Indemniser les chômeurs et les invalides sans leur permettre de participer à la vie collective, de s'y exprimer et d'y être représentés au même titre que les travailleurs, n'est-ce pas encore opérer des discriminations préjudiciables à la dignité inaliénable de tout homme ?

C'est à la lumière de ces quelques références rapides à l'histoire moderne que nous voudrions maintenant apprécier certaines dispositions législatives et réglementaires en vigueur aujourd'hui, ainsi que les pratiques sociales institutionnelles et les problématiques qui les fondent. Dans quelle mesure répondent-elles aux besoins non seulement de survie mais de liberté et de dignité dont les plus pauvres de notre pays sont en droit de jouir à égalité avec les autres citoyens ? Jusqu'où va la protection et existe-t-il encore des exclusions ?

Il relève en effet de la compétence du Conseil économique et social, par l'intermédiaire de la section des affaires sociales « d'étudier les problèmes posés par les catégories défavorisées de la population » (art. 2 du décret n° 84-822 du 6 septembre

1984 relatif à l'organisation du Conseil économique et social) et au Conseil économique et social lui-même « d'examiner et de suggérer les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires » (art. 1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, modifiée par l'ordonnance n° 62-918 du 8 août 1962).

Cette mission revêt un caractère d'autant plus important qu'il existe peu d'instances où soient entreprises des évaluations globales à l'égard d'une population dont les intérêts sont encore peu pris en compte dans les délibérations politiques. Il en était déjà ainsi du temps de la Révolution française, comme en témoignent « les Cahiers de doléances du Quatrième Ordre, correspondance philanthropique entre les infortunés, les hommes sensibles et les États généraux, pour suppléer au droit de députer directement aux États généraux, qui appartient à tous les Français, mais dont cet ordre ne jouit pas encore » (Dufourny de Villiers, cahiers du Quatrième Ordre, n 1, du 25 avril 1789. Réimpression Éditions Histoire Sociale. Paris 1967).

Dans l'immédiat, nous allons chercher à voir vivre les pauvres, parfois avec le soutien de nos systèmes de protection, parfois en dehors de ceux-ci et presque totalement à découvert.

Dès les premiers siècles de notre ère, le droit des pauvres au partage est proclamé par l'Église. Mais dans les structures féodales, seigneurs et princes n'ont à protéger de l'indigence qu'une catégorie de pauvres ruraux laborieux. Très tôt s'instaure ainsi une distinction entre les pauvres intégrés et les miséreux rejetés, sans terre ni métier.

Du XII<sup>e</sup> au XIV<sup>e</sup> siècle, le visage de la pauvreté change. Dans les communautés urbaines en rapide extension, les pauvres sont soutenus par des œuvres de miséricorde, des « caisses » de prêts, nées à l'instigation de diverses confréries. L'aide demeure essentiellement matérielle et pécuniaire.

Quand arrive le temps (entre les XIV<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles) où l'aide aux pauvres, d'un devoir personnel de chrétien devient une tâche civile de la collectivité urbaine ; la sévérité envers eux se renforce. Prend toutefois forme en cette époque l'idée que les pauvres ont le droit de gagner leur vie, que leurs petits enfants ont le droit de grandir au foyer puis d'apprendre un métier. L'aide n'est plus seulement matérielle mais comporte un vaste volet d'apprentissages.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, avec la classe ouvrière, prennent forme aussi -et cela définitivement - l'entraide, la solidarité et le droit de se défendre collectivement contre l'exploitation. Mais les plus pauvres demeurent inorganisés, aux limites du marché de l'emploi ou dans les circuits du travail informel qui va subsister longtemps encore ; ils bénéficient peu des acquis ouvriers, et demeurent soutenus par des œuvres sociales.

C'est dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, que des associations, certains partis politiques et aussi les églises vont reposer la question de la grande pauvreté explicitement en termes de droits. La misère est une violation flagrante des droits de l'Homme : c'est une prise de conscience de notre temps. Ainsi, naissent de nouvelles formes d'organisation des familles du Quart Monde, de nouvelles formes de solidarité entre elles et d'autres citoyens. A travers le pays, s'instaurent des « Universités Quart Monde » où se forme la pensée des plus pauvres sur leur condition. Ils s'y exercent à la prise de parole.

C'est l'aboutissement d'une lente mais constante progression ; nous n'avons pas de raisons de penser qu'elle ne pourrait pas se poursuivre.

<sup>1</sup> Directeur de la division des droits de l'Homme au Conseil de l'Europe

## CHAPITRE II

**LA SÉCURITÉ DES RESSOURCES :  
COMMENT EST-ELLE ASSURÉE  
DANS LES SITUATIONS  
DE GRANDE PRÉCARITÉ ?**

La Charte de la Résistance avait 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 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 temps.

Le rappel de ces objectifs de départ nous conduit à rechercher pourquoi certains citoyens ne disposent pas encore en 1986 de moyens d'existence, dans certains cas où ils sont pourtant dans l'incapacité de se les procurer par un travail. Comment est-il possible également, que des travailleurs et leur famille ne bénéficient pas de garanties face à certains risques qui réduisent ou suppriment pourtant leur capacité de gain, et face à des charges familiales qui ne sont pas suffisamment couvertes ?

Mais que peut-on entendre par « moyens d'existence » et par « garantie » ?

Les moyens d'existence ne peuvent être simplement des subsides permettant au jour le jour de ne pas mourir de faim. Dans une civilisation urbanisée et marchande comme la nôtre, où doit se payer tout ce qui est nécessaire à la vie physique (nourriture, vêtement, logement, soins) mais aussi à la participation sociale (lecture, informations, moyens de communication...), les moyens d'existence doivent être proportionnés à ces dépenses pratiquement obligées. Dans une société en mutation comme la nôtre où il est nécessaire de développer au maximum les capacités d'initiative et de création, de formation et d'adaptation de tous, chacun doit pouvoir disposer de moyens d'existence lui permettant de préparer son avenir et celui de ses enfants. Ne pas être à la charge des autres ne suffit pas ; encore faut-il pouvoir faire fructifier son capital humain sous peine de voir son exclusion sociale et culturelle s'aggraver avec le temps.

Que peut-on aussi entendre par « garantir » ? Notre système de protection sociale, qui a pour mission de s'adapter à de nouvelles situations d'insécurité, a déjà développé des revenus de substitution pour faire face au chômage, à la vieillesse, à la maladie, à l'invalidité ou des revenus de compensation pour faire face à un certain nombre de charges familiales. Les garanties ainsi apportées l'ont été pour des besoins jugés primordiaux mais pour certaines catégories de population seulement. Les conditions d'accès aux droits sont réglementées afin d'éviter toute extension incontrôlée du nombre des bénéficiaires.

Beaucoup de prestations sont d'un montant et d'une durée proportionnés :

- aux risques encourus (par exemple, les allocations familiales dépendent du nombre d'enfants mineurs au foyer),
- aux droits acquis antérieurement (par exemple pour l'indemnisation du chômage).

Souvent, notre système confère des « droits » à des individus et des familles, quels que soient leurs besoins effectifs et quels que soient par ailleurs les moyens dont ils disposent pour faire face à leurs charges réelles, présentes ou passées, et pour préparer leur avenir. Si, par exemple, un ménage ne dispose pour vivre que des prestations familiales (faute d'emploi, de chômage indemnisé ou de statut d'invalidé), il ne bénéficie pas pour autant d'une protection sociale améliorée. Au contraire, cette situation pourra compromettre son accès à un logement social, et même son accès aux soins.

C'est au regard de ces réflexions préalables qu'il importe d'examiner :

- Comment et dans quelle mesure les principales composantes du système de protection sociale atteignent les plus pauvres.

- En quoi les expérimentations de revenu minimum garanti contribuent à orienter pour l'avenir la protection sociale vers la garantie effective d'une sécurité de ressources aux plus pauvres.

Cet examen nous conduira nécessairement à mettre en évidence les points faibles d'un dispositif par ailleurs extrêmement élaboré et perfectionné. Nous le faisons dans le seul souci de répondre aux nombreuses situations de grande pauvreté et de précarité évoquées tout au long de la première partie.

## I.- LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE ET LES PLUS DÉMUNIS

### A. - Les revenus de substitution

#### 1° *Le minimum-vieillesse*

Les personnes âgées de plus de 65 ans, bénéficient, grâce à l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité venant compléter éventuellement leur pension de retraite, d'un « minimum vieillesse » équivalent aux deux tiers du S.M.I.C. net pour une personne seule. Ceci a conduit Mme Georgina Dufoix à dire, lors de son audition devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 4 février 1986, qu'il n'y avait plus de personnes âgées en situation de grande pauvreté. Cette sécurité, bien que modeste, est réelle. Cependant elle s'avère insuffisante pour des personnes âgées n'ayant que ce revenu, et ayant des charges anormales, par exemple celle de petits enfants du fait de la situation précaire de leurs parents. Cette relative sécurité financière ne peut cependant résoudre à elle seule les autres précarités auxquelles demeurent exposées un certain nombre de personnes âgées, notamment l'isolement et la dépendance<sup>1</sup>. Des témoins (tels les Petits Frères des pauvres et le Secours catholique) rappellent la crainte des personnes âgées d'être reléguées à l'hospice. Ces remarques concernent plus particulièrement les milieux défavorisés, où les précarités des uns et des autres, mal couvertes, rendent plus difficile l'expression des solidarités familiales.

#### 2° *Les indemnités journalières en cas de maladie*

L'assurance maladie est aujourd'hui en principe généralisée pour tous. Pour les familles aux ressources très faibles, la prise en charge financière de la maladie continue à représenter une grave incertitude. La couverture des frais dus à la maladie sera abordée au chapitre IV.

<sup>1</sup> Cf. le rapport de M. Daniel Benoist : « les problèmes médicaux et sociaux des personnes âgées dépendantes » (1985).

Le salarié obligé d'interrompre son activité peut recevoir des « indemnités journalières », égales à la moitié du salaire dans le régime général. Pour les chômeurs non-indemnisés, la maladie n'entraîne pas la perte d'un gain déjà inexistant. Pourtant, faire vivre une famille avec très peu de ressources implique une dépense d'énergie que ne peut plus fournir celui dont l'état de santé aurait justifié un « arrêt-maladie » : démarches diverses pour se procurer le nécessaire, longs trajets à pied, travaux ménagers sans confort. De plus, beaucoup d'entre eux survivent grâce à de petits travaux informels (récupération, services rendus contre rémunération...) que la maladie empêche d'accomplir. Les travailleurs non salariés ne bénéficient d'aucun revenu de substitution, alors que pour certains la faiblesse de leurs ressources ne leur a permis de constituer aucune réserve en prévision des jours plus difficiles.

### **3° La prise en charge de l'incapacité permanente, partielle ou totale**

Elle est mieux assurée, sans garantir pour autant, une protection suffisante à tous.

Si l'incapacité est provoquée par un accident du travail ou par une maladie professionnelle, elle donne lieu à une rente calculée selon le taux d'incapacité et le montant du salaire antérieur. Elle peut évaluer le salaire en cas d'incapacité totale. Cette protection tend à bénéficier davantage aux travailleurs appartenant aux branches d'activités bien organisées, où le combat pour la reconnaissance de ces maladies et pour l'application des mesures d'hygiène et de sécurité a pu être entrepris et mené à son terme.

Mais des travailleurs peuvent être exposés en permanence à des risques graves pour leur santé (émanations toxiques, absence d'équipements de sécurité par exemple) sans avoir les moyens de fournir la preuve du préjudice subi. Ils peuvent avoir encouru ces risques dans de multiples emplois généralement malsains et dangereux qu'ils ont dû quitter successivement au bout de quelques temps. Ils en viennent à connaître de fait un état d'incapacité qui relève d'une pension d'invalidité égale à 30 % du salaire antérieur s'ils sont jugés encore capables d'exercer une activité, à 50 % si leur incapacité est reconnue totale. Mais l'attribution d'une telle pension est encore soumise à des exigences d'activité antérieure suffisantes dans un statut d'assuré social. A défaut, des démarches peuvent être entreprises auprès des Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (C.O.T.O.R.E.P.) pour obtenir une allocation dite « adulte handicapé », d'un montant au plus égal au minimum vieillesse, à condition que l'incapacité permanente atteigne un taux de 80 %. Cette démarche est également possible, avec un taux d'invalidité plus faible, lorsqu'il s'avère que celui-ci empêche de trouver un travail.

La prise en charge effective des invalidités, incapacités ou handicaps des plus pauvres, rencontre en réalité deux obstacles. D'une part, les appréciations des autorités administratives compétentes peuvent difficilement tenir compte de l'incapacité permanente partielle due à l'usure générale que connaissent de nombreux travailleurs très défavorisés, en raison de leurs conditions de vie et de travail. D'autre part, leurs décisions, quand elles prévoient une possibilité de travail à temps partiel ou un recyclage, méconnaissent souvent les difficultés d'y accéder pour des travailleurs sans qualification. C'est ainsi que bon nombre d'entre eux peuvent se trouver trop usés pour occuper un emploi stable, dans l'impossibilité d'obtenir un emploi à temps partiel et sans revenu de substitution.

### **4° L'indemnisation du chômage**

Pour le risque chômage, les situations de travailleurs privés d'emploi et non indemnisés sont encore nombreuses, même avec le régime d'assistance qui vient compléter celui de l'assurance.

#### *a) L'indemnisation résultant de l'assurance*

Selon les termes des dernières conventions des partenaires sociaux de 1984 et 1985, « le régime national interprofessionnel d'assurance-chômage est destiné à assurer un revenu de remplacement pendant une période déterminée aux salariés involontairement privés d'emploi et définis comme bénéficiaires ».

Le régime prévoit le versement de deux allocations successives en cas d'affiliation préalable égale à au moins six mois :

- l'allocation de base, fixée en fonction du salaire antérieur, ne peut être inférieure ni à 57 % du salaire, ni, en tout état de cause, à 107,61 F par jour (en octobre 1986) ; mais, du fait que cette allocation ne peut être non plus supérieure à 75 % du salaire, un nombre important de chômeurs indemnisés (essentiellement anciens smicards) touchent moins que ce minimum. Étaient dans ce cas, 29 % des chômeurs indemnisés au 30 juin 1986, selon l'UNEDIC.

- l'allocation de fin de droit, qui peut prolonger l'allocation de base, est fixée forfaitairement à 65,28 F par jour en octobre 1986 (90,78,F au-delà de 55 ans).

La durée d'indemnisation dépend de la durée préalable d'affiliation. Elle peut varier de 3 mois (pour 3 mois de travail) à 30 mois dans le cas le plus favorable (45 et 60 mois au-delà de 50 et 55 ans).

Les conditions restrictives à l'attribution de l'assurance-chômage s'expliquent par le souci de lier le droit à prestation à un minimum de cotisations, et par le désir d'éviter les abus. En fait, ces conditions aboutissent à exclure du bénéfice des indemnités, des travailleurs en situation de précarité, par exemple :

- les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits aux deux allocations avec prolongation,
- les travailleurs n'ayant pas été affiliés suffisamment longtemps au cours des 12 ou 24 derniers mois précédant la période de chômage,
- les chômeurs dits « saisonniers »,
- les travailleurs non salariés ou les demandeurs d'un premier emploi.

#### *b) L'indemnisation résultant de l'assistance (dit régime de solidarité)*

Parmi ces exclus de l'indemnisation de l'assurance-chômage, certains peuvent être admis à bénéficier d'une allocation d'assistance : l'allocation de solidarité spécifique ou l'allocation d'insertion versées sous condition de ressources et réduites si nécessaire, de façon à ne pas dépasser un plafond de 3 933 F pour une personne seule, 7 866 F pour un ménage, au 1<sup>er</sup> janvier 1987.

1. *L'allocation de solidarité spécifique* peut être attribuée aux, chômeurs ayant épuisé leurs droits aux allocations d'assurance à condition qu'ils aient travaillé comme salarié pendant 5 ans au cours des 10 années précédentes. D'un montant sensiblement équivalent à celui de l'allocation de fin de droits, l'allocation de solidarité spécifique est attribuée par périodes semestrielles renouvelables. Pour ceux qui peuvent y avoir droit, elle constitue une ébauche de garantie de ressources.

2. *L'allocation d'insertion* peut être attribuée, dans l'attente d'un emploi ou d'une formation rémunérée et pour une durée maximale d'un an, à des catégories de personnes strictement définies, dont notamment :

- les jeunes chômeurs de moins de 25 ans qui ne peuvent avoir droit à l'allocation de base (et pour ceux-ci sans condition de ressources),
- les femmes en chômage, veuves, divorcées, séparées ou célibataires, assumant la charge d'un enfant,
- les détenus libérés après au moins deux mois de prison,
- les jeunes de moins de 25 ans considérés comme soutien de famille et ne disposant pas de ressources suffisantes.

Cette allocation peut atteindre un taux journalier de 43,70 F (87,40 F pour les mères seules ; 41,40 F pour les jeunes).

La crainte de laisser les chômeurs s'installer dans un statut de non-travail rémunéré semble être à l'origine de la multiplication de conditions restrictives. Et le souci de ne pas laisser certains chômeurs en dehors de tout moyen de subsistance semble justifier la multiplication d'allocations d'assistance.

Mais les conditions restrictives apparaissent préjudiciables à ceux qui voudraient bien travailler, mais ne peuvent se prévaloir d'un statut de salarié et d'une bonne stabilité au travail, à ceux qui ont le moins d'atouts pour prétendre aux possibilités d'embauche et de formation. La complexité du système est défavorable à ceux qui disposent, moins que d'autres, des informations et des relations nécessaires pour saisir toutes les opportunités d'ouverture des droits. Les délais d'attente (de plusieurs mois) pour la révision périodique des droits obligent les allocataires les plus pauvres à quémander des secours pour pouvoir subsister en attendant.

C'est la conception même d'un revenu de substitution en période de chômage qui est ici en cause. Ne fait-il pas défaut là où il serait le plus nécessaire ? Obéit-il suffisamment à l'ambition d'assurer la promotion des intéressés ? Ne contribue-t-il pas, dans les conditions actuelles, à pérenniser voire aggraver l'inégalité face à l'emploi ?

En effet, en ces temps de mutation, la réinsertion au travail, surtout pour les moins qualifiés, suppose qu'ils puissent accéder à une authentique formation professionnelle, à des métiers d'avenir. Parmi les conditions d'une telle formation que nous examinerons plus loin, il est déjà possible de mentionner ici la nécessité d'un minimum de sécurité économique. Il est indispensable pour qu'un travailleur sans qualification puisse consacrer du temps à une formation, et croire sa réussite possible. Il est aussi simplement indispensable, pour qu'un travailleur très démuné puisse chercher un emploi, sans craindre de mettre en péril une sécurité très fragile construite au sein des circuits de survie.

Au terme de ce tour d'horizon, nous pouvons constater que tout individu n'est pas garanti contre les risques susceptibles de réduire ou supprimer sa capacité de gain. La référence au statut social et professionnel antérieur aboutit à exclusion des revenus de substitution les personnes se trouvant déjà en situation de grande pauvreté. Par ailleurs les allocations fournies sont rarement assorties d'un plancher. Leur montant, ni leur durée ne peuvent représenter une sécurité à long terme pour ceux qui déjà auparavant se trouvaient en situation précaire.

## B. - La sécurité de ressources familiales

Aux allocations familiales proprement dites mises en place dès la fin de la seconde guerre mondiale pour garantir la subsistance de toute famille, en toutes circonstances, se sont ajoutées au fil des années un certain nombre de prestations pour des situations particulières. Les années 1970 ont été marquées par la création de nouvelles allocations sous condition de

ressources, par la suppression de la condition d'activité du chef de famille, par une volonté de simplification administrative dans la gestion des prestations. Le Rapport sur « La politique familiale globale » présenté par M. Burnel devant le Conseil économique et social en 1981, contient un historique détaillé de l'évolution des prestations familiales et de leur conception.

Aujourd'hui toutes les familles de 2 enfants et plus bénéficient des allocations familiales. Un certain nombre de situations néanmoins n'y ouvrent pas droit, notamment : les familles ayant effectivement à charge des enfants de plus de 17 ans qui ne sont plus scolarisés, ne poursuivent aucune formation et n'ont pas de travail. Cette absence de couverture pénalise particulièrement les familles les plus pauvres, dont les jeunes souvent sans qualification, sont touchés par le chômage dans des proportions élevées (Cf. 1<sup>ère</sup> partie, chapitre IV).

Le versement des allocations peut être interrompu lorsque les enfants ne sont pas scolarisés. Il est rare qu'une telle décision intervienne pour de courtes absences ; mais il arrive qu'elle soit prononcée à l'encontre de familles sans domicile fixe. De telles décisions interviennent encore, lorsque la municipalité refuse l'inscription des enfants à l'école, considérant que la famille n'est pas domiciliée dans la commune.

La mise en place de nombreuses allocations a permis de répondre à certaines précarités ; leurs conditions d'attribution, dont le bien-fondé n'est pas à mettre en cause, aboutissent parfois malheureusement à exclusion de leur bénéficiaire, les familles qui en auraient le plus besoin.

- *L'allocation-logement*, dont l'octroi dépend de la conformité du logement « aux normes minimales d'habitabilité », pénalise en réalité les familles qui ne trouvent pas de logement en rapport avec leurs besoins et leurs ressources (cf. chapitre III de la présente partie).

- *L'allocation au jeune enfant*, est diminuée de moitié si les visites prénatales et les examens de santé ne sont pas effectués dans les délais. Or, une étude portant sur une circonscription C.A.F. <sup>1</sup> indique qu'environ 1/3 des femmes les plus démunies dans le groupe étudié ne satisfont pas à ces obligations soit parce qu'elles ne les connaissent pas, soit parce qu'elles craignent de se voir reprocher leur grossesse, voire de subir des pressions pour un avortement ou un abandon à la naissance en raison de leurs conditions de vie ; ou encore elles sont empêchées par d'autres soucis beaucoup plus immédiats et plus graves à très court terme (menaces de saisie ou d'expulsion, besoin d'argent).

Par ailleurs, il faut signaler la suppression annoncée du cumul d'allocations au jeune enfant, lorsque plusieurs enfants y donnent droit ; elle pénalise directement les familles les plus pauvres, chez lesquelles les naissances rapprochées sont plus fréquentes.

- *L'allocation de parent isolé (A.P.I.)*, qui assure sous condition de ressources un revenu substantiel aux mères isolées (3 366,70 F en octobre 1986 pour une mère et un enfant) garantit cette sécurité pour un temps limité (un an prolongeable jusqu'au 3<sup>e</sup> anniversaire du dernier enfant), et à condition que persiste l'« isolement » du bénéficiaire. Un récent rapport du Conseil économique et social <sup>2</sup> a dénoncé les effets pervers induits par le critère d'isolement, vague et difficilement contrôlable. Ce critère suspend l'attribution d'une prestation à l'absence de partenaire.

<sup>1</sup> Cf. Christine Colin, « Maternité et extrême pauvreté », Université de Nancy, 1980

<sup>2</sup> Le statut matrimonial et ses conséquences juridiques, fiscales et sociales, avis présenté par Mme Sullerot et adopté le 25 janvier 1984.

- *L'allocation parentale d'éducation* est accordée pendant 2 ans au parent renonçant à une activité professionnelle pour l'éducation de 3 enfants au moins. L'objectif de cette allocation est à la fois de favoriser la natalité et de libérer des emplois. A partir du 1<sup>er</sup> août 1987 il sutura pour bénéficier de cette allocation d'avoir travaillé deux ans au cours des dix dernières années (au lieu de 24 mois dans les 30 mois précédents). Cet élargissement des conditions devrait permettre à certaines femmes défavorisées d'en bénéficier. Certes leur nombre demeurera faible parmi les jeunes femmes en grande précarité de ressources car beaucoup font partie des jeunes au chômage depuis la fin de leur scolarité. Aussi, malgré leur assouplissement les conditions d'attribution liées à l'exercice antérieur d'un emploi créent encore certaines inégalités face à la maternité.

Plus graves sont les suppressions concomitantes à son extension, car elles portent directement préjudice aux familles les plus pauvres. Il s'agit de la suppression du cumul d'allocations au jeune enfant (cf. plus haut), de la suppression du « complément familial maintenu » ; qui pénalisera les familles défavorisées de 3 enfants, dont l'un a 17 ans et demeure effectivement à charge, et de la réduction des conditions d'octroi de la prime de déménagement.

En 1970 avait été créée une allocation d'orphelin pour la charge d'enfants dont l'un des parents (ou les deux parents) était décédé. Elle a été étendue en 1975 à tous les cas où l'un des parents se retrouve seul. Elle a récemment pris le nom *d'allocation de soutien familial*. Elle est d'un montant modeste. 378,75 F par mois pour un enfant en 1986 (505 F par mois pour un orphelin de père et mère). Depuis janvier 1986, il n'est plus nécessaire que le parent restant engage lui-même une action judiciaire contre le parent défaillant. Il y a là, l'exemple d'une mesure qui, à la différence de beaucoup d'autres, peut singulièrement aider des parents très pauvres.

#### Regardons maintenant les *modalités générales d'attribution des prestations familiales*

Une mauvaise maîtrise de la lecture et de l'écriture rend plus difficile la transmission dans les délais, des nécessaires informations demandées par les Caisses d'allocations familiales. Déclarations de ressources, changements de résidence, de situation familiale ou de statut professionnel. Il s'ensuit des retards ou des erreurs de versement. Le budget familial en est d'autant plus perturbé si les prestations familiales constituent la principale ressource. Les dossiers sont effectivement tôt ou tard régularisés : les sommes dues sont alors versées en une seule fois ; les sommes indues sont récupérées sur les prestations suivantes, qui peuvent être ainsi réduites au maximum de 20 % chaque versement. *Il demeure que les variations du montant de ces versements ne permettent pas à la famille de savoir à l'avance sur quelles ressources elle peut compter pour organiser sa consommation, d'autant que les autres ressources sont aussi souvent irrégulières et imprévisibles.*

En 1981, le rapport OHEIX avait déjà attiré l'attention sur ce type de difficultés. Depuis, des améliorations sont progressivement apportées : campagnes d'information auprès des allocataires, amélioration de l'accueil dans les Caisses, démarchage à domicile pour une meilleure collecte des données, transfert des dossiers de Caisse à Caisse en cas de changement de circonscription ou de régime, possibilité de versement sur droits supposés (vérification *a posteriori* et non plus *a priori*). Ces améliorations ont certainement contribué à éviter des perturbations inutiles dans des ménages très démunis, encore que sur le terrain, demeurent un certain nombre de cas d'interruption de versement avec leurs conséquences sur la vie des familles.

A supposer que ces difficultés soient aplanies, *peut-on considérer que ces prestations « compensent » les charges familiales ?*

D'après une étude récente, <sup>1</sup> un enfant entraînerait en moyenne pour une famille une dépense supplémentaire de 19 %, 2 enfants 35 %, 3 enfants 56 %, alors que les aides à la famille (prestations familiales et effet du quotient familial) apporteraient en moyenne une augmentation de ressources respectivement de 3 %, de 12 % et de 25 %.

Comme le rappelait M. Fragonard, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales, lors de son audition, le système des prestations familiales permet à un certain nombre de familles (des familles nombreuses spécialement) de sortir d'une situation de pauvreté.

Parmi le quart des familles avec enfants à charge qui ont les revenus primaires les plus faibles, il relevait les variations suivantes :

Nombre d'enfants à charge	Revenu primaire maximum par personne et par jour
2 enfants	90 F
3 enfants	62 F
4 enfants	43 F
5 enfants	31 F
6 enfants	21 F

Cette diminution du revenu à mesure que le nombre d'enfants augmente s'explique par le fait que, dans ces catégories de revenus, le nombre croissant d'enfant va de pair avec une détérioration du statut socioprofessionnel du chef de famille et avec une raréfaction de l'activité professionnelle féminine.

Si les prestations familiales améliorent incontestablement le revenu disponible de ces familles, elles l'améliorent davantage chez les familles monoparentales que chez les autres. M. Fragonard estimait qu'en 1986, 150 000 familles avec deux parents restaient en dessous du seuil de 50 F par jour et par personne, même avec l'apport des prestations familiales.

Une autre forme d'aide aux familles consiste en une réduction de dépenses pour certaines consommations : les bons vacances des Caisses d'allocations familiales ou les réductions de tarifs S.N.C.F. pour familles nombreuses par exemple. Ce sont là des avantages sociaux indéniables pour ceux du moins qui peuvent et savent en tirer parti.

Car il faut avoir l'occasion de prévoir des vacances ou des déplacements, ce qui est rarement du domaine du possible, et n'est pas toujours encouragé en milieu très défavorisé. Là où le dépaysement et l'élargissement de l'univers seraient sans doute le plus nécessaires, nous constatons que les familles y accèdent peu. Les bons vacances permettent à un nombre croissant de familles modestes de partir en vacances ; mais lorsqu'une famille très démunie envisage un départ il lui faut à nouveau solliciter des aides pour régler la différence entre le coût réel du séjour et le montant des bons accordés.

Les prestations familiales jouent un rôle important pour compenser les charges d'éducation des enfants, et empêcher des familles de connaître des situations de grande précarité de ressources. Dans ce but elles devraient, spécialement en ce qui concerne les familles en difficulté, couvrir le coût de l'enfant, être versées de façon régulière et leur être vraiment accessibles. Or les conditions exigées privent encore d'un certain nombre de prestations les familles les plus pauvres. Les aides spécifiques n'atteignent parfois que certaines catégories d'entre elles, notamment les familles monoparentales.

<sup>1</sup> Laurence Bloch et Michel Chaude, « Une approche du coût de l'enfant », *Économie et Statistique*, mai 1983.

### C. - L'aide sociale

L'aide sociale, à travers ses multiples formes, traduit la solidarité nationale à l'égard des personnes qui ne bénéficient pas ou pas assez d'une protection sociale assurée par les organismes de sécurité sociale. Nous nous en tiendrons ici aux seules aides financières aux familles et aux isolés en situation précaire, essentiellement les allocations mensuelles de l'Aide sociale à l'enfance (A.S.E.), et les secours d'urgence en espèces ; sachant qu'il existe encore des secours du même ordre sous d'autres formes comme les bons alimentaires. L'aide médicale sera abordée dans le chapitre sur l'accès à la santé.

Les sommes ainsi distribuées ont sensiblement augmenté ces dernières années. Selon le Rapport 1985 de la Cour des comptes, les allocations mensuelles et les secours d'urgence imputés au budget de l'A.S.E. sont passés de 870 millions de francs en 1980 à 1 768 millions de francs en 1983, soit une augmentation de 103 % en 4 ans.

A titre indicatif une étude récente à Rennes <sup>1</sup>, donne la répartition suivante des aides attribuées à 2 785 ménages en 1984 par le Centre communal d'action sociale : près de 57 % étaient des isolés (dont une très forte majorité de jeunes), un peu moins de 8 % des couples sans enfants et 36 % des familles avec enfants (dont une majorité de familles monoparentales constituées autour d'une femme dans 95 % des cas et avec un nombre d'enfants peu élevé).

Dans certains départements (cf. « Pauvreté et précarité dans les Vosges », document U.N.A.F.), on peut noter également l'apparition de très jeunes demandeurs de secours, de 14 à 18 ans, en rupture de famille.

Les aides sont souvent accordées pour pallier des retards de versement d'autres prestations (C.A.F. C.P.A.M. ASSEDIC). C'est le cas de 28 % des ménages aidés, selon une récente étude du C.R.E.D.O.C.<sup>2</sup>.

A la différence des prestations de sécurité sociale, l'attribution des aides, telles les allocations mensuelles de l'A.S.E. est subordonnée à une appréciation de la situation des demandeurs. Certes, les prestations légales de l'Aide sociale constituent un droit, mais la possibilité de faire entrer ce droit en application dépend des conditions dans lesquelles il est procédé à leur attribution. Or, les administrations l'ont souvent liée à des barèmes. Que ce soit ou non le cas, l'attribution dépend des appréciations de l'autorité compétente ; quelles que soient leurs justifications, elles peuvent être ressenties comme comportant un jugement sur la moralité et les modes de vie. Vis-à-vis de ceux qui les sollicitent trop souvent, se développe parfois localement le sentiment qu'ils sont trop, à la charge de la collectivité. Quant aux secours d'urgence, ils sont généralement ponctuels, difficilement renouvelables de façon rapprochée et d'une somme relativement modique. En aucun cas ils ne constituent un droit pour les intéressés ; ils dépendent de la bienveillance des administrations et des élus.

La décentralisation de l'Aide sociale va-t-elle modifier l'application de ce système ? Il est sans doute trop tôt pour le dire. Le Conseil économique et social prépare d'ailleurs un rapport sur les conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale dans la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

La loi du 6 janvier 1986, adaptant la législation aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, a tenté de préciser les conditions d'accès à l'Aide sociale, mais

<sup>1</sup> L.A.R.E.S., « Précarité et logiques des prestations sociales facultatives », Recherche C.A.F. Ile-et-Vilaine, 1985.

<sup>2</sup> Diversité des recours à l'Aide sociale, consommation et modes de vie, mars 1986.

celles-ci demeurent complexes ; elle avait prévu la mise en place d'un Conseil départemental du développement social (l'obligation légale de le créer a été supprimée par la loi du 19 août 1986) <sup>3</sup> où devaient siéger des représentants des usagers de l'Aide sociale ; elle a aussi prévu l'audition du demandeur, qui peut se faire accompagner par une personne de son choix, par la Commission d'admission à l'Aide sociale. Quelles vont être les possibilités de représentation et de recours accordées par exemple aux personnes sans domicile fixe et aux familles errantes n'ayant pas un statut d'itinérants, dont l'Aide sociale continue à incomber, financièrement, à l'État ?

Sur le plan du financement on peut se demander si le transfert de charges de l'État aux départements, ne risque pas de restreindre le versement d'allocations prévues par la loi ? En effet, certains départements semblent fixer préalablement le montant de leur budget d'action sociale, faute de pouvoir compter sur des co-financements d'État.

\*                    \*  
  
\*  
  
\*

A travers cette analyse, apparaissent les difficultés qui subsistent pour garantir des moyens d'existence à des individus et des familles. Ceux qui s'en trouvent dépourvus, doivent alors se tourner vers l'Aide sociale légale ou facultative. Les aides (en nature, en espèces, en hébergement provisoire) qu'elle octroie, permettent de répondre aux urgences, sans offrir cependant à proprement parler de garanties. De dépannage en dépannage, les demandeurs d'aide ne tirent aucune force nouvelle mais sont au contraire davantage marqués par la dépendance quand ce n'est pas par la crainte. Même ceux qui sont affectés à cette fonction de dépannage n'en sont-ils pas insatisfaits ? Sur ce point, les initiatives et débats actuels relatifs à un revenu minimum garanti témoignent à la fois d'une prise de conscience et d'une volonté de trouver une solution, partagées par tous les partenaires.

### II. - EXPERIMENTATIONS DE GARANTIE D'UN REVENU MINIMUM

L'idée de garantir une sécurité minimale d'existence par le revenu n'est pas nouvelle. L'Angleterre en a fait l'expérience au XVIII<sup>e</sup> siècle, après la décision de Speenhamland <sup>4</sup>. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, des théoriciens l'ont proposé, de Charles Fourier en 1836 à Jacques Duboin en 1936 <sup>5</sup>.

La Nouvelle-Zélande en a institué une forme dès 1938, et, plus récemment plusieurs pays, dont la République fédérale d'Allemagne en 1962, les Pays-Bas en 1963, la Grande-Bretagne en 1966, le Canada en 1969, la Belgique en 1974, le Luxembourg en 1986. L'expérience de plusieurs de ces pays sera évoquée à la fin de la 2<sup>ème</sup> partie de ce rapport.

En France, des mesures d'ordre législatif et réglementaire ont été prises et des dispositifs de garantie d'un revenu ont été mis en place localement à l'initiative de communes ainsi que de divers organismes publics et privés.

<sup>3</sup> Le conseil peut toutefois être remplacé par une autre instance de concertation déjà existante.

<sup>4</sup> en 1795 et jusqu'à son abolition par le Poor Law Amendment act de 1834

<sup>5</sup> voir en particulier l'Ombre de Speenhamland, Ph. Van Parijs, la Revue Nouvelle, avril 85.

## A. - Mesures législatives et réglementaires

La volonté de s'orienter vers un revenu garanti s'est traduite par l'instauration en 1980 d'un Supplément de Revenu Familial (S.U.R.F.). Ce dispositif a institué le principe d'une allocation différentielle complétant les ressources jusqu'à un certain plafond mais seulement lorsqu'il y avait un salaire. Pour les familles dont les ressources étaient aléatoires ou difficilement identifiables, le S.U.R.F. était forfaitaire (210 F par mois). Les montants de l'allocation et du forfait n'ayant pas été revalorisés, le champ d'application est devenu quasi nul seules quelques familles perçoivent encore le forfait de 210 F. Même lorsqu'il a réellement fonctionné ce dispositif a opéré une discrimination importante entre les familles dans lesquelles entrait un salaire et les autres, c'est à dire celles qui en auraient eu le plus besoin.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement a adopté un plan d'action s'adressant, selon son initiateur M. Adrien Zeller, Secrétaire d'État à la Sécurité sociale, « aux personnes en situation d'exclusion et qui ne disposent d'aucune ressource ». Ce plan doit notamment s'appuyer sur des conventions passées entre l'État et les départements volontaires. Celles-ci prévoient qu'une « allocation d'un montant de 2 000 F par mois en contrepartie d'un travail à mi-temps et d'une éventuelle formation organisée, sera financée par l'État à hauteur de 40 % et par le département intéressé à hauteur du pourcentage restant ». Le public visé sera « les personnes de plus de 25 ans, n'ayant pas de droits ouverts à l'indemnisation du chômage et appartenant à un ménage sans revenu du travail, ni revenu de remplacement ».

Ce dispositif marque incontestablement une avancée à plusieurs points de vue : il peut en principe s'étendre à l'ensemble du pays dans la mesure où il sera accompagné d'une forte incitation de la part des instances nationales. Il s'adresse, contrairement au précédent, en priorité à des personnes sans aucune ressource. Il ouvre l'éventualité de formations.

Cependant, son niveau en fait un minimum de survie et non un revenu garanti. Les personnes ayant des ressources, même inférieures à ce seuil, ne peuvent en bénéficier. De plus, la dimension familiale n'est pas prise en compte. Enfin, il assujettit l'octroi de ce minimum à la capacité de l'intéressé d'exercer un travail et à la capacité de la collectivité de lui fournir ce travail. Force est de constater que la convention d'Ille et Vilaine ayant déjà expérimenté ce dispositif depuis plusieurs mois, se heurte à l'extrême difficulté de proposer une contrepartie de travail et par conséquent d'octroyer une allocation.

## B. - Dispositifs et expérimentations à l'échelon local

### 1° Principe de base

Dans la plupart des expérimentations, il s'agit d'une allocation « différentielle » compensant la différence entre les ressources existantes et un certain seuil de revenu, retenu comme le niveau minimum à atteindre par ménage, exceptionnellement par personne.

### 2° Destinataires

Dans la plupart des cas, les destinataires sont en principe l'ensemble des ménages de la commune dont les revenus sont inférieurs au seuil retenu. Toutefois à Rennes, l'allocation est réservée aux familles avec enfants ; à St Étienne aux personnes seules ayant charge d'enfants ; à Nantes et Charleville-Mézières aux personnes seules et couples sans enfants ; à Clichy aux travailleurs privés d'emploi.

### 3° Durée

Pour répondre à l'objectif de garantir un revenu, la durée d'attribution devrait permettre d'assurer la jonction avec une autre source de revenu salarié ou de substitution. Dans l'ensemble des dispositifs locaux cette durée varie de 1 mois renouvelable à Besançon à 1 an à Belfort, avec révision tous les 3 mois et interruption obligatoire de 3 mois au bout d'un an. Seule une expérimentation limitée à 14 mois à Rennes (cf. ci-après) avait, dans son principe, instauré une véritable garantie de revenu.

Lorsque la durée est très courte, il est permis de se demander quelle est l'amélioration apportée par rapport à des aides du type des allocations mensuelles. Plus fondamentale est la question d'une limitation dans le temps, non assortie d'une quelconque solution de rechange. Faut-il considérer que la société soit fondée à remettre des individus et des familles dans un dénuement extrême, à cause du risque de les voir se satisfaire d'un revenu de survie ? N'y a-t-il pas une contradiction dans le fait de vouloir favoriser une prise de responsabilité, que l'on sait déjà très difficile avec un revenu de survie, en supprimant ou en interrompant cette sécurité minimum ?

### 4° Montant

D'une expérimentation à l'autre, on relève des différences. Elles portent sur le montant du plafond retenu (700 F par personne à Auxerre, 70 % du S.M.I.C. pour la première personne à Besançon et Nîmes). 70 % du S.M.I.C. représente certes une somme non négligeable, mais elle permet difficilement d'engager des dépenses autres que celles assurant la vie quotidienne (dépenses de formation par exemple). Les différences portent aussi sur la modulation selon le nombre de personnes de la famille (la même somme par adulte à Auxerre, majoration pour un couple et par enfant supplémentaire à Besançon et Nîmes).

Elles portent encore sur les autres ressources prises en compte : ainsi la même somme est garantie aux ménages à Nîmes et à Besançon, mais, en incluant les allocations familiales dans le premier cas, en plus de celles-ci dans le second. Cette différence est extrêmement importante. En effet, *la prise en compte des allocations familiales dans le calcul des ressources qu'il s'agit de compléter, revient à pénaliser gravement les parents avec enfants. C'est en fait une déviation du rôle des allocations familiales qui sont ainsi assimilées à un revenu primaire déconnecté des enfants.*

### 5° Financement

La plupart des dispositifs locaux sont financés uniquement par les municipalités. A Grenoble et St Étienne ce sont les Caisses d'allocations familiales qui assurent seules le financement. Ceci pénalise dans les faits les communes ou départements qui ont à faire face à un plus grand nombre de situations de précarité de ressources. Les « compléments locaux de ressources » de Belfort et d'Ille et Vilaine sont cofinancés par l'État et le département. L'expérience de Rennes (cf. ci-après) a été cofinancée par le mouvement A.T.D. Quart Monde, sur la dotation reçue à l'occasion du programme de lutte contre la pauvreté (hiver 1985), par la C.A.F. de Rennes et par une contribution du service d'Aide sociale à l'Enfance du département et du C.C.A.S. de Rennes, correspondant au montant des secours versés l'année précédente aux familles concernées. Cette dernière initiative a mis en évidence que 35 % du financement du revenu était ainsi obtenu sur l'économie en secours versés.

### 6° Lien entre Travail et Revenu garanti

La récente initiative gouvernementale relance la question du lien entre travail et revenu garanti. Nous avons souligné à partir de la convention d'Ille et Vilaine, le danger qu'il y avait à subordonner la survie à un travail que la collectivité n'est pas assurée de pouvoir fournir, ainsi que le danger de subordonner cette même survie à la capacité de travailler de l'individu.

Afin de permettre un approfondissement de cette question, qui ne se limite pas aux contraintes dues à la situation de l'emploi, il nous semble important de citer, comme référence, une étude très fouillée, menée sous la direction du professeur G. Enderle, par le Laboratoire de Recherche Éthique Économique de l'Université de St Gall, Suisse.

Cette étude souligne que l'incitation au travail doit être en relation avec la capacité de travailler. Elle montre qu'aujourd'hui encore demeure l'ambiguïté entre l'obligation de travailler en retour d'un revenu et le droit de travailler qui est dû à tous. Selon le professeur Enderle, c'est dans la mesure où on reconnaît au pauvre sa volonté de s'en sortir, que pourront être dissociés travail et revenu minimum.

La question de la contrepartie à la garantie d'un minimum de ressources appelle quelques observations. Il ne peut s'agir d'un travail-alibi, ni de créer des activités de nature à concurrencer le secteur marchand ; il s'agirait davantage d'un effort de l'intéressé en vue de son insertion sociale, lui permettant d'accroître son capital de formation.

### 7° Relais

L'objectif est de trouver un véritable relais au revenu minimum garanti. Aussi son attribution s'accompagne presque partout d'un « suivi » par un travailleur social pour aider le demandeur à obtenir les prestations auxquelles il a droit, à trouver une formation ou un emploi. C'est dans cet esprit qu'ont été signées deux conventions : l'une, déjà citée, en Ille et Vilaine (2 juin 1986), l'autre dans le Territoire de Belfort (4 mars 1986). Elles garantissent, dans les limites soulignées un « complément local de ressources » aux ménages ayant un revenu inférieur à un certain seuil, en contrepartie d'un « contrat personnalisé d'autonomie » où le bénéficiaire s'engage à retrouver son autonomie, par un travail, une formation ou une tâche d'intérêt collectif.

### 8° Évaluation

La plupart des actions menées sont trop récentes pour pouvoir évaluer leur impact sur la situation à long terme des personnes et familles en ayant bénéficié. Certains enseignements peuvent néanmoins être tirés de l'expérience de Besançon, parce qu'elle dure depuis plus de 15 ans et pour une raison toute différente de celle de Rennes. En effet, dans le cadre de celle-ci a été étudiée, de façon systématique, l'influence d'une garantie d'un revenu sur la vie quotidienne et la situation des bénéficiaires.

### 9° L'expérience de Besançon

L'un des intérêts de l'initiative de Besançon est d'avoir montré la modicité des dépenses engagées. En 1985, a rappelé M. Schwint lors de son audition, 1 717 demandes satisfaites ont coûté 5 millions de francs, soit 4 % du budget du C.C.A.S., 0,6 % du budget de la ville.

L'évolution du minimum social à Besançon montre également l'influence que la législation peut avoir sur la situation des populations. Le dispositif intitulé « Minimum Social Garanti », mais qui en fait est un minimum social d'urgence, a d'abord été proposé à ceux dont la situation était la plus alarmante à l'époque, aux personnes âgées en 1968, puis aux mères seules en 1973, avant d'être étendu à l'ensemble des ménages en 1974.

Or, avec la création de l'A.P.I. en 1976, le relèvement du minimum vieillesse en 1981, ces catégories qui sont à l'origine de la création du « Minimum Social Garanti » n'y sont plus candidates qu'exceptionnellement, une garantie de ressources leur étant assurée par ailleurs.

M. Schwint a également souligné les limites d'une initiative partielle et isolée. De fait, actuellement le « Minimum Social Garanti » ne touche que ceux qui habitent officiellement la ville depuis plus d'un an. La limite la plus grave est que ce dispositif temporaire ne transforme pas la condition de ceux qui se trouvent de façon permanente sans ressources et sans possibilités de s'en procurer. De plus ceux qui ne sont pas en mesure de faire eux-mêmes une demande ne sont jamais atteints. Ces observations conduisent à supposer qu'un véritable revenu garanti sur la ville de Besançon représenterait un coût financier supérieur aux sommes actuellement engagées.

### 10° L'expérience de Rennes

A Rennes <sup>1</sup>, un revenu minimum a été garanti pendant 14 mois, à 126 familles très démunies et volontaires pour participer à l'évaluation de l'expérience. Aucune contrepartie ni aucun suivi social n'étaient exigés, mais l'équipe de travailleurs sociaux était entièrement à la disposition des familles qui désiraient faire appel à eux.

Chez la plupart des bénéficiaires une amélioration de la vie quotidienne s'est produite, en particulier par des dépenses plus importantes de nourriture, vêtements etc... correspondant à des besoins que les ressources habituelles ne parvenaient pas à couvrir.

Beaucoup ont pu régler leurs dettes (loyer, électricité ou dettes à des voisins par exemple), mais chez certains les dettes étaient trop élevées, et une partie restait encore à régler à la fin de l'expérience.

Certains ont pu réaliser des projets attendus depuis longtemps tels que : acheter des lunettes, se faire soigner les dents, entreprendre une formation.

Le nombre de personnes au travail est le même en fin de période et au début, ceux qui avaient un travail régulier les années précédentes l'ont poursuivi ; ceux qui étaient sans travail depuis plus de 2 ans n'en ont pas davantage trouvé, alors que le souhait le plus régulièrement exprimé lors des interviews des bénéficiaires était celui d'un emploi régulier, donnant un statut de travailleur.

Des témoignages de bénéficiaires de ces différentes expériences insistent sur le sentiment de dignité ou au contraire de dépendance que procure la garantie d'un revenu minimum. Pour les uns, elle représente une libération (ne plus avoir de dettes, ne plus avoir à quémander continuellement des secours ou même de la nourriture, ne plus avoir honte de son dénuement). D'autres craignent l'intervention d'un travailleur social, et pour cette raison ne font pas la demande d'un soutien. D'autres disent vouloir gagner leur revenu, et non le recevoir.

<sup>1</sup> L'expérience a été menée de février 1985 à juin 1986 par le Mouvement A.T.D. Quart Monde, la Caisse d'allocations familiales de Rennes, le service d'A.S.E. du département et le C.C.A.S. de Rennes. Le budget affecté a été de l'ordre de 5 millions de francs.

Ces expériences mettent en relief les conditions pour qu'un revenu minimum soit un facteur de promotion, mais aussi ses limites.

Le niveau et la régularité du revenu sont une condition essentielle pour pouvoir gérer un budget, faire les achats nécessaires, ne pas avoir de dettes de survie ou ne pas dépendre sans cesse de décisions prises au sein de commissions d'attribution d'aides. Assurer le revenu sur une certaine durée apparaît nécessaire pour permettre des projets à long terme. Ce n'est pas en 3 ou 6 mois, ni même en 1 an que des familles peuvent acquérir les moyens d'une autre sécurité. Il faut parfois pour les adultes franchir les différentes étapes conduisant à une qualification professionnelle. Il faut pour les enfants et les jeunes pouvoir compter sur une sécurité dans leur famille jusqu'à ce qu'eux-mêmes aient les moyens de prendre leur indépendance économique. Pour contribuer à cela les prestations familiales ne doivent en aucun cas être prises en compte dans le calcul du minimum à verser.

Même d'un niveau et d'une durée suffisants, un revenu ne suffit pas à donner les moyens d'une sécurité d'existence pour l'avenir, en particulier à assurer les moyens d'un travail stable. Il ne peut à lui seul compenser les difficultés accumulées au cours d'une vie. Il ne peut influer sur les conditions d'embauche qui tendent à éliminer le travailleur peu qualifié. Il ne suffit pas à redresser la scolarité déjà compromise des enfants.

La garantie d'une sécurité de ressources est certes un élément d'une politique de lutte contre la pauvreté ; elle doit cependant être complétée par des politiques en d'autres domaines.

### CHAPITRE III

#### **LE DROIT A L'HABITAT, UNE SÉCURITÉ D'EXISTENCE ENCORE NON ASSURÉE POUR TOUS**

Comme nous l'avons constaté dans la première partie de ce rapport, l'une des manifestations les plus visibles de la grande pauvreté est aujourd'hui encore de ne pouvoir se loger. Des personnes et familles en nombre inconnu sont condamnées à des habitats de fortune ou à l'errance. Les services sociaux témoignent que ces situations affectent de plus en plus une population jeune et des familles entières. On les rencontre particulièrement autour des grandes agglomérations et partout où se profile l'espoir de trouver un emploi.

L'année 1987 consacrée par l'Organisation des Nations Unies au logement des sans-abri vient d'ailleurs rappeler l'actualité de ce phénomène et la nécessité d'une réelle mobilisation pour y répondre. Malgré ses efforts, la France n'est pas encore parvenue à offrir en ce domaine des garanties à tous ses résidents.

Sur ce point, le Conseil économique et social a adopté, le 28 mai 1986, un avis sur le rapport de M. Daniel Pétrequin « Le logement des personnes à faibles ressources ». Ce rapport met en lumière trois obstacles majeurs à surmonter conjointement si l'on veut réaliser le droit au logement pour tous :

- l'insolvabilité de cette population ;
- la réticence des acteurs locaux à promouvoir son habitat ;
- le manque de logements diversifiés qui lui soient accessibles.

Dans ce rapport, la population visée est estimée à un minimum de 2 000 000 de ménages (10 % environ de la totalité des ménages), aux revenus inférieurs à 75 % du S.M.I.C. Il s'agit donc d'une population dans une précarité au point de vue des ressources. Tous ces ménages ne sont pourtant pas en état de grande pauvreté, ils connaissent tous des difficultés certaines. Aussi est-il rappelé avec force dans l'avis que :

« Les mesures à mettre en œuvre pour répondre aux problèmes du logement de ces populations ne peuvent pas être d'ordre marginal ; il s'agit de rechercher des solutions structurelles du fait de l'ampleur du problème ».

Nous ajouterons que ces solutions structurelles s'imposent aussi du fait de la gravité du problème pour les plus démunis. Les mesures à prendre doivent aboutir à ce que plus personne ne puisse en arriver à leurs situations extrêmes.

La loi Quilliot (loi du 22 juin 1982) avait rappelé que le droit à l'habitat est un droit fondamental. C'était un acquis important pour les mal-logés de France, même si la mise en place des moyens de garantir ce droit à tous se faisait encore attendre. Une conviction faisait son chemin au point d'être énoncée clairement dans une loi. Restaient, certes, des expulsions, des saisies, des coupures d'eau, de gaz et d'électricité.

Cette notion de droit à l'habitat avait déjà été affirmée par le Conseil économique et social dans un avis formulé le 25 janvier 1956 sur le logement des travailleurs de faibles revenus : « ...Le droit à un logement convenable qui réponde aux nécessités de la vie familiale et tienne compte des progrès techniques doit être considéré comme un droit fondamental de l'homme... ».

En ces dernières années, de nombreux mouvements et associations, quotidiennement confrontés à ces situations, se sont regroupés pour unir leurs efforts et alerter les pouvoirs publics. Le Conseil social des H.L.M., lui-même, a lancé une consultation à ce sujet et a conclu en mars 1985 à « la nécessité de garantir la prise en compte de toute famille confrontée à des difficultés de logement », avançant même l'idée d'un service public du logement.

Toutes ces avancées témoignent d'une prise de conscience accrue du fait que l'habitat est une sécurité de base. Il existe aussi une reconnaissance plus nette que sans droit au logement, l'exercice d'autres droits est compromis ; sans logement, l'unité et la sécurité de la famille sont menacées ; sans domicile, pas de carte d'électeur ; dans un logement insalubre, pas de garantie de santé, ni d'efficacité des soins.

#### **I. - L'ACTION DE L'ÉTAT A-T-ELLE POUR EFFET DE GARANTIR A TOUS LE DROIT A L'HABITAT ?**

##### **A. - Politiques à caractère global**

1° Le premier effort de l'État en ce domaine réside dans sa politique d'*impulsion de la construction*. Les constructeurs bénéficient d'exonérations fiscales (nationales et locales), et d'*aides à la pierre*<sup>1</sup> sous forme de subventions, de bonification des taux d'intérêt, qui permettent une baisse importante du coût de la construction et un financement de la réhabilitation.

*Le logement social* constitue une réalité institutionnelle ayant fait la preuve de son efficacité. Il traduit le principe de la responsabilité de la collectivité dans la construction et la gestion de logements accessibles à des revenus modestes.

<sup>1</sup> Dans la loi de finances initiale y compris les fonds de concours, les aides à la pierre représentaient 22 489 millions de F.

Les habitations à loyer modéré ne parviennent cependant pas encore à répondre aux besoins de logement de l'ensemble des ménages les plus démunis.

Bien après la période de «reconstruction» consécutive à la seconde guerre mondiale, un nombre considérable de personnes et de familles continuaient à s'entasser dans des taudis, des hôtels meublés, des bidonvilles et des cités d'urgence. A compter de 1964 et dans les années 1970 une action de large envergure a été lancée pour résorber les bidonvilles ; celle-ci s'est accompagnée de la construction de logements aux normes réduites et au statut précaire (cités de transit, immeubles sociaux de transition, logements pour familles (L.O.P.O.F.A.), logements million, programmes sociaux de logements ou à loyer réduit...). Les effets ségrégatifs de ce type de logements ont souvent été dénoncés, tandis que tous n'ont pu y accéder. Malheureusement, cette politique de résorption n'a pas été suivie d'une action plus fine pour reloger les personnes et familles qui progressivement ont reconstitué des micro-bidonvilles, souvent en utilisant des caravanes.

Le logement social demeure, aujourd'hui encore, interdit à ceux dont les ressources sont trop faibles, trop aléatoires ou, dont le budget est trop grevé par des dettes ; à ceux aussi dont le mode de vie ou la réputation sociale est jugé inacceptable, parce que risquant de compromettre de bonnes relations de voisinage.

De fait, les foyers les plus démunis se trouvent, pour une grande part, logés dans des logements privés vétustes.

2° A travers *les aides à la personne*<sup>1</sup> modulées selon les ressources et la composition des ménages, l'État entend permettre aux personnes ou familles aux revenus modestes d'accéder à des logements plus confortables.

a) *L'allocation de logement* créée en 1948, est versée par les C.A.F., notamment aux ménages ayant un ou plusieurs enfants mineurs. Elle a été étendue en 1971 (allocation logement à caractère social, alimentée par le Fonds national des aides au logement), à trois catégories de populations jugées plus vulnérables : les personnes âgées, les personnes invalides à 80 % ou inaptes au travail, et les jeunes salariés de moins de 25 ans n'habitant pas chez leurs parents. Depuis mars 1986, certaines catégories de chômeurs en fin de droits en bénéficient également. Cependant elle n'est accordée que si le logement répond à des normes de confort minimum et de peuplement. Elle nécessite un effort disproportionné pour les revenus les plus bas, et le forfait charges est demeuré très faible. Ces conditions en limitent l'accès pour les plus démunis, à l'intérieur des catégories prises en compte par l'allocation.

b) *L'aide personnalisée au logement* ou A.P.L., créée par la réforme de 1977, a marqué un progrès considérable, en permettant à des personnes à faibles ressources, d'accéder à des logements confortables, à condition qu'ils soient situés dans des programmes immobiliers ayant fait l'objet d'une convention avec l'État. Comme, la première, cette aide dépend à la fois de la composition du ménage, et du niveau de, ses ressources mais elle est plus solvabilisatrice. Au moment de sa mise en place, le dispositif prévoyait que l'augmentation des ressources des premiers bénéficiaires permettrait de diminuer progressivement le montant de l'allocation qui leur était versée. Ceci devait financer l'extension naturelle du champ géographique de l'A.P.L. à toute nouvelle construction des H.L.M. ou réhabilitation dans le cadre de la prime P.A.L.U.L.O.S. (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale). Or ce transfert des fonds vers de nouveaux bénéficiaires s'est faiblement opéré. Il en résulte aujourd'hui des dépenses très importantes. Une première restriction du

dispositif a été opérée par la création, en 1985, d'une aide à la réhabilitation n'ouvrant pas droit au conventionnement A.P.L.

Dans le cadre de leur champ d'application qui n'atteint pas toutes les personnes et familles qui en auraient le plus besoin, les aides à la personne sont adaptées aux situations qu'elles prennent en compte.

3° Le souci d'améliorer le logement des plus démunis a conduit à entreprendre la *réhabilitation* (ouvrant droit à l'A.P.L.) de beaucoup de cités d'urgence ou de transit (cités « Programme social de logement » : P.S.R., « Programme à loyer réduit » : P.L.R. et « Programme de résorption de l'habitat insalubre » : P.R.I.

D'autres sont reconverties en centres d'hébergement. D'autres encore sont détruites. La plupart des habitants sont relogés dans des H.L.M. anciennes aux loyers faibles. Pour certains, le logement a lieu dans des conditions de surpeuplement, car les enfants majeurs censés pourvoir à leur propre logement ne sont pas comptabilisés avec les autres membres de la famille. Enfin quelques-uns n'acceptent pas le logement proposé, trop cher ou ne satisfaisant pas leur demande (trop éloigné du lieu de travail ou du reste de la famille...) ; d'autres ne se voient offrir aucune proposition parce qu'ils se trouvaient menacés d'expulsion ; en définitive, à la suite de réhabilitations, une petite part des habitants sont malheureusement contraints de retourner dans des habitats. de fortune.

4° *Les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale*, offrent plus de 30 000 places à des personnes seules ou avec enfants, plus rarement à des familles complètes (ce qui oblige des familles à se laisser disloquer pour pouvoir bénéficier d'un toit). Mais nous avons vu dans la première partie de ce rapport que la proportion de personnes hébergées dans ces centres et qui parviennent à accéder ensuite à un logement, est relativement faible. Cette situation perturbe la fonction sociale pourtant indispensable de ces centres, compte tenu de leurs possibilités de prise en charge limitées dans le temps.

Aussi certaines personnes sont contraintes d'aller d'un centre à un autre ou à la rue au terme des délais de prise en charge. Par ailleurs, une partie de la clientèle de ces centres, que la F.N.A.R.S. estime à 15 %, n'y est présente que par manque de logement immédiatement accessible. On peut s'interroger sur le coût de ce type d'hébergement quand on sait que le montant de la prise en charge d'une famille de 4 personnes lui permettrait de payer son loyer en H.L.M. pour une période dix fois plus longue.

Il faut citer ici ; bien que cela ne puisse toujours concerner les personnes ou les familles les plus marginalisées, l'évolution vers la conception de *centres éclatés* où les intéressés peuvent disposer, par l'intermédiaire d'une association, d'un appartement banalisé dont ils deviennent locataires en titre au bout d'un an. C'est là une formule assez souple de promotion-insertion par le logement, sans marquage social, facilitée par l'institution des « fonds de garantie ».

## B. - Politiques propres à la promotion des personnes et familles défavorisées

1° *Les fonds de garantie*, créés en concertation entre les préfetures et des associations de solidarité, permettent de garantir au bailleur (H.L.M. le plus souvent) le paiement des loyers de personnes ou de familles qui ne seraient pas admises autrement en raison de leur « fragilité ». Mais dans la pratique, au sein des commissions d'attribution, l'organisme H.L.M. pourrait n'accepter, avec cette garantie supplémentaire, que les candidats dont les demandes seraient recevables sans cette

<sup>1</sup> La contribution de l'État au F.N.A.L. et à l'A.P.L. était en 1986 de 14 400 millions de francs.

garantie. Si le préfet ne pèse pas de toute sa vigilance et de toute son autorité, ce nouveau dispositif pourrait être utilisé par les bailleurs comme une garantie renforcée sans qu'ils prennent de risques en contrepartie. Il est encore difficile de savoir si ces moyens nouveaux, mis en place à cet effet, permettent la promotion dans le logement social de nouvelles catégories sociales.

2° *Des fonds d'aide aux familles en difficultés temporaires pour payer leur loyer* ont été créés en 1981 pour relayer diverses initiatives telles que les commissions locales ou sociales de conciliation ainsi que les Services d'aide aux familles en arriérés de loyer (S.A.F.A.L.), créés par un certain nombre d'Unions départementales d'associations familiales (U.D.A.F.). Dans ces fonds la participation de l'État atteint 35 %. En 1984, des dispositifs similaires ont été créés pour le secteur privé, dans quelques départements tout au moins. L'Union des H.L.M. a réalisé, fin 1984, une enquête interne sur le fonctionnement de l'ensemble des fonds mis en place à cette date dans le secteur public. Elle concluait à un fonctionnement satisfaisant « dans la limite de leurs attributions », c'est-à-dire pour aider les ménages à faire face à des difficultés temporaires. La plupart des fonds ne prennent en compte ni les grosses dettes, ni les familles n'ayant pas la possibilité de rembourser dans des délais très brefs (6 mois, 1 an, 2 ans au maximum selon les fonds). Sauf exceptions, toutes les familles en extrême précarité sont donc exclues du bénéfice de cette aide. Dans certains cas pourtant sont prévues des remises de dettes partielles ou totales : soit le fonds assortit le prêt sans intérêt d'une subvention, soit, cas exceptionnel, il verse une subvention sans prêt.

L'État ayant précisé qu'en aucun cas il ne réalimenterait ces fonds pour cause de dettes importantes, les autres partenaires, ont pratiquement exclu la possibilité de remise de dettes qui existait formellement dans la circulaire du 20 juillet 1982, comme dans la pratique des fonds existant avant cette date.

3° *L'action socio-éducative liée au logement ou A.S.E.L.* est financée depuis 1977 par la direction de l'action sociale pour l'animation, la prévention et l'accompagnement social dans certaines cités. Apparentée aux centres de promotion familiale et à la gestion personnalisée, elle entend favoriser la promotion des familles à travers l'habitat sans prise en charge de l'hébergement.

Selon une note ministérielle, « L'objectif de cette forme d'action socio-éducative est de permettre aux familles en difficultés très sérieuses de se maintenir dans leur logement ou d'accéder à un logement définitif <sup>1</sup> ». Ce dispositif répond également à la nécessité d'un accompagnement des personnes et familles n'ayant jamais pu disposer d'un logement décent, lorsqu'elles y accèdent effectivement ; en effet, elles souffrent alors d'un manque de culture de l'habitat (relations de voisinage et vie de quartier, mais aussi utilisation de l'espace, maîtrise de la consommation d'énergie...).

La note souligne aussi « l'intérêt d'une intervention globale qui, à l'occasion de la solution des problèmes liés au logement, intègre l'ensemble des dimensions (économique, culturelle, éducative...) de la vie quotidienne. L'intervention de l'équipe chargée de l'action socio-éducative liée au logement peut fournir l'occasion de mobiliser en faveur des plus défavorisés tout le potentiel d'un quartier : établissements d'enseignement, d'animation, de loisirs, services sanitaires, etc. »

On peut regretter qu'une telle formule, peu coûteuse et aussi bien adaptée aux besoins des familles les plus appauvries, soit aussi limitée dans son application : un quota de 5 000 familles sur l'ensemble de la France.

<sup>1</sup> Note de service n° 17 du 17 mars 1981. Ministère de la santé et de la sécurité sociale.

En somme, les actions pour le maintien des familles en difficulté dans leur logement demeurent limitées dans le nombre de familles atteintes (A.S.E.L.), leurs attributions (fonds d'aide au loyer), dans leurs moyens d'impact (fonds de garantie). Elles n'en fournissent pas moins des pistes intéressantes qui devraient être étendues et renforcées.

4° *Les actions* faisant appel à différents partenaires inscrivent l'action en faveur du logement dans un ensemble où la coopération d'autres acteurs est mise à contribution pour faire converger des améliorations sur certains quartiers ou agglomérations. Outre l'action sur le patrimoine bâti, cela peut concerner le désenclavement, les services dits de proximité, la vie sociale et culturelle, l'intervention des services scolaires, sociaux et sanitaires, les possibilités de formation et d'insertion professionnelles.

Dans cette perspective, les opérations « Habitat et vie sociale », « développement social des quartiers » (qui seront évoquées dans le chapitre V de la présente partie), « îlots sensibles » tout comme les « contrats d'agglomération » représentent une véritable stratégie de lutte contre le cumul des précarités dans certains ensembles d'habitations. Il est cependant regrettable que ne soit pas systématiquement intégrée, sur les sites retenus et dans le cadre de cette action globale, une formule comme celle de l'A.S.E.L. (cf. ci-dessus) qui permettrait aux plus défavorisés de tirer également parti de ces investissements communautaires. Sans de telles précautions, ces actions risquent de profiter davantage aux populations les mieux représentées et les plus actives dans la vie associative, au point parfois d'ignorer de petites minorités ethniques ou sociales, voire de les contraindre à partir pour « améliorer » la vie locale. C'est dans le but de mieux comprendre et prendre en compte des populations ignorées qu'ont été mis en place des bilans-diagnostic et des contrats-famille.

*Les bilans-diagnostic et les conventions État-H.L.M. pour l'accès à l'habitat des populations en difficulté* ont pour but d'améliorer la connaissance des situations de ces minorités mal intégrées afin de programmer des réponses plus adaptées à leurs besoins d'habitat. Une meilleure compréhension est certainement un premier pas vers une meilleure garantie du droit de chacun d'habiter la commune de son choix et d'y fixer son domicile.

*Les contrats-famille* passés entre le ministère des Affaires sociales et les collectivités responsables ont précisément pour objectif d'améliorer l'accueil de certaines familles dans certains sites par l'implantation de maisons de quartiers, de centres de la petite enfance, crèches familiales, et par l'adaptation du logement lui-même à la taille de la famille. Ces contrats semblent concerner surtout l'accueil de familles nombreuses immigrées et leur nombre demeure limité.

5° Dans les *programmes pauvreté-précarité*, le maintien dans le logement a tenu une grande place, puisque la moitié de la dotation (300 millions de francs en 1985) a servi à faciliter des hébergements d'urgence ou à régler des dettes pour éviter à des familles de se voir privées de gaz ou d'électricité pendant l'hiver ou expulsées. Ces programmes représentent également un exemple d'action impliquant différents partenaires. Dans une recherche commune de solutions, l'opération aura surtout rapproché les institutions. Les cellules pauvreté-précarité ont été à l'origine de nombreuses initiatives, précisément celles de créer des fonds d'aide au loyer et des fonds de garantie.

En définitive, les dispositifs mis en place par l'État pour faciliter l'accès au logement ou le maintien dans celui-ci, peuvent atteindre des personnes et familles en difficulté, mais ils ne parviennent pas à garantir réellement une sécurité de l'habitat à celles qui se trouvent en situation de grande pauvreté.

## II. - DES RÉALISATIONS DE TERRAIN QUI POURRAIENT ÉCLAIRER LES POLITIQUES GLOBALES ET CELLES PROPRES A LA PROMOTION DES PERSONNES ET FAMILLES DÉFAVORISÉES

De nombreux partenaires recherchent, le plus souvent en concertation, de nouvelles solutions à l'échelle locale pour sortir des blocages institutionnels concernant le droit au logement. Certains se préoccupent d'améliorer l'état du parc ancien ou le fonctionnement du parc social, d'offrir de meilleures garanties pour accéder au logement et s'y maintenir. D'autres cherchent à créer un habitat adapté aux demandes de certains groupes de population jusqu'alors exclus des logements répondant aux normes minimales de confort.

### A. - La coordination

Les plus pauvres sont très souvent renvoyés d'un service à l'autre, mal à l'aise dans les démarches ; ils sont découragés par l'inefficacité de celles-ci et en définitive leurs demandes ne sont pas prises en compte. Ces constatations ont incité, certains partenaires à instituer un opérateur unique :

- pour enregistrer les demandes, apprécier les priorités et rechercher des logements (c'est le cas par exemple d'une association créée dans les Alpes Maritimes entre les Centres communaux d'action sociale de Cannes, de Grasse et de Nice, et le Secours catholique),

- pour loger des familles à la rue ou très mal logées, prévenir les expulsions, monter des opérations d'acquisition-réhabilitation dans le parc ancien dispersé, mieux connaître les situations d'absence de logement (c'est l'ambition d'une cellule d'action animée par la Préfecture de Marseille).

L'efficacité de ces initiatives dépend évidemment de l'autorité de l'opérateur, des moyens nouveaux dont il peut disposer et du degré d'engagement des collectivités locales.

### B. - La garantie des paiements

Face au fait que les plus pauvres sont souvent *insolvables*, certains partenaires proposent au bailleur des moyens exceptionnels pour permettre à des familles menacées d'expulsion d'être solvables, comme en Loire Atlantique. grâce à une concertation entre une Société Anonyme d'H.L.M., des collectivités locales, la Caisse d'allocations familiales et la D.D.A.S.S., ou en Haute Marne grâce à une convention prévoyant le cumul d'un prêt, d'une subvention et d'une remise partielle des dettes.

### C. - L'aide matérielle et technique

Face au fait que les plus pauvres habitent souvent des *logements anciens* qu'ils n'ont pas les moyens d'améliorer, certains partenaires proposent de les aider techniquement et financièrement à réaliser les améliorations souhaitées (c'est le cas des Centres d'amélioration du logement / P.A.C.T., des Compagnons-Bâtisseurs...).

### D. - L'établissement de constats

Face au fait que les situations d'absence de logement ou de mauvais logement des plus pauvres sont actuellement encore très mal connues et ne peuvent, dès lors, donner lieu à une véritable politique les concernant, certains partenaires se sont donnés les moyens d'établir localement un *constat de l'ensemble des besoins recensés* ( par exemple : la circonscription d'action sociale de Gonesse 95, la Caisse d'allocations familiales de Haute Garonne ).

C'est aussi l'objectif de certaines associations ( P.A.C.T., Secours catholique...), de certains universitaires, de certaines collectivités locales qui ont mis en place des observatoires du logement, de certains Conseils départementaux de l'habitat qui ont créé des commissions spécialisées à cet effet.

### E. - Des logements-pilotes

Face au fait que les plus pauvres ne *parviennent pas à trouver des logements adaptés* dans le parc existant, certains partenaires ont entrepris :

1° Des réalisations de logements neufs accessibles :

- Le Conseil général du Calvados a construit, depuis 1976 avec l'Office public d'aménagement concerté (O.P.A.C.) 276 pavillons répartis dans 90 communes rurales (par unité maximale de 3 pavillons). La totalité des loyers et les frais des dégradations éventuelles sont garantis. La D.D.A.S.S. assure un suivi social. La plupart des familles bénéficiaires ont pu, grâce à cette sécurité de base, envisager à nouveau un avenir et reprendre avec elles leurs enfants placés. Le Conseil général a estimé en 1984 que cette opération lui était bénéfique grâce à la diminution des coûts d'aide sociale. Ceci pourrait être une amorce de solution, mais le programme est actuellement arrêté, du fait de la réticence des communes rurales à accepter des familles très pauvres venant des agglomérations.

- La ville de Bordeaux a construit 25 pavillons pour des familles en baraquements ou habitat insalubre refusées par toutes les commissions d'attribution ; la réalisation du projet a été précédée d'une longue recherche du moindre coût pour un logement de qualité. Le loyer est entièrement couvert par l'A.P.L.

De nombreuses collectivités locales sont en quête de formules de ce genre, tout en cherchant à éviter le risque de reconstituer un habitat au rabais, avec marquage social, dans des sites et un environnement qui ne faciliteraient ni la promotion ni la participation sociale des intéressés. Il s'agit d'éviter de créer des quartiers-ghettos.

2° Des opérations d'insertion-promotion dans des quartiers anciens

Certaines se font avec des formules d'acquisition-réhabilitation ou amélioration et souvent une gestion personnalisée.

Ainsi la S.A.H.R.-Nord ( plus de 500 logements dispersés ), la Société anonyme d'H.L.M. « Les Foyers » à Brest ( une centaine de logements ), la commune de Valenciennes avec la Société anonyme d'H.L.M. de Lille et environs.

Parfois la réalisation porte sur d'anciens hôtels meublés. Mais trop peu d'organismes H.L.M. suivent actuellement cette voie. D'autres utilisent des formules de location-amélioration et gestion sociale du parc ancien privé, comme à Nancy (avec l'Association d'accueil et de réinsertion sociale - A.R.S.) ou à Lille ( avec la commune, le P.A.C.T. et A.T.D. Quart Monde ).

Des collectivités locales proposent des formules de ce type pour des immeubles privés à l'abandon. Le rapport de M. Pétrequin préconise que les H.L.M. agissent de même sur d'anciens immeubles jugés trop lourds à gérer par leurs propriétaires.

#### F. - L'action sociale communautaire

Face au fait que les plus pauvres ont souvent besoin d'un soutien social pour pouvoir assumer leur habitat et s'intégrer dans leur nouvel environnement, certains partenaires ont mis en œuvre des actions de développement communautaire :

- à la Croix de Fer à Cahors ( Caisse d'allocations familiales ),
- à la Cité Buffon à Colombes ( P.A.C.T. ),
- dans le quartier de Moulins à Lille ( service social ),
- dans les cités de promotion familiale de Noisy-le-Grand ( 93 ) et d'Herblay ( 95 ), ( A.T.D. Quart Monde ).

Ces cités permettent à des familles déstructurées par la misère de démarrer de nouveaux projets familiaux en s'appuyant sur des solidarités de milieu, une animation communautaire, et le soutien d'une équipe polyvalente. Elles bénéficient d'un suivi d'au moins un an, après leur insertion dans un habitat classique.

Ce sont là quelques initiatives parmi d'autres qui témoignent de la volonté des acteurs locaux de trouver des solutions mieux concertées et adaptées. Leur impact demeure certes limité par rapport à l'ampleur des besoins.

Chacune des actions énumérées ne concerne qu'un petit nombre de familles, un espace localisé et la collaboration de quelques partenaires seulement.

Il n'existe malheureusement pas encore de politique globale, prenant appui sur ces nombreuses initiatives nées de la réalité des besoins. Bien qu'elles jettent les bases d'une réelle garantie du droit à l'habitat pour les plus pauvres, leur avenir est rendu incertain par la remise en cause fréquente des financements. Pour préserver un équilibre financier fragile, les meilleures initiatives peuvent être conduites à opérer une sélection et à privilégier les besoins de foyers plus facilement relogables.

\*  
\* \*

Ce chapitre met bien en évidence le triple constat du rapport de M. Pétrequin : manque de ressources des intéressés, réticence des acteurs locaux à promouvoir un habitat pour eux et manque de logements diversifiés.

Les seules instances de l'habitat ne peuvent remédier aux situations de précarité extrême de logement, si d'autres mesures ne sont pas prises aussi, pour assurer la promotion économique, sociale et culturelle des ménages concernés. Elles contribueront à résoudre les difficultés inhérentes à leur insolvabilité, et leur difficulté à jouir d'une réelle convivialité.

Ainsi apparaît la nécessaire interdépendance des mesures à mettre en œuvre pour enrayer la grande pauvreté.

En ce qui concerne précisément le logement nous retiendrons que les politiques à caractère global constituent un acquis, mais elles atteignent une partie seulement de la population la plus mal logée. Les actions plus fines et reposant souvent sur le dynamisme local public et privé indiquent incontestablement des chemins à suivre pour garantir le droit à l'habitat.

## CHAPITRE IV

### QUELLE GARANTIE DE L'ACCÈS AUX SOINS ?

Les institutions de la santé se distinguent de beaucoup d'autres du fait qu'elles trouvent souvent leur origine dans le service aux pauvres. Sans remonter à l'époque où l'hôpital était un lieu d'accueil pour les pauvres, il apparaît aujourd'hui que l'aide médicale et l'assurance maladie, le mouvement mutualiste ainsi que les services de la médecine préventive ont voulu répondre aux besoins des populations les plus vulnérables.

Les dispositifs mis en place actuellement dans le cadre de la protection sociale contribuent largement à ce que la promotion de la santé atteigne tout citoyen. Mais il est clair que les équipements collectifs profitent mieux à ceux qui ont les moyens, le savoir, la culture, pour en tirer le meilleur parti.

Les populations situées au bas de l'échelle sociale sont beaucoup moins bien desservies alors qu'elles subissent des conditions de vie bien plus compromettantes pour la santé.

L'inégalité en matière de santé selon le milieu social se traduit jusque dans l'espérance de vie : à 35 ans, un professeur a encore en moyenne 43 années à vivre, un manœuvre 34<sup>1</sup>. En ce domaine, il n'y a pas de statistiques spécifiques aux très pauvres, mais sans doute leur espérance de vie est-elle plus courte encore.

Le Docteur François-Paul Debionne, lors de son audition devant la section des Affaires sociales le 4 mars 1986, a présenté un constat résultant de l'action-recherche qu'il a menée dans un quartier défavorisé des environs de Nancy, en lien étroit avec le département de santé publique de la faculté de médecine de Nancy. Le Docteur Debionne a donné une idée de l'état de santé en milieu défavorisé au travers d'un groupe d'enfants de ce milieu partant en colonie de vacances : ces enfants étaient plus petits que les autres ; leur dentition était dans un état catastrophique ; ils étaient allés plus souvent à l'hôpital que les autres enfants. Le Docteur Debionne a montré comment sont vécus ces problèmes de santé : l'affolement des mères de famille devant certaines manifestations de la maladie des enfants, mais aussi la crainte des conséquences d'une intervention médicale sur la vie de la famille.

Il a souligné le lien entre les conditions de vie et l'état de santé, et signalé les obstacles à une véritable protection de la santé, ainsi que des expériences et des initiatives de divers groupes et instances engagés dans la promotion de la santé en milieu défavorisé. Avant de revenir sur ces initiatives, il importe d'examiner plus en détail les obstacles à la protection de la santé, tant financiers, qu'institutionnels et culturels.

<sup>1</sup> Données sociales de la France, 1984, chiffre des années 1975-1980.

## I. - UN ACCÈS AUX SOINS ENCORE DIFFICILE

### A. - Obstacles financiers

#### 1° Assurance-maladie

##### a) La prise en charge

#### Les modes de protection en cas de maladie en 1980

Pour 100 personnes	
Sécurité sociale à 100 %	10 %
Sécurité sociale + Mutuelle à 100 %	34,7 %
Sécurité sociale + Mutuelle à moins de 100 %	31,2 %
Sécurité sociale seule	22,6 %
Sécurité sociale + A.M.G	0,7 %
Pas de Sécurité sociale, mais A.M.G	0,4 %
Aucune protection	0,4 % <sup>1</sup>
Effectifs en milliers	53 377

Source: Enquête I.N.S.E.E.-1980 - Données sociales 1984.

Ces données n'ont pas été actualisées, mais il apparaît, notamment à travers des données locales récentes, qu'une partie de la population demeure sans protection en cas de maladie.

La généralisation de l'assurance maladie a été considérée comme acquise en 1978 avec l'assurance personnelle. Celle-ci devait en ouvrir l'accès aux personnes n'entrant dans aucune des catégories précédemment intégrées au système de Sécurité sociale.

Les cotisations (d'un montant annuel minimum de 8 331 F au 1<sup>er</sup> juillet 1986 pour un adulte) sont à la charge de l'assuré qui peut en demander la prise en charge par un tiers (la C.A.F., l'Aide sociale, la Caisse des dépôts et consignations pour les personnes bénéficiaires du Fonds national de solidarité).

Cette procédure ne garantit pas cependant l'extension de l'assurance maladie à tous et dans tous les cas.

Il faut en solliciter la possibilité auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie, et obtenir chaque année, du Centre communal d'action sociale (C.C.A.S.) une prise en charge totale ou partielle des cotisations (éventuellement en complément avec une participation de la C.A.F.). La Commission d'aide sociale tient compte, dans l'évaluation des ressources de l'intéressé, des ressources des personnes soumises à l'obligation alimentaire à son égard. Seuls les chômeurs non indemnisés depuis plus d'un an et les jeunes de moins de 27 ans sont exemptés de cette règle. Or, certains préfèrent renoncer à cette procédure plutôt que de devoir solliciter l'aide de leurs proches. Si la commission refuse la prise en charge et si l'intéressé ne peut s'acquitter de ses cotisations, il reste sans assurance maladie.

De plus, l'assurance personnelle ne peut être accordée aux personnes dépendant en principe d'un régime obligatoire ou à leurs ayants droit. Or, un certain nombre de petits travailleurs indépendants (récupérateurs, ferrailleurs...) et de petits travailleurs ruraux ne peuvent s'acquitter de leurs cotisations sociales évaluées à partir d'un revenu forfaitaire qu'ils sont parfois loin d'atteindre (cotisation minimale de 5 255 F par an pour les travailleurs indépendants au 1<sup>er</sup> octobre 1986).

<sup>1</sup> Population assez hétérogène : les hommes (45,2 %) sont plus jeunes, célibataires et à la recherche d'un emploi, les femmes (54,8 %) sont âgées de plus de 50 ans en majorité, célibataires, veuves ou divorcées, elles ne travaillent pas et ne cherchent pas d'emploi.

En cas de maladie grave ou de maternité, il peut arriver que la Caisse des travailleurs indépendants ou la Mutualité sociale agricole, voire le C.C.A.S., prennent en charge ces cotisations sur leur budget d'action sociale. Mais une telle pratique demeure exceptionnelle.

Le non-paiement des cotisations entraîne des *sanctions* (poursuites, saisies, prélèvement du montant des cotisations non payées sur les prestations dues, voire suppression de prestations...). Un contrôleur de la Mutualité sociale agricole signalait que 66 familles se trouvaient ainsi privées de toute couverture sociale dans le Jura (la Croix, la Voix Jurassienne, 14 octobre 1985). « Le Travailleur Paysan » signalait déjà de nombreuses familles dans la même situation en 1983 (600 en Ile-et-Vilaine, 300 dans le Nord). Des travailleurs indépendants en viennent à abandonner leur activité ou à travailler au noir, faute de pouvoir acquitter ces charges.

*Des changements fréquents de situation* peuvent entraîner des appartenances successives et pour de courtes périodes à plusieurs caisses ou à plusieurs régimes d'assurance maladie. Certaines personnes découvrent, au moment de la maladie, qu'elles ne sont pas couvertes. C'est par exemple le cas d'un jeune couple sans ressources dont l'assurance personnelle prise en charge par l'Aide sociale était arrivée à échéance ; à la suite d'un déménagement, le couple n'avait pas eu connaissance d'une convocation pour l'actualisation de son dossier.

##### b) La couverture des frais

Les bénéficiaires de l'assurance maladie, quel que soit le mode de prise en charge de leur cotisation, n'ont pas toujours pour autant, les moyens d'assumer les dépenses restant à leur charge. En médecine libérale, il faut faire l'avance des frais. *Le « tiers-payant »* (frais réglés directement par les organismes assurant la couverture sociale) s'est développé pour la pharmacie, mais il demeure exceptionnel pour les honoraires médicaux, en fonction des conventions en vigueur et de l'information qui en est donnée. Dans certaines communes, l'aide médicale est fréquemment utilisée comme une formule de tiers-payant.

*Le ticket modérateur* est à la charge de l'assuré, hormis dans les familles qui bénéficient d'une mutuelle à travers les activités salariées d'un des parents. Or il représente 25 % pour les soins, de 30 à 60 % pour les médicaments. Les appareillages dentaires ou auditifs et les lunettes sont mal remboursés et beaucoup d'assurés sociaux aux revenus modestes ne peuvent pas y recourir.

*Le forfait hospitalier* est de 25 F par jour en 1987, réclamé pour les frais d'hébergement à l'hôpital. A moins d'en obtenir la prise en charge par l'aide médicale, il représente souvent pour les plus démunis une somme bien supérieure à ce qu'ils dépensent chez eux pour vivre, alors qu'ils continuent à payer leurs charges fixes durant leur période d'hospitalisation.

#### 2° Aide médicale

Toute personne peut, en principe, recourir à l'aide médicale si elle « peut faire la preuve d'un besoin de soins et d'une insuffisance de ressources ». Mais les conditions d'obtention sont plus restrictives et les risques couverts plus limités que pour l'assurance maladie. L'aide médicale est individuelle elle doit être demandée pour chaque personne de la famille et pour chaque maladie ; elle est soumise à l'approbation d'une commission, et attribuée sous vérification des ressources familiales avec recours à l'obligation alimentaire ; elle est réduite aux soins jugés indispensables, ce qui exclut les actes préventifs et les bilans de santé. Les délais d'obtention peuvent parfois être longs, il arrive même qu'ils atteignent jusqu'à 9 mois (le maire de la commune peut prononcer une admission d'urgence mais au risque de supporter seul le coût des frais engagés si l'admission est ensuite refusée).

L'aide médicale hospitalière doit être demandée avant la sortie de l'hôpital sans aucune assurance préalable de prise en charge.

Le fonctionnement de l'aide médicale diffère beaucoup d'un endroit à l'autre, et paraît meilleur en milieu rural. Mais parfois les démarches sont lentes, les vérifications humiliantes. Les malades aux ressources insuffisantes en sont réduits à attendre, ou à prendre le risque de devoir supporter eux-mêmes les frais, ce qui peut entraîner des poursuites, des saisies. Des personnes qui n'ont pu régler une facture n'osent plus retourner à l'hôpital. Certains demandent la gratuité d'une consultation, mais souvent ils n'oseront plus retourner chez le même médecin. D'autres paient la consultation, mais n'ont plus d'argent pour acheter les médicaments. Certains renoncent à se soigner.

## B. - Les structures de prévention sont-elles adaptées?

Tentons de voir ce qui est entrepris à l'heure actuelle dans le but de dépister des atteintes à la santé avant que les dégâts ne soient trop graves, de mettre à la disposition des intéressés des moyens adaptés pour pouvoir se soigner, se maintenir en bonne santé, et avoir accès à une éducation sanitaire.

### 1° Les examens médicaux systématiques

*La médecine du travail* n'atteint que les salariés, et plus facilement ceux qui ont un emploi stable.

*La protection maternelle et infantile (P.M.I.)* a, pour les enfants en bas âge et leur mère, un impact certain. L'implantation de ses services dans les quartiers, son caractère gratuit, et l'obligation incombant aux parents de faire suivre leurs jeunes enfants, permettent un suivi médical généralement apprécié par les mères, avides de sécurité devant la fragilité de leur petit enfant.

*Le service de santé scolaire*, faute d'effectifs et de crédits suffisants, ne peut atteindre la totalité des enfants d'âge scolaire ; de plus, les contrôles obligatoires sont prévus de telle manière que le suivi des enfants ayant une scolarité irrégulière ne peut être assuré. La situation de la médecine scolaire s'aggrave considérablement; pourtant, elle constitue une structure de prévention irremplaçable.

Restent en dehors de tout examen de santé systématique, les jeunes après l'âge de 16 ans, les personnes qui ne sont pas dans un circuit de travail régulier, ainsi que certains travailleurs indépendants, les mères au foyer en dehors des périodes de maternité. Certes les travailleurs indépendants peuvent en faire la demande auprès de la médecine du travail, les assurés sociaux peuvent bénéficier tous les 5 ans d'un examen de santé gratuit, mais ce sont rarement les plus insécurisés qui prennent l'initiative d'une telle démarche. De plus, les conseils donnés ne sont pas toujours praticables dans les conditions de vie que connaissent les familles les plus pauvres. Et la plupart risquent de ne pas y donner suite.

### 2° L'éducation pour la santé

Comme l'a montré M. Levy dans un rapport au Conseil économique et social<sup>1</sup>, l'éducation sanitaire dispensée dans le cadre de l'école et de la formation professionnelle atteint moins ceux qui bénéficient peu de l'enseignement. Les travailleurs en situation précaire sont moins touchés par, l'information sur l'hygiène et la sécurité faite sur les lieux de travail.

Les campagnes de sensibilisation sont formulées dans un langage convenant aux catégories moyennes de la population.

De plus elles abordent peu les problèmes quotidiens vécus, en situation de grande pauvreté.

Enfin les équipements de sports et de vacances, sont peu fréquentés par les personnes de milieu défavorisé.

Pourtant l'accès au repos et aux loisirs est d'autant plus indispensable aux personnes et aux familles en grande pauvreté que leurs conditions de vie, voire de survie, les soucis et les tensions, ne leur accordent aucun répit:

## C. - Une difficile adaptation mutuelle

Dans les dispositifs qui viennent d'être évoqués ce sont souvent les intéressés qui apparaissent comme ne sachant pas tirer parti des chances qui leur sont offertes. Au-delà des obstacles financiers et institutionnels, l'accès aux moyens de protection de la santé se trouve en effet entravé par une difficile adaptation entre deux mondes: celui de la grande pauvreté et celui des professions de santé.

En milieu de grande pauvreté se créent certains comportements vis-à-vis de la santé. Les adultes tardent généralement à recourir à la médecine. Il est parfois difficile de s'aliter ou d'envisager un séjour à l'hôpital pour le travailleur précaire qui ne peut priver sa famille du gain qu'il rapporte, ou pour la mère qui n'a personne pour la remplacer dans ses tâches, malgré le développement important des services de travailleuses familiales.

A ces obstacles s'ajoute une méfiance qui conduit à éviter au maximum tout contact avec le monde de la santé. C'est ainsi que beaucoup de travailleurs cherchent à échapper aux contrôles médicaux, ou minimisent leurs maux, car la médecine du travail peut leur interdire l'emploi parfois nuisible à leur santé, qu'ils ont enfin trouvé. Des mères acquiescent aux conseils de la P.M.I., mais elles n'ont pas la possibilité matérielle de les mettre en pratique. Des enfants sont absents de l'école le jour de la visite médicale; si les conditions de vie viennent à être connues, les parents craignent des interventions sociales avec, au bout, le risque d'un retrait des enfants; il demeure une hantise dans la mémoire des milieux paupérisés, même si ce type de retraits est devenu plus rare.

Certaines formes de traitement jettent le discrédit sur celui qui en a eu besoin: après un séjour en hôpital psychiatrique, une cure de désintoxication, parfois même une hospitalisation de longue durée, il devient moins aisé de trouver un emploi ou un logement.

Enfin, dans des conditions difficiles où il faut continuellement faire face à des épreuves toujours nouvelles et imprévues, on a peu le loisir d'être attentif à son propre bien-être. Les malaises ressentis apparaissent liés aux difficultés rencontrées plutôt que du ressort de la médecine.

Dans ces conditions il est difficile de songer à se maintenir en bonne forme physique, encore moins à fréquenter les équipements de sports ou de loisirs; la détente et les vacances demeurent un luxe inaccessible aux personnes sans travail et sans ressources.

Pendant ce temps une maladie bénigne peut donner lieu à de graves complications. De même que la détresse physique peut conduire parfois à des troubles psychiques.

Doivent être aussi mentionnées les difficultés à suivre conseils et prescriptions médicales. Le logement ne permet pas toujours d'assurer au malade le calme et le confort, parfois l'isolement nécessaire; comment suivre un régime strict lorsque l'alimentation dépend au jour le jour des rentrées d'argent? De plus, les plus démunis ne comprennent pas toujours ce qui est à faire, encore moins les explications sur les causes du mal: les

<sup>1</sup> L'éducation pour la santé. Juin 1982.

notions et le langage de la médecine moderne, parfois compliqués pour d'autres, deviennent totalement étrangers en milieu de grande pauvreté.

Enfin, même un traitement réussi s'avère parfois sans lendemain. Des personnes, en effet, ont pu être soignées, sortir guéries de l'hôpital et retrouver ensuite les mêmes conditions, d'insalubrité par exemple, qui avaient entraîné la maladie.

## II. - QUELQUES INITIATIVES SIGNIFICATIVES

De telles constatations n'ont pas été sans interroger les responsables et les professionnels de la santé, dont certains cherchent depuis toujours à considérer l'ensemble de la personne qu'ils soignent. D'autres s'engagent dans des voies nouvelles d'accès à la santé.

Parmi les initiatives que nous allons évoquer, un certain nombre, présentées par le docteur Debionne lors de son audition, sont situées en Lorraine où depuis plusieurs années de nombreuses expériences se stimulent les unes les autres.

### A. - Initiatives pour que le paiement des actes ou des médicaments ne soit pas un obstacle à l'accès aux soins

#### 1° Éviter aux personnes d'avoir à avancer le paiement avant d'être remboursées

- A Metz, une association, constituée de femmes actuellement ou anciennement hébergées dans un gîte familial, a créé, avec le soutien du Comité départemental de promotion de la santé, un « *fonds d'avance pour frais médicaux* ». Elle peut ainsi prêter aux adhérentes qui veulent se faire soigner. C'est l'opération « Coup de Pouce ».

- Le Conseil général et la Préfecture de Meurthe et Moselle, la Caisse primaire d'assurance maladie de Nancy et le Mouvement A.T.D. Quart Monde viennent de constituer une association « Fonds d'Action-Santé » dont le but est de lever l'obstacle financier à l'accès aux soins. Sa première action concerne l'accès aux soins des dents, des yeux et des oreilles pour les enfants de 3 à 8 ans d'un quartier de Lunéville et pour 50 familles en situation de précarité du Sud de la Meurthe et Moselle.

L'association a constitué un fonds de garantie qui permettra aux personnes concernées de se faire soigner gratuitement. Si elles sont assurées sociales la C.P.A.M. remboursera au Fonds la partie remboursable. Le Fonds, doté initialement par ses membres fondateurs, prendra intégralement en charge le tiers-payant, les dépassements de tarif et les dépenses des personnes non assurées.

Ce projet permet d'associer étroitement les professions de santé aux organismes de protection sociale et aux représentants des familles très défavorisées. Le but est de faire progresser ensemble la garantie effective du droit à la santé.

- Dans certains départements sont expérimentées, d'une manière plus globale, des « *cartes de crédit spécial-santé* ». Il en est ainsi du système « Dispadent » lancé dans au moins 14 départements par la Confédération nationale des syndicats dentaires, et de la carte de santé mise en œuvre par le centre départemental des professions de santé du Bas-Rhin. Selon diverses modalités, ces systèmes permettent aux assurés sociaux d'être remboursés par l'assurance maladie avant que les honoraires dus aux praticiens adhérents volontaires ne soient débités sur leur compte bancaire.

### 2° Simplifier l'aide médicale

- Dans un quartier de Metz, chaque personne dont le dossier d'aide médicale a été accepté reçoit une carte numérotée, valable un an et renouvelable, lui permettant d'aller, tout de suite et autant de fois qu'elle en a besoin, en consultation médicale ou dentaire puis à la pharmacie.

- Dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, le Service départemental d'Aide sociale règle directement par voie informatique les dossiers d'aide médicale selon un barème précis. Seuls les dossiers litigieux passent en commission.

### 3° Remobiliser les partenaires sociaux

- En lien avec l'Observatoire régional de la santé de Lorraine s'est constitué un système d'alerte et de propositions face aux difficultés d'accès aux soins. Les professionnels de santé et de service social se sont organisés pour témoigner des obstacles qu'ils rencontrent et des démarches qu'ils font avec les personnes concernées. Des médecins de santé scolaire se sont engagés à étudier, par exemple, les suites données aux avertissements transmis aux familles après un bilan médico-scolaire.

- La faculté de médecine de Nancy a ouvert ses portes à une équipe ayant particulièrement investi dans la médecine en milieu défavorisé pour participer à l'enseignement en santé publique.

### B. - Initiatives pour que les actions de prévention-santé atteignent des milieux jusqu'alors peu touchés

#### 1° Avec des enfants

- Une expérience d'hygiène bucco-dentaire de grande ampleur a été menée par la Mutualité française. Elle a concerné 100 000 enfants de 6 à 9 ans de quatre départements répartis sur le territoire. A la suite d'une information très importante, un dépistage a été offert à tous ces enfants. Les aspects financiers et psychologiques ont été pris en compte. Des soins gratuits chez le dentiste de leur choix étaient ensuite proposés aux enfants.

Ces conditions, exceptionnelles n'ont cependant pas suffi pour entraîner la pratique des soins chez tous les enfants.

- A Metz, des infirmières en santé scolaire ont voulu adapter l'éducation sanitaire aux enfants très défavorisés. Elles avaient constaté qu'ils ne tiraient aucun bénéfice des séances d'éducation sanitaire prodiguées à l'école, les documents utilisés évoquant des conditions de vie fort éloignées des leurs. Elles ont formé un groupe avec ces enfants et ont réalisé avec eux, sur les thèmes du sommeil puis du tabac, des montages audiovisuels accessibles à tous.

#### 2° Avec des jeunes

- A Nancy, la Mission locale pour l'emploi des jeunes, en collaboration avec le Centre de médecine préventive, a invité les jeunes en stages de formation à bénéficier de bilans de santé gratuits. Elle a cherché à les informer, à les sensibiliser à l'importance de divers aspects de la santé en rapport avec leur vie et leur accès au travail. En aval des bilans de santé, la Mission cherche des médecins qui pourront servir d'interlocuteurs à ces jeunes. La possibilité est étudiée actuellement de leur offrir une adhésion à une mutuelle à des tarifs accessibles. Un travail de formation des formateurs a été aussi entrepris afin que les stages soient une occasion de progrès dans la santé et dans la connaissance des organismes de protection sociale.

### 3° Avec des *femmes* d'un quartier

- Les services de la D.D.A.S.S. et la Municipalité de Grigny-La Grande Borne (91) installent, dans une tour H.L.M. d'un quartier très dégradé, un local équipé de machines à laver. Durant le temps de la lessive, des femmes se retrouvent et parlent de leurs problèmes de santé avec une animatrice venant là périodiquement. Des rencontres sont aussi organisées avec des travailleurs sociaux, des puéricultrices, des médecins. Une garderie d'enfants est annexée au local.

### 4° Avec des *familles*

- Il convient de mentionner ici les initiatives prises par des Associations familiales rurales, notamment avec des familles migrantes. La campagne annuelle 1986-1987 de leur Fédération nationale porte sur l'« Action sanitaire et sociale en milieu rural » ; elle est animée par le souci d'atteindre des familles en situation de précarité, au moyen d'actions de prévention et d'information.

- Dans le Jura, une maison familiale de vacances a été ouverte en permanence par le Mouvement A.T.D. Quart Monde pour permettre à des familles très défavorisées de prendre ensemble, souvent pour la première fois de leur vie, un temps fort de détente et de repos. Ces séjours peuvent leur donner l'occasion de rassembler des enfants placés, de se faire de nouveaux amis, de se sentir soutenues dans leurs aspirations, de prendre un temps de recul, de porter un nouveau regard sur leur vie, de retrouver le goût d'entreprendre de nouveaux projets. Des associations locales jouent un rôle de relais indispensables pour inciter des familles à projeter un tel séjour, pour le rendre et le croire possible, pour entretenir ensuite avec elles des liens d'amitié et soutenir leur insertion sociale.

En conclusion, il apparaît que l'effort d'étendre les dispositifs de protection et de prévention en matière de santé est manifeste. Mais, comme dans les domaines de la formation et du logement, des mécanismes engendrant l'inégalité et, en dernière instance l'exclusion, se sont introduits dans le fonctionnement des institutions, ils sont liés en grande partie à des problèmes de ressources.

Un certain nombre de personnes sont toujours exclues de l'assurance maladie. L'aide médicale n'est pas un recours efficace en toutes circonstances, de plus elle représente parfois une crainte pour ceux qui doivent la demander.

Les professions de santé parviennent difficilement à répondre aux besoins des populations très pauvres et à leurs attentes : ceux-ci sont d'ailleurs peu exprimés, et peu entendus. Plusieurs initiatives de médecins volontaires ont toutefois vu le jour récemment afin de faciliter et encourager l'accès aux soins des plus démunis (consultations gratuites notamment).

Des recherches se font dans le sens d'une meilleure prise en charge financière des frais de santé et d'une pratique médicale répondant aux réels besoins des populations concernées, d'une meilleure adaptation entre le monde de la santé et celui de la grande pauvreté.

Ces expériences montrent qu'une prise en charge financière si nécessaire soit-elle ne suffit pas le plus souvent à faire accéder les plus défavorisés aux structures de santé car, un certain nombre d'obstacles socioculturels doivent également être surmontés. Mais elles montrent aussi que lorsque des possibilités sont mises à leur disposition pour pratiquer des exercices physiques ou vivre des vacances familiales, lorsqu'elles peuvent dialoguer et dépasser des craintes liées à l'ignorance ou à de mauvais souvenirs, ces personnes découvrent un bien-être insoupçonné. Elles découvrent la satisfaction de mieux comprendre ce qui se passe dans leur corps, et peuvent faire comprendre l'origine de leurs problèmes de santé.

## CHAPITRE V

### QUELS LEVIERS DE PROMOTION L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL FOURNIT-IL AUX PLUS PAUVRES ?

Même si la situation des plus pauvres est encore souvent précaire, notre société n'y a pas été cependant jusqu'ici indifférente : elle a pris des initiatives en vue de leur assurer des aides et aussi un accompagnement social, susceptibles de contribuer à leur promotion. D'une part, elle recourt parfois dans ce but à des mesures administratives ou judiciaires. D'autre part, elle réalise des « programmes », des « actions globales » pour lutter contre certaines manifestations de la pauvreté.

Nous allons examiner tour à tour quelques aspects de ces différents types d'efforts, en nous demandant de quelle façon les plus pauvres en tirent effectivement parti. Cette démarche conduit nécessairement à s'interroger sur le travail social mais nous le faisons uniquement au travers des pratiques de celui-ci vis-à-vis des plus démunis.

#### I.- LE RÔLE DES TRAVAILLEURS SOCIAUX DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES PLUS PAUVRES ?

##### A. - Les travailleurs sociaux, principaux interlocuteurs des plus pauvres

Le travail social est l'une des réponses proposées par notre société pour faire face aux situations de précarité. La mission fondamentale du travailleur social consiste avant tout à mettre en œuvre les politiques sociales définies par les pouvoirs publics. Les travailleurs sociaux appartiennent à une mosaïque de professions ayant chacune leur spécificité, c'est-à-dire une organisation, des objectifs et des méthodes propres. Leur but commun est d'apporter une aide à des individus, à des familles ou à des groupes, par un apport matériel, par un accompagnement éducatif, ou par un soutien dans la reconnaissance de leurs droits ou l'obtention de secours.

Le travail social a en quelque sorte remplacé les réseaux d'entraide et de solidarité que la parenté et la communauté locale n'assuraient plus. Par ailleurs, la complexité grandissante de notre société exige une professionnalisation de l'aide. De fait, les travailleurs sociaux sont devenus les interlocuteurs pratiquement uniques des personnes et des familles démunies.

Non seulement les services sociaux constituent dans la plupart des cas le passage obligé des plus pauvres, mais ces derniers ne sont pas libres de choisir le travailleur social auquel ils ont affaire.

C'est pourtant au travailleur social qu'il doit confier une grande part de sa vie intime, de ses manques, de ses incapacités et aussi de ses espoirs pour l'avenir. Plus grave encore, dans les faits, il a très rarement d'autres interlocuteurs et partenaires. On ne choisit pas son travailleur social comme on choisit son médecin ou son avocat. On est pourtant dépendant de sa compréhension, de sa compétence et de sa diligence. Cette dépendance se fait plus péniblement ressentir, à mesure que l'intéressé est plus démuné et qu'il dispose moins d'autres recours. Les travailleurs sociaux ont été les premiers, après les intéressés eux-mêmes, à ressentir l'injustice et les dangers

inhérents à cette situation ; en même temps, pèse sur eux une responsabilité parfois considérable à l'égard des familles les plus fragiles, sans qu'ils disposent pour autant des moyens de leur apporter des soutiens adaptés.

Les travailleurs sociaux expliquent leurs difficultés à apporter des réponses satisfaisantes aux situations de grande pauvreté par plusieurs facteurs :

- la plupart sont trop peu formés à la connaissance de ces populations et ne sont pas préparés à une coopération avec elles ;

- les moyens dont ils disposent s'avèrent insuffisants ou trop ponctuels : beaucoup de leurs énergies sont en effet absorbées par des actes de dépannage individuel à court terme et en urgence, qui ont peu de prise sur les causes de ces situations et risquent d'engendrer la dépendance ;

- sans assez de coordination et de collaboration avec les autres acteurs sociaux, ils se sentent trop seuls pour répondre aux divers besoins des gens ;

- souvent ils ne savent plus comment provoquer un vrai changement des conditions de vie.

C'est pourquoi, de plus en plus, des travailleurs sociaux cherchent à susciter des « relais » actifs parmi les partenaires du monde associatif et politique, économique, social et culturel pour mieux adapter les réponses institutionnelles aux besoins et aux possibilités des plus pauvres ; il s'agit de leur offrir les moyens d'un autre avenir et de leur permettre de ne plus être continuellement polarisés par la survie. Certains travailleurs sociaux n'hésitent pas à entreprendre eux-mêmes des actions à caractère promotionnel (d'insertion par l'économie par exemple, en mettant sur pied des entreprises intermédiaires) ; ils n'hésitent pas à sortir ainsi des missions qui leur sont assignées.

Beaucoup d'équipes de travailleurs sociaux se donnent également pour but de soutenir des groupes de population, afin qu'ils s'organisent, prennent en charge eux-mêmes leur devenir, et puissent être reconnus comme partenaires.

### **B. - La pauvreté, interrogation posée au travail social .**

C'est en définitive face aux plus défavorisés que le travailleur social ressent le plus toute l'ambiguïté de son rôle ; ils l'incitent à se remettre en cause et à repousser ses limites.

Lorsque les travailleurs sociaux se retrouvent face à la grande pauvreté, ils sont la plupart du temps confrontés à des situations qui n'ont pas été prises en compte par les politiques. Le travailleur social est alors comme en porte-à-faux dans ses propres structures. Son action et ses moyens laissent évidemment la place à des adaptations diverses, selon les précarités rencontrées. La détresse des situations guide le choix de ses stratégies. Mais adapter, choisir sa stratégie ne signifie pas pouvoir modifier une politique, ce qu'exigent justement les situations de grande pauvreté. De quel côté va alors se placer le travailleur social ? S'il demeure dans le cadre des structures, il va avoir tendance à obliger ses « clients » à se conformer aux règles. S'il se place du côté des « clients », n'apparaîtra-t-il pas comme une force subversive dans son institution ?

Les travailleurs sociaux n'ont pas de mission de représentation de leur population-cliente ; ils sont rarement sollicités pour donner leur avis sur la politique menée dans le domaine de l'action sociale et sur la nature des programmes mis en place. Tout au plus peuvent-ils collaborer à des décisions sur l'application quotidienne concrète. En d'autres termes, le lien entre travailleurs sociaux et citoyens desservis n'est pas de l'ordre de l'association. Si solidarité il y a, elle est au libre choix

de chaque travailleur social. Souvent, il doit alors sortir de son cadre professionnel strict, pour prendre ses libertés de citoyens. L'inventivité des travailleurs sociaux s'est montrée très riche à cet égard. En définitive, leur rôle en ce domaine n'est-il pas de susciter, autour des plus pauvres, des solidarités qui ne demandent qu'à s'exprimer ?

L'objectif des travailleurs sociaux dans le secteur public comme dans le secteur privé, est, à l'évidence, de jouer leur rôle d'intermédiaires, de porte parole, de faciliter la participation sociale de tous, et de disposer de plus de temps pour s'impliquer dans un accompagnement nécessairement plus important à l'égard des plus rejetés, par des actions individuelles ou communautaires.

Le travailleur social peut, à titre individuel, essayer d'influer sur les structures. Il peut multiplier les rapports sur les situations de grande pauvreté qu'il rencontre, émettre des avis sur les solutions novatrices à rechercher. Il peut obtenir des solutions d'exception, créer des précédents. Cela aussi, les travailleurs sociaux n'ont pas cessé de le faire et, sans eux, la situation de la couche de population la plus défavorisée, serait plus pénible qu'elle ne l'est. Mais l'organisation sociale n'est pas nécessairement tenue de prendre en considération la demande dont ils tentent de se faire l'écho.

Cette prise de conscience qui s'est opérée dans les professions sociales, a pénétré aussi dans les institutions mais elle n'a pas encore abouti à une révision de la mission du travail social à la lumière de l'expérience, des plus pauvres.

Regardons ce qu'il en est, actuellement, dans le fonctionnement de certaines institutions.

## **II. - LA RÉALITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES PLUS PAUVRES DANS CERTAINES INSTITUTIONS SPÉCIFIQUES**

Nous allons examiner successivement trois institutions auxquelles les populations en grande pauvreté ont presque constamment affaire :

- la tutelle aux prestations sociales,
- la protection de l'enfance,
- les interventions auprès de la jeunesse.

### **A. - La tutelle aux prestations sociales (concernant la famille)**

Cette mesure judiciaire, prononcée par le juge des enfants et confiant à un tuteur la gestion des prestations que reçoit une famille, est relativement fréquente dans les situations de grande précarité. Créée pour garantir l'utilisation des prestations familiales dans l'intérêt des enfants, cette tutelle a aussi pour objectif reconnu l'éducation à la gestion d'un budget. Elle est de plus en plus souvent prononcée lorsqu'une famille a des dettes, notamment des dettes de loyer. Elle est parfois même exigée, comme garantie pour prévenir l'endettement, par certains organismes préalablement à l'attribution d'un logement social.

En 1983, le nombre de familles en tutelle était de 23 175 soit une progression de 9,8 % en un an ; ce qui constitue la plus forte augmentation annuelle de ces dix dernières années. Les familles en tutelle représentent 0,47 % de la population allocataire et 1,49 % des familles du régime général ayant trois enfants et plus<sup>1</sup>. Une enquête sur les nouvelles tutelles confiées

<sup>1</sup> Dossier C.A.F., n° 3-4 1985 « l'action sociale des caisses d'allocations familiales ».

aux U.D.A.F. entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 1985 révèle par ailleurs que deux familles en tutelle sur trois ont au moins trois enfants au foyer ; la même enquête enregistre, par rapport à des données de 1978 (enquête U.N.A.F.-C.N.A.F.-A.C.T.), une progression des familles mono-parentales (de 21,5 % à 28,5 %), et une diminution du nombre de pères ayant un travail (de 70,4 % à 45 %) ; 92 % des familles ont un « problème de dettes ».

Cette tutelle peut être perçue comme une protection par la famille qui espère éviter ainsi une expulsion, une saisie ou même un retrait d'enfant. Pourtant, une étude publiée par le Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations<sup>1</sup> relève que si 43 % des demandes de tutelle sont faites par la famille, 25 % le sont en réalité sur pression de créanciers ou de travailleurs sociaux.

Si de nombreuses familles en précarité temporaire se félicitent qu'une période de tutelle ait pu leur permettre de régler leur situation financière et de répartir sur de meilleures bases, certaines vivent cette mesure comme une intrusion insupportable dans leur vie privée, comme un discrédit jeté sur elles. La liberté de fait des familles dépend de l'importance des autres ressources dont elles disposent (certaines n'ayant que les prestations familiales) et des relations avec le délégué à la tutelle. Celles-ci peuvent aller d'une véritable action éducative à la distribution au compte-goutte d'argent ou de bons d'alimentation, et au règlement direct des dépenses par le tuteur.

Pour leur part, les délégués à la tutelle considèrent que, lorsque les ressources sont quasi-inexistantes, ils ne peuvent guère faire mieux que la famille. Ils ne représentent alors qu'une caution vis-à-vis des créanciers. Ce détournement des objectifs de la tutelle a fait l'objet de nombreuses dénonciations (syndicat de la magistrature en 1972 ; Cour des comptes en 1985 ; et même des services de tutelle).

Aussi, des alternatives à la tutelle ont-elles été expérimentées.

Dans la plupart des services d'action sociale, des conseillères en économie sociale et familiale sont à la disposition des familles pour une aide éducative budgétaire.

Le travailleur social doit d'une part tout mettre en œuvre pour apporter une sécurité immédiate, et d'autre part, aider les familles à reconquérir leur indépendance. Pour éviter de prolonger la mesure de tutelle, il doit instituer lui-même une forme de collaboration avec la famille et lui permettre de trouver d'autres relais, notamment par une participation associative.

## B. - La protection de l'enfance

L'évolution récente de la législation comme de la pratique administrative et judiciaire tend à limiter les placements d'enfants, selon les recommandations des rapports Dupont-Fauville en 1971 et Bianco-Lamy en 1980. Ce dernier a directement inspiré la circulaire du 23 janvier 1981 sur la politique d'aide sociale à l'enfance, puis la loi du 6 juin 1984, relative au statut des pupilles de l'Etat et aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance. Cette loi marque une progression évidente dans la volonté d'associer les parents aux mesures prises à l'égard de leurs enfants :

- elle introduit une nouvelle image des familles comme « usagères » de l'A.S.E.;

- elle permet aux parents de se faire accompagner par une personne ou un organisme de leur choix, afin de faciliter la relation avec les institutions concernées;

- elle oblige à une évaluation annuelle de la situation de l'enfant;

- elle préconise un procès-verbal écrit du projet éducatif élaboré pour l'enfant avec les parents.

Cette loi ouvre de nouveaux chemins, bien qu'on relève de grandes différences d'application d'un département à l'autre. Plusieurs D.D.A.S.S. ont mis au point des protocoles aussi clairs que possible pour informer les parents. Elles cherchent aussi à mobiliser les associations susceptibles d'épauler les parents et les enfants mineurs dans leur dialogue avec l'A.S.E. Mais de l'opinion des services, la progression demeure lente et difficile pour les plus défavorisés.

La révision annuelle de la situation de l'enfant placé a pour objectif de ne plus laisser trop longtemps un enfant dans un statut précaire. Malheureusement, la loi n'a pas spécifié que l'A.S.E. portait également la responsabilité de veiller à ce que les parents puissent manifester leur intérêt aux enfants et de favoriser le retour rapide au foyer, sauf si des circonstances exceptionnelles et clairement énoncées s'y opposent. L'insuffisance des relations est souvent imputée aux parents, alors que leur détresse matérielle et morale les empêche de rendre visite et d'écrire à leurs enfants comme ils le voudraient. Bien souvent ils ne connaissent même pas l'adresse des familles ou des établissements d'accueil ; il arrive que ceux-ci n'encouragent pas le maintien des liens entre parents et enfants.

Or, depuis 1976, l'article 350 du Code civil autorise à déclarer abandonné un enfant placé dont les parents se sont « manifestement désintéressés » pendant un an. Le manque d'intérêt sera déduit du fait qu'ils « n'ont pas entretenu les relations nécessaires au maintien des liens affectifs ». Il apparaît, à travers des études de jurisprudence, que de nombreuses déclarations judiciaires d'abandon concernent des familles en état de grande pauvreté<sup>2</sup>.

Notons que l'intervention judiciaire est relativement importante en ce domaine de la protection de l'enfance. Les statistiques du ministère de la Justice indiquent une forte remontée du nombre des saisines du juge des enfants en 1983 et 1984. Stabilisées autour de 68 000 par an de 1978 à 1982, elles passent en deux ans à 78 000. Un bon nombre d'entre elles (40 %) sont prises « d'office à titre exceptionnel », souvent à la requête des D.D.A.S.S., soit pour permettre une mesure refusée par la famille, soit pour entériner une mesure déjà prise en urgence.

Avec le juge des enfants, la relation est parfois fructueuse lorsque les parents ont le sentiment d'être écoutés et pris en considération, comme en a témoigné Mme Pisarra, juge des enfants, au tribunal de grande instance de Paris, lors de son audition devant la section des Affaires sociales le 4 mars 1986. Mais il arrive que leur propre passé les empêche d'aller au devant de ce dialogue.

Quant aux décisions prises, ce sont souvent des « mesures éducatives » (elles sont passées de 45 000 à 54 000 entre 1982 et 1984). Depuis la loi du 6 janvier 1986, la durée de la mesure éducative ne peut excéder deux ans. Des mesures plus graves, comme le placement judiciaire, peuvent intervenir. Le placement peut être accompagné de la déchéance de l'autorité parentale. La révision de cette dernière décision ne peut intervenir que si les parents administrent la preuve d'une nette amélioration de leur situation. Il est à noter que les services sociaux, soucieux du sort des enfants au foyer

<sup>1</sup> C.T.N.E.R.H.I., « La tutelle aux prestations sociales », 1<sup>er</sup> trimestre 1980.

<sup>2</sup> Cf. « Vivre dans la dignité. Familles du Quart Monde en Europe », novembre 1984, publié à l'occasion d'un colloque international de juristes organisé en 1984 au Conseil de l'Europe.

(leur responsabilité est engagée si ceux-ci sont « en danger »), ont parfois tendance à moins s'intéresser aux familles dont les enfants ont déjà été placés.

Il faut enfin évoquer la manière dont certains retraits d'enfants sont effectués. En 1986 encore, plusieurs retraits ont été opérés sans préavis aux familles, parfois à l'école à l'insu des parents. La confiance dans les services sanitaires et sociaux et dans l'école que les familles très défavorisées ont pu acquérir, ne survivrait pas si de telles pratiques, même, si elles demeurent exceptionnelles, devaient se poursuivre.

Ainsi, malgré une évolution positive de certains textes en la matière, des familles en grande précarité ne parviennent pas à bénéficier d'aides suffisantes pour élever leurs enfants, jouir de leurs droits et assumer leurs responsabilités de parents. Si les mesures contraignantes prennent le pas sur la collaboration, c'est parce qu'il ne suffit pas d'aider les parents dans leurs tâches purement éducatives, mais il faut aussi assurer à toute famille de véritables sécurités d'existence<sup>1</sup>.

En ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance, le principe d'une aide apportée à l'enfant et à sa famille devient généralement admis (cf. loi du 6 janvier 1986), même s'il reste beaucoup à faire pour sa réalisation concrète.

### C. - Les interventions auprès des jeunes

Nous savons que les interventions auprès de la jeunesse en milieu défavorisé ont longtemps revêtu un caractère plutôt répressif. Au cours des récentes décennies, la répression a cédé la place aux actions sociales et éducatives. Déjà amorcée avec la création des tribunaux pour enfants, l'instauration de la liberté provisoire et de la liberté surveillée (1912), cette évolution s'est poursuivie avec l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Celle-ci a substitué à l'idée d'une sanction pénale le principe de la prééminence de la mesure éducative. En 1967 a été créé le diplôme d'éducateur spécialisé. L'action éducative en milieu ouvert s'en est trouvée renforcée. Avec les clubs et équipes de prévention, elle se veut même indépendante de tout mandat et aborde les jeunes dans le cadre de leur milieu de vie.

Les formes d'intervention impulsées par les conseils, communaux et départementaux de prévention de la délinquance créés en 1983, tendent à promouvoir avant tout le développement des capacités individuelles et collectives des jeunes. Elles se fondent sur une concertation entre divers partenaires (élus, associations, travailleurs sociaux) et font appel à l'initiative locale pour donner à des jeunes défavorisés l'occasion de découvrir d'autres réalités que celles de leur vie quotidienne.

La circulaire du 23 mars 1983 relative à l'opération été 1983 conseille l'organisation d'activités liant loisirs et formation professionnelle pour « découvrir le monde du travail sans les contraintes à court terme d'un cadre professionnel strict ». De son côté, la circulaire du 30 mars 1984 invite les animateurs de l'opération été 1984 à « des actions d'initiation aux techniques modernes ».

Les clubs et équipes de prévention participent à un même mouvement. Dès les années 1960, ils cherchèrent à passer d'une action « ciblée » sur les jeunes à une action sur l'ensemble d'un milieu (quartier ou cité). Aujourd'hui, ils accordent de moins en moins de place aux loisirs proprement dits. Ils s'attachent davantage à « favoriser l'insertion professionnelle, la communication avec les adultes, à faire émerger une parole qui

puisse être prise en compte par les instances politiques locales et les différentes institutions ».

Ainsi, beaucoup d'interventions sociales auprès des jeunes - à l'instar de ce qui est envisagé par la Délégation interministérielle pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté - représentent des actions globales concertées. L'enjeu est clair : que tous les jeunes puissent trouver leur place dans notre société. Pour que les plus défavorisés d'entre eux puissent avoir part au bénéfice de telles actions, il faut que des travailleurs sociaux, des employeurs et des formateurs leur prêtent un concours persévérant.

Signalons, enfin, l'expérience de formation entreprise à l'initiative du ministère des Affaires sociales avec un premier contingent de 300 jeunes issus de milieux défavorisés (50 % sont d'origine étrangère) pour les conduire au métier d'animateur social dans leur propre milieu. Une première expérience du même type avait été lancée en 1977 (à l'initiative du mouvement A.T.D. Quart Monde) par l'unité expérimentale de formation à l'école de formation d'animateurs sociaux de Lille. Permettre à de tels jeunes d'assumer une responsabilité de cette nature constitue une innovation certaine, dans laquelle les travailleurs sociaux jouent un rôle déterminant de détection et de soutien.

### III. - MESURES SIGNIFICATIVES DE LA LUTTE GLOBALE CONTRE LA PAUVRETÉ ET RÔLE DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

La lutte contre la pauvreté est inscrite, de façon explicite, dans le IX<sup>e</sup> Plan.

Quatre objectifs lui sont assignés :

- identifier les phénomènes de pauvreté,
- améliorer la performance de nos institutions,
- promouvoir une action solidaire de nos institutions,
- répondre en termes de développement.

Un certain nombre de programmes ont été élaborés ces dernières années ; ils sont animés par la volonté d'une approche globale de la pauvreté préconisée par le IX<sup>e</sup> Plan.

En voici deux illustrations.

#### A. - Le développement social des quartiers

En 1977 avaient été instituées les opérations « Habitat et vie sociale » destinées à améliorer le cadre bâti et les équipements collectifs dans de grands ensembles urbains présentant des signes de dégradation et de pauvreté. Faisant suite à ces dispositions, un programme interministériel, élaboré dans le cadre du Plan intérimaire 1982-1983, devait, sur les mêmes sites ou sur des sites analogues, promouvoir une action globale et de longue durée du même type.

Une des innovations de ce programme, était de lutter contre certains défauts de l'intervention sociale traditionnelle (parcellisation, spécialisation, cloisonnement, individualisation des problèmes). Il fallait permettre aux différents agents de la vie communautaire d'agir ensemble, en suscitant l'association de la population et en se fixant quelques objectifs communs à atteindre au profit du quartier.

Trois ans après le lancement, le rapport P.E.S.C.E. dresse en 1984 un bilan provisoire. Il enregistre de nombreuses réalisations favorisant la vie associative dans le quartier :

<sup>1</sup> Sur la nécessité de jeter les bases d'une coresponsabilité de l'État et des parents, voir « Vivre dans la dignité » précité et le chapitre VIII ci-après.

restaurant, garderie, maison de quartier, centre social éclaté, maison des associations, foyer des personnes âgées, maison de la petite enfance, bibliothèques, équipements sportifs et culturels divers. Nul doute que la vie associative se soit renforcée, au bénéfice de ceux qui étaient le mieux à même d'en profiter (cf. II<sup>e</sup> partie, chapitre III).

Mais les « familles les plus pauvres que la misère conduit à des attitudes de désespoir », ainsi qu'elles avaient pu être qualifiées au sein de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, sont-elles pour autant sorties de leur isolement ? Leurs difficultés se sont-elles atténuées ? Leur entourage les a-t-il associées à la vie de quartier ? Le rapport P.E.S.C.E. n'aborde pas la question. Il souligne bien que la difficulté majeure demeure celle de procurer des débouchés économiques à la population et des perspectives d'insertion professionnelle et sociale aux jeunes. Les missions locales s'y efforcent et il cite des exemples de mobilisation pour la création d'emplois (ainsi à Vénissieux et à Grande-Synthe). Mais on ignore si les jeunes les plus démunis appartiennent au petit nombre des bénéficiaires.

En définitive, le « Développement social des quartiers », action globale dans des quartiers défavorisés, peut contribuer à rompre l'exclusion des plus pauvres ; à condition que leur intégration figure au nombre des objectifs, et que soient prévus les moyens appropriés.

## **B. - Le programme de lutte contre les situations de pauvreté et les plans d'urgence**

Le programme de lutte contre les situations de pauvreté (décidé par le Gouvernement en janvier 1983) est constitué d'une série de mesures sociales et administratives très semblables à celles, proposées par le rapport Oheix en février 1981. Elles visent directement ou indirectement des situations individuelles de pauvreté, en orientant vers elles :

- les services d'accueil et de dépannage,
- des prestations financières, sanitaires et sociales déjà existantes,
- des procédures particulières en matière de formation (cf. lutte contre l'illettrisme).

Elles prévoient également une concertation avec les associations à caractère humanitaire.

Cette initiative est significative : le pays sait que la revalorisation du S.M.I.C. et des prestations familiales, le développement social des quartiers, l'institution de zones prioritaires d'éducation ou les missions locales laissent encore à découvert beaucoup de personnes et de foyers. Il s'agit d'identifier à travers le pays tous ceux qui échappent encore à la protection, de régulariser leur accès à des droits et de leur ouvrir des voies vers l'insertion.

Néanmoins, le Gouvernement a été conduit à mettre en œuvre des « plans d'urgence » chaque année depuis l'hiver 1984-1985. Ont été ainsi mieux assurés :

- l'hébergement d'urgence (places supplémentaires dans des centres et des asiles improvisés),
- le maintien dans leur logement des personnes en danger d'expulsion (résorption d'arriérés de loyer, mise en place de fonds de garantie...),
- l'aide alimentaire,
- la coordination par une instance mise en place dans chaque département.

La « lettre de Matignon »<sup>1</sup> du 15 avril 1985 estime que dans le premier hiver, ce programme, a secouru environ un million de personnes. En août 1985, la direction de l'action sociale met en avant la souplesse de ce dispositif qui a permis de s'adapter aux besoins locaux. Mais elle préconise de « mettre l'accent sur des actions plus structurelles permettant une véritable réinsertion, par une intensification de actions en faveur du logement, par le développement de mesures de réinsertion par l'économie (travaux d'utilité collective, travaux d'intérêt général...) ».

Le bilan, dressé en juin 1985 par l'Union nationale des institutions et œuvres privées sanitaires et sociales (U.N.I.O.P.S.S.) va dans le même sens. Selon l'U.N.I.O.P.S.S., des plans d'urgence de ce type manifestent la nécessité de plans à plus long terme. Par exemple :

- donner un toit pour quelques nuits à ceux qui n'en ont pas, mais aussi leur permettre de disposer d'un véritable « domicile » pour faire valoir leurs droits ;

- héberger en urgence des personnes isolées et des familles, mais aussi réviser les mécanismes d'attribution des logements, les procédures contentieuses entre locataires et propriétaires ou prestataires de services essentiels (E.D.F.) pour éviter que demain s'imposent de nouveaux hébergements d'urgence.

De tels plans d'urgence, à caractère saisonnier afin de faire face aux conséquences de la misère, sont toujours nécessaires. Mais, peu à peu, émerge la nécessité d'un travail social d'une autre nature et d'une autre ampleur. Ainsi, le ministère des Affaires sociales s'adressait en ces termes aux Commissaires de la République dans sa lettre du 30 octobre 1985 :

« Poursuivre l'effort en vue de l'insertion dans la société dans des conditions durables (...). Veiller tout particulièrement à développer les initiatives visant à donner à chacun un logement décent et une activité lui permettant de subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge ».

Les prescriptions gouvernementales évoquent des « mesures structurelles » : développement d'entreprises intermédiaires ou des T.U.C. par exemple. Ces mesures correspondent à des précarités qu'elles élimineront dans l'existence de certains citoyens. Mais comment savoir si elles réduiront la pauvreté ? A côté de moyens structurels, il faut des travailleurs sociaux dont la priorité soit l'offre, d'une aide personnalisée.

A comparer des programmes aussi différents que le développement social des quartiers et les plans d'urgence, on enregistre des progrès certains au regard des objectifs du IX<sup>e</sup> Plan. Mais les réponses actuelles en termes de développement atteignent principalement ceux qui ont déjà les moyens de s'en saisir. C'est pourquoi des travailleurs sociaux ont déployé efforts, imagination et acharnement, pour que les mesures structurelles, par leur intermédiaire, commencent enfin à servir aux plus démunis.

## **CONCLUSION : INITIATIVES DES TRAVAILLEURS SOCIAUX AVEC LES PLUS PAUVRES**

L'action sociale, nous l'avons vu, a ses limites. Mais ce sont des limites que les travailleurs sociaux, premiers témoins de la grande pauvreté, ne cessent de repousser. Mme Marie-Thérèse Reynaud a donné de cela, des exemples choisis parmi les plus récents (audition devant la section des Affaires sociales le 18 février 1986), significatifs de bien d'autres innovations nées du terrain :

<sup>1</sup> Publiée par les services d'information du Premier ministre.

- Dans une opération de rénovation de quartier, les familles les plus pauvres soutenues par les travailleurs sociaux, ont obtenu que soit prise en compte de façon prioritaire leur demande explicite, en l'occurrence le changement de leurs boîtes aux lettres. Le fait que cette requête ait été agréée par les autorités a permis par la suite un processus de participation de la part de ces habitants qui ont eu le sentiment que, l'on prenait au sérieux leurs desiderata.

- Une action d'apprentissage de la lecture pour un groupe de femmes illettrées a été rendue possible, parce qu'avait été reconnue au préalable la nécessité de leur assurer un revenu minimum pendant cette formation, pour qu'elles soient plus disponibles.

- Des travailleurs sociaux, agissant dans le cadre d'une zone d'éducation prioritaire, ont pu s'investir suffisamment auprès des familles les plus pauvres pour préparer avec elles les réunions organisées pour les parents d'élèves et les y accompagner. Elles ont pu ainsi exprimer, elles aussi, ce qu'elles voulaient pour leurs enfants.

Ces actions bien modestes illustrent pourtant très exactement ce que devrait être la fonction du travail social dans une lutte globale contre la pauvreté :

- se concerter avec une population ;
- connaître ses difficultés, découvrir ses espoirs ;
- créer avec elle des espaces, des actions où elle puisse réaliser ses projets en association avec d'autres.

Au terme de ce chapitre, nous pouvons mieux situer le rôle des travailleurs sociaux dans la lutte contre la « grande pauvreté et précarité ». Pendant longtemps, ils furent, avec les associations, le dernier interlocuteur des plus pauvres, en même temps que leur dernière protection. Ils étaient aussi les derniers à posséder encore une connaissance des réalités vécues de la grande pauvreté.

Les travailleurs sociaux ne sont pas encore dégagés de l'urgence ; si les politiques sectorielles fournissaient les sécurités d'existence et les moyens d'insertion indispensables pour répondre aux situations de précarité extrême, les travailleurs sociaux pourraient alors totalement s'investir dans la tâche qui est la leur. A condition qu'ils puissent bénéficier d'une formation à un véritable savoir sur la pauvreté, ils peuvent apprendre aux plus pauvres et aux autres acteurs sociaux à se comporter en partenaires. Leur rôle n'est-il pas de susciter ou de faire jouer des solidarités, de mobiliser le corps social autour des plus démunis ? A cet égard, les associations « constituent des lieux privilégiés de médiation entre les solidarités », comme l'indique M. Théry ; elles ont à remplir « entre les grandes institutions qui bougent lentement et les terrains mouvants de la vie sociale » un rôle « d'écouteur de besoins, d'inventeur de réponses bien ajustées, de mobilisateur d'énergies libérées et en recherche d'emploi »<sup>1</sup>. Il nous faut rappeler également l'incidence de la décentralisation, qui vient modifier les pratiques et les responsabilités<sup>2</sup>.

Continuer à procurer aux plus pauvres un accompagnement personnalisé, mais aussi innover pour garantir l'intégration et la participation sociale des plus exclus, n'est-ce pas une orientation future pour le travail social ? Cette question soulève celle de l'avenir de l'ensemble du travail social actuellement en profonde mutation.

<sup>1</sup> Rapport présenté au nom de la section des Affaires sociales, « La place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action éducative, sanitaire et sociale », le 11 juin 1986.

<sup>2</sup> Cf. rapport en cours sur les conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale - section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

## CHAPITRE VI

### POSSIBILITÉS ET DIFFICULTÉS D'ACCÈS A L'ÉDUCATION EN MILIEU DE PAUVRETÉ

Le constat dressé au chapitre IV de la première partie de ce rapport a montré l'échec scolaire en milieu défavorisé et les précarités qu'il engendre ou aggrave. Il apparaît toutefois que c'est la pauvreté culturelle qui est discriminatoire plus que la pauvreté économique. Une fraction de la population scolaire rencontre encore aujourd'hui de grandes difficultés au cours de l'instruction élémentaire et secondaire, sans qu'un handicap physique ou mental en soit la cause. Malgré des redoublements ou le passage en classe spéciale, des adultes sont illettrés après 10 ans de scolarité obligatoire.

Cet échec scolaire demeure l'objet de réflexions et de graves préoccupations, notamment à cause de son impact plus grave qu'autrefois sur l'ensemble de la vie. L'école de Jules Ferry voulait préparer tous les enfants de France à leurs responsabilités civiques et démocratiques. Aujourd'hui, l'école ressent directement la nécessité d'apporter à chacun les moyens d'accéder à une formation professionnelle, rite plus en plus indispensable pour entrer dans le monde du travail.

Comme le remarque la synthèse de la « Consultation-Réflexion » nationale sur l'école, lancée en 1983 par le ministère de l'Éducation nationale :

« Moins de la moitié des élèves obtenaient le certificat d'études au début des années 1930, mais ceux qui ne l'obtenaient pas n'en atteignaient pas moins une insertion professionnelle et sociale réelle. Aujourd'hui, des acquisitions scolaires gravement insuffisantes à 11 ou 12 ans menacent à terme de ne pas trouver d'emploi et d'être ou de se sentir mis de côté par la société ».

Au regard de la situation scolaire des enfants défavorisés, nous essayerons de discerner les raisons du malentendu qui subsiste entre l'école et ces enfants. Nous examinerons ensuite les orientations actuelles de l'école ainsi que les expériences et tentatives à travers lesquelles elle cherche aujourd'hui des réponses appropriées.

#### I. - LES ENFANTS ET LES JEUNES EN GRANDE PAUVRETÉ DEVANT L'ÉCOLE

Les enfants en grande pauvreté ou menacés par elle posent une réelle question à l'école, où ils trouvent un monde qui leur est largement étranger, un langage et des codes qui ne sont pas les leurs. Ils ont souvent grandi dans un milieu, où leurs propres parents mais aussi les voisins sont peu familiers du langage écrit, de la lecture. Les livres ne sont que rarement source de découvertes. Certains enfants arrivent à l'école en n'ayant fréquenté pratiquement personne qui sache vraiment tourner une phrase ou écrire pour autre chose que pour remplir un formulaire administratif.

Les exigences de la part de l'école, explicites comme la ponctualité, la régularité, la capacité d'attention, ou implicites, comme d'avoir des ressources, d'être propre et correctement vêtu, sont parfois incompatibles avec les conditions de vie de ces enfants. « Je ne peux pas envoyer, mon enfant à l'école le corps vide », dit une mère lorsqu'il n'y a plus à la maison de quoi préparer un petit déjeuner. Elle pense qu'il ne pourra faire les efforts demandés en classe, mais aussi elle craint des conséquences plus graves et dont les motifs peuvent se comprendre: Si on s'aperçoit à l'école que mon enfant a faim, ne va-t-on pas alerter les services sociaux ? La peur du retrait d'enfant demeure très présente, du moins en milieu de grande pauvreté.

Dès lors que leur famille connaît de graves précarités de ressources, les enfants se rendent à l'école en « économiquement faibles ». Il faut, en effet, posséder des fournitures scolaires, apporter une contribution financière pour la coopérative scolaire, des activités diverses. Ces enfants sont généralement absents le jour des sorties, ils ne participent pas aux classes vertes ou aux classes de neige, ce qui ne contribue pas à faciliter la compréhension, surtout lorsque les activités d'expression portent sur l'exposition ou le zoo visités ensemble. Les références de l'école ne sont pas celles de l'univers de l'enfant en grande pauvreté. Les objets, les modes de vie auxquels il est fait allusion dans les manuels et le plus souvent dans la classe, ne lui sont pas familiers. Il ne peut participer aux conversations de ses camarades sur les dernières vacances ou le pique-nique du week-end.

En revanche, il apprend vite qu'il vaut mieux ne pas parler de ce qu'il vit dans sa famille et son voisinage (les dettes, l'électricité coupée, le père sans travail, les visites de la police, de l'assistante sociale ou du délégué à la tutelle).

Mais toutes ces préoccupations l'inquiètent pendant la classe et l'empêchent de concentrer son attention sur les activités scolaires. Nous avons vu la fréquence des redoublements ; ceux-ci accroissent la mise à l'écart de l'enfant qui, plus âgé que ses camarades, devient plus étranger à leurs intérêts.

L'orientation vers l'enseignement spécial est malheureusement le plus souvent vécue comme une exclusion du cursus scolaire normal, et ceci quels que soient les efforts pédagogiques qui y sont pratiqués. Ces classes sont perçues de façon plus ou moins consciente par l'opinion comme réunissant des enfants débiles ; certains enfants n'en sont pas dupes et disent « on est chez les fous ». Il y a là pour la plupart d'entre eux une véritable impasse qui ne peut être acceptée, car elle est en contradiction avec les objectifs mêmes de cet enseignement. Là où ils ont été mis en place, en amont de l'enseignement spécial, les Groupes d'action psycho-pédagogique (G.A.P.P.) suscitent souvent des réactions du même ordre.

Lorsqu'ils quittent le système scolaire dès leurs 16 ans révolus ; ces jeunes se trouvent peu préparés à affronter le monde du travail et la vie du monde adulte, et malheureusement rebutés pour longtemps, par tout ce qui s'apparente à un apprentissage scolaire. De telles observations sont fondamentales pour comprendre la disproportion entre les résultats obtenus et les efforts déployés dans les nombreux stages en direction des jeunes les moins qualifiés (cf. chapitre VII de cette même partie).

## II. - LES ENSEIGNANTS DEVANT LES ENFANTS LES PLUS DÉMUNIS ET LEURS FAMILLES

Devant ces enfants, les enseignants se trouvent désemparés dès l'école primaire. Ils ont reçu une formation pour entrer en relation avec les élèves en difficulté essentiellement en termes de rattrapage scolaire, ce qui est nécessaire mais pas suffisant. Ils n'ont surtout pas été formés à vraiment considérer les parents comme premiers partenaires. Si le manque de compréhension entre parents et enseignants est préjudiciable à beaucoup d'enfants, il devient un véritable obstacle pour venir à bout de l'échec scolaire.

Le système d'affectation aboutit à ce que les classes réputées les plus difficiles échoient souvent à de jeunes instituteurs, alors que ces classes devraient pouvoir compter plus que d'autres sur une équipe éducative confirmée.

Les enseignants sont inspectés sur la tenue globale de leur classe, sur la rigueur de l'exécution du programme, sur la préparation des leçons collectives. Mais ils le sont moins sur la manière dont les élèves en difficulté pourraient être mieux

aidés, en fait, sur les objectifs démocratiques de l'école, à savoir sa capacité à compenser autant que faire se peut les inégalités des chances. La sensibilisation aux réalités de vie des plus démunis ne fait pas encore partie de la formation des enseignants. Une unité de formation avait été mise en place en ce sens, en 1981 dans les écoles normales, mais elle était optionnelle et ne pouvait être choisie que par des étudiants déjà sensibilisés.

Les nombreux enseignants qui prennent personnellement des initiatives pour la réussite des élèves en difficulté, peuvent difficilement inscrire leur action dans un projet éducatif d'ensemble leur assurant une coopération pédagogique dans la durée. Mme Ligier, institutrice dans une école de Paris, a particulièrement mis en lumière cet aspect lors de son audition devant la section des Affaires sociales du Conseil économique et social le 4 mars 1986.

Le souci légitime de conduire aux meilleurs résultats les enfants réunissant les, meilleures conditions de succès, à savoir des acquis dans leur milieu familial et social et des capacités personnelles, influe sur le système d'orientation ; celui-ci fondé sur la sélectivité n'incite pas les enseignants à nourrir l'ambition de conduire à un certain résultat les enfants en difficulté, pour lesquels la prise en compte de leurs manques intervient avant celle de leurs potentialités. C'est ainsi qu'ils sont orientés vers l'enseignement spécial (sous couvert de débilité légère), vers un soutien psychopédagogique (sous couvert d'inhibitions), vers un traitement médico-éducatif (sous couvert de troubles du comportement). Le caractère contraignant de cette orientation est souvent mal ressenti par les familles et les enfants et peut être à l'origine de certains blocages face à l'institution scolaire. Certes ils y trouvent pour s'occuper d'eux des personnels le plus souvent attentionnés et compétents, mais peu soutenus dans leurs projets. Enseignants et élèves manquent d'un objectif à atteindre, d'étapes à franchir, de raccords possibles avec la filière générale d'enseignement. Les enfants défavorisés sont encore peu reconnus comme une population à prendre en compte dans les structures scolaires. L'école différentielle reste à imaginer.

## III. - RECHERCHES ET INNOVATIONS PÉDAGOGIQUES EN COURS

Ces situations, et d'autres, moins extrêmes mais aussi graves, de toute une partie de la jeunesse n'ont cessé d'interroger les responsables et l'opinion. Durant les années 60, comme on l'a vu dans le chapitre IV de la première partie, des réflexions et des études ont porté sur les inégalités scolaires et leur origine.

*Aujourd'hui des ouvrages et des recherches portent sur l'échec scolaire<sup>1</sup>.*

La profusion de recherches en ce domaine témoigne d'une inquiétude qui prouve combien l'échec scolaire préoccupe de nombreux professionnels, pas seulement des enseignants.

<sup>1</sup> On pourrait citer, entre autres :

L'échec scolaire n'est pas une fatalité, C.R.E.S.A.S. (Centre de recherche de l'éducation spécialisée et de l'adaptation scolaire), 1981.

Un siècle d'échec scolaire, P. Pinell et M. Zafiropoulos, 1983.

De l'école, J.L. Milner, Seuil, 1984.

Rue du Bac : une nouvelle donne pour l'école, Claude Pair, Syros, 1985.

Une conférence du Comité national de l'école sur ce thème, au cours des entretiens de Bichat, 1984.

Au Congrès de l'Association générale des instituteurs et institutrices de l'école maternelle (A.G.I.E.M.) en 1983, une intervention sur les genèses de l'échec et de la réussite scolaires.

La synthèse de la « Consultation-réflexion » nationale sur l'école déjà citée, permet de connaître les préoccupations actuelles des milieux concernés par l'enseignement, et leurs attentes vis-à-vis de l'école (tant chez les parents que chez les enseignants et les élus et responsables). Les buts assignés à l'école sont l'ouverture au monde et la préparation professionnelle. La principale inquiétude reste l'échec scolaire.

Selon les participants, l'école doit apprendre à lire, écrire, compter ; répondre aux questions de l'enfant ; lui permettre de s'exprimer. Parmi les lignes d'action, sont soulignées l'importance de l'école maternelle et de la continuité de l'enseignement de 5 à 8 ans ; la nécessité d'accueillir également toutes les différences, ce qui peut entraîner des activités spécifiques mais à l'intérieur d'un dispositif général ; la nécessité de l'initiative mais aussi de l'évaluation ; la nécessité d'agir avec d'autres (avec le milieu, et en équipe pédagogique).

La synthèse se termine sur des propositions visant à rendre plus efficaces les apprentissages de base et à mieux relier l'école et son environnement à la vie.

Dans cette synthèse, le souci de la réussite des enfants les plus défavorisés tient une place importante :

- « Il faut s'interroger sur le fait que le système scolaire puisse paraître ne pas comprendre ni attirer ces enfants en difficulté et leurs parents et que la société ne l'aide pas à mieux les accueillir... L'école obligatoire, c'est aussi l'école qui se donne l'obligation d'être efficace à l'égard de tous ».

- « Le système scolaire doit permettre à chacun de s'outiller pour la vie ».

- Il doit acquérir « une connaissance qui n'a pas pour effet d'étiqueter, mais qui permet au contraire de comprendre et construire progressivement des itinéraires particuliers pour la réussite de chacun ».

- « Il s'agit de procurer à l'enseignant les moyens d'une adaptation nécessaire à des milieux économiquement, socialement, culturellement éloignés de ceux qui lui sont familiers ».

- « Au-delà de la formation, le maître a besoin de relations vraies avec ce milieu et ce n'est pas facile. Il n'y a pas beaucoup de maîtres spontanément proches des milieux réputés difficiles, ceux où l'école ne « prend pas ».

Cette synthèse série les questions posées dans un ordre logique qui n'avait pas toujours été respecté auparavant. Il faut d'abord connaître les enfants et les milieux « économiquement, socialement, culturellement éloignés ». Ensuite, on avisera des moyens et méthodes adéquats à mettre en œuvre en leur faveur.

Ainsi se trouve exprimée la volonté de tous les partenaires concernés par l'éducation de mettre fin à la marginalisation des enfants les plus en difficulté, et de les conduire à la réussite.

Ces diverses réflexions s'accompagnent d'actions et d'expérimentations. De telles actions ne datent pas d'aujourd'hui. Avant même que la scolarité ne devienne obligatoire, avaient été fondées des écoles pour enfants sourds ou aveugles ; puis l'enseignement spécial s'est développé dès le début du siècle pour les enfants qui ne pouvaient apprendre selon les méthodes ordinaires. Les réformes se sont succédées pour « démocratiser » l'enseignement.

Des pédagogues comme Célestin Freinet, Ovide Decroly et Maria Montessori ont élaboré une démarche nouvelle à partir des enfants qui avaient le plus de mal à apprendre et ont été à l'origine de courants qui continuent à se développer jusque dans les milieux défavorisés.

Aujourd'hui des expériences se poursuivent ; elles résultent aussi bien de décisions ministérielles que de l'initiative d'enseignants.

## A.- Les zones d'éducation prioritaires : une mesure nationale particulièrement intéressante

Les Zones d'éducation prioritaires, mises en place à la rentrée 1981, représentent une tentative, sur l'ensemble du territoire, « visant à réserver davantage de moyens aux élèves éprouvant les plus grandes difficultés » et à « lutter contre l'échec scolaire »<sup>1</sup>. Leur seule création est déjà une avancée car elle reconnaît que l'école ne remplissait pas pareillement son rôle vis-à-vis de tous les enfants. Elles ont été le cadre d'actions multiples.

Par exemple, pour l'accueil des jeunes enfants, des locaux ont été aménagés, des lieux de repos prévus dans certaines écoles maternelles (Nanterre).

Pour l'amélioration des relations entre parents et enseignants, des fêtes et des occasions de rencontre sont suscitées.

En vue de l'ouverture sur le quartier les halls d'immeubles d'une cité H.L.M. ont été décorés par les enfants de l'école (Tours).

Pour l'accès à la lecture, ont été constituées des bibliothèques-centres de documentation et des centres de documentation et d'information ; des associations locales de lutte contre l'illettrisme se sont créées ; des actions de soutien scolaire et des aides personnalisées ont été mises en place.

A Châtelleraut ont été organisés des stages de formation des enseignants comportant une information sur le vécu et les aspirations des milieux défavorisés.

Dans une communication au Congrès de l'A.G.I.E.M. de Lyon (1983) G. Chauveau, chargé de recherches au C.R.E.S.A.S. souligne des notions nouvelles dégagées par les zones prioritaires : la prise en compte des diversités socio-culturelles ; l'accent mis sur les besoins des enfants de milieu populaire ou « défavorisé » ; la collaboration avec des partenaires variés ; la nécessité de faire des choix afin de privilégier certains secteurs scolaires ou sociaux.

L'évaluation menée au cours de l'année 1985 porte entre autres sur les parcours scolaires et les acquis des élèves.

Par rapport aux enfants en situation de grande pauvreté, on peut néanmoins souligner que :

- les zones prioritaires concernent le plus souvent des populations immigrées ;

- elles s'attachent à l'animation générale d'un ensemble scolaire considéré défavorisé par rapport à d'autres ;

- elles visent l'élévation moyenne du niveau scolaire des enfants. Or ce dernier point s'avère déterminant pour ce qui concerne l'objet même de ce présent rapport. Nous l'avons vu pour le développement social des quartiers, de tels dispositifs sont incontestablement réducteurs d'inégalités sans pourtant s'être encore dotés d'objectifs et de moyens pour mettre fin aux plus graves exclusions.

## B. - Initiatives locales à une échelle plus modeste

### 1° initiatives destinées à la petite enfance

L'enseignement *préélémentaire* apparaît l'objet d'un intérêt particulier. Il tient une grande place dans la « Consultation-réflexion » ; l'accueil à 3 ans de tous les enfants est l'un des

<sup>1</sup> La politique des zones prioritaires, ministère de l'Éducation nationale, mai 1985.

trois objectifs confié aux zones prioritaires ; l'enseignement préélémentaire continue à être le cadre d'initiatives et d'expériences inventives.

Parmi les nombreuses expériences effectuées dans ce domaine, le C.I.I.S. en mentionne un certain nombre. A Lyon, des élèves étrangers de section B.E.P. social d'un L.E.P. écrivent des comptines pour les enfants de la maternelle. A Nancy, des mères étrangères viennent présenter plats cuisinés, photos, objets de leur pays aux enfants.

Dans un grand ensemble du Val d'Oise, une « école de la vie » rassemble des tout petits dans un appartement.

En Mayenne, un bus transportant du matériel pédagogique se rend une demi-journée dans chacune des 10 écoles du canton.

Toujours dans le souci d'associer les parents, le mouvement A.T.D. Quart Monde introduit la pré école <sup>1</sup> dans la famille même de l'enfant.

Si l'enseignement préélémentaire ne suffit pas à combler l'inégalité des chances de réussite scolaire, comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, il permet aux enfants de milieu défavorisé d'être mieux préparés à affronter le démarrage à l'école. Toutes les tentatives d'amélioration de cet enseignement sont à encourager.

### 2° Initiatives scolaires

Lors de son audition Mme Ligier a montré un exemple de ce que peut réaliser, dans une école située en dehors d'une zone prioritaire, une équipe d'instituteurs animée de la volonté de « renverser l'image négative de l'école » pour amener les enfants à réussir tant des activités exceptionnelles (une fête, une exposition, un bal masqué) que les apprentissages de base. Son témoignage a traduit l'énergie considérable qu'il fallait déployer avec les enfants et leur famille, mais encore bien plus, vis-à-vis des structures d'enseignement.

Le Centre d'information sur les innovations sociales (C.I.I.S.) a rassemblé un certain nombre parmi les « alternatives scolaires et parascolaires » qui se sont développées ces dernières années. Dans le Val d'Oise et la Seine-St-Denis, des « camions-classe » d'une antenne scolaire mobile sillonnent les routes pour permettre à des enfants manouches non ou mal scolarisés de se familiariser avec l'école.

A Nantes, deux enseignantes élaborent un manuel pour apprendre à lire, à partir des réalités de leur vie, à de jeunes tziganes ayant échoué à l'école.

A Alençon, un collège est formé de petits pavillons éparpillés à l'intérieur de la ZUP ; les activités scolaires sont mêlées à la vie du quartier.

A l'intérieur de leur classe des enseignants s'ingénient à trouver des méthodes actives, susceptibles de mobiliser et de développer les capacités de leurs élèves souvent dans le cadre des projets d'action éducative : radio émettrice dans une école du Nord, expressions artistiques à Toulouse, édition de textes à Montpellier, bibliothèque à Argenteuil...

Des établissements associent leurs élèves à certaines réalisations de la vie locale. A Vannes le Chatel (Vosges) les élèves vont voir les artisans et les fermiers au travail, organisent un Son et Lumière qui fait participer tous les villageois. A Dijon, les élèves d'un lycée technique sont associés à la réalisation de 50 logements d'un ensemble H.L.M. A St-Etienne les études ont lieu dans divers lieux de la ville avec l'aide d'un parent d'élève ; l'école participe à des actions dans un collectif regroupant associations de quartiers et travailleurs sociaux.

<sup>1</sup> Avant 3 ans.

### 3° Initiatives extra-scolaires

Dans le cadre extra-scolaire, des jeunes à Marseille assurent l'animation des temps libres des élèves de l'école primaire de leur quartier et aident ceux qui ont le plus de difficultés dans leur scolarité. A la Seyne-sur-Mer ce sont des personnes du troisième âge qui viennent assurer un soutien analogue.

Dans le XIV<sup>e</sup> arrondissement de Paris, à St-Quentin, à Ermont, à Garges-les-Gonesses... des locaux sont ouverts dans des quartiers peu favorisés ; des associations y développent, avec des parents, des activités éducatives et une reprise des apprentissages scolaires au profit d'enfants ou de jeunes marqués par l'échec scolaire. Des expériences semblables sont tentées à Lille avec des micro-ordinateurs, à Marseille avec des moyens audiovisuels...

Signalons enfin un directeur de Section d'éducation spécialisée (S.E.S.) qui cherche des emplois pour ses élèves auprès d'artisans, de chefs d'entreprises, d'associations. Quitte à garder jusqu'à 18 ans les jeunes élèves de sa section pour mieux les préparer à l'emploi qui les attend.

On pourrait citer également les bibliothèques de rue, les pivots culturels, les clubs du savoir du mouvement A.T.D. Quart Monde, apportant dans la rue des livres à des enfants qui en ont peu à leur disposition, organisant animation et expression à partir de l'écrit, mettant enfants et jeunes en contact avec diverses sources de savoir et leur permettant de partager entre eux ce qu'ils ont pu acquérir. La particularité de ces dernières innovations est certainement d'avoir montré l'importance primordiale de parvenir à associer les parents; malgré leurs propres difficultés, au progrès et à l'apprentissage de leurs enfants. Une dernière initiative est significative à cet égard, il s'agit de « colporteurs » qui se rendent de famille en famille ; ils apportent des livres, suscitent une animation et soutiennent des projets d'apprentissage <sup>2</sup>.

Cette courte liste peut donner une idée de la multiplicité et de la diversité de ce qui est expérimenté un peu partout. Certaines de ces expériences sont menées dans des zones prioritaires, d'autres dans l'enseignement spécial. Les réserves émises sur la mise à l'écart que celui-ci entraîne ne remettent pas en cause la qualité de l'enseignement qui peut y être dispensé ; elles portent sur l'absence de réinsertion que permet cet enseignement. Les classes spéciales sont le cadre d'expérimentations pédagogiques intéressantes, qui pourraient trouver leur place dans le cursus normal : « ce que l'enfant fait en classe spéciale, il doit pouvoir le réaliser en classe banale », affirme la Commission enseignement spécial I.C.E.M. <sup>3</sup>.

### 4° Initiatives destinées aux adultes

C'est plus récemment qu'a eu lieu une prise de conscience que *l'illettrisme* existait toujours en France, et que des actions d'envergure ont été entreprises. Le rapport « Des Illettrés en France » <sup>4</sup> faisait le point d'initiatives prises le plus souvent isolément par différents organismes, associations nationales ou locales. Il signalait que les actions visent toujours plus qu'un simple apprentissage de la lecture. Il rappelait la nécessité d'un apprentissage se situant dans l'expérience concrète, et la place de l'initiative privée qui a joué un rôle pilote dans ces actions, les administrations devant pour leur part développer une action concertée en faveur de la lecture.

Depuis, a été créé le Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme (G.P.L.I.), avec pour objectifs de mobiliser les

<sup>2</sup> Cf. u II fera beau le jour où le sous-prolétariat sera entendu », par Alwine de Vos Van Steenwijk, éditions Science et Service, 1977.

<sup>3</sup> Dossier enseignement spécial Intégration 110-111, juillet-août 1985.

<sup>4</sup> Rapport au Premier ministre par Véronique Espérandieu et Antoine Lion, avec la collaboration de Jean-Pierre Bénichou - janvier 1984.

acteurs possibles, de favoriser leur dialogue et d'inciter les administrations et divers organismes à prendre en compte ces projets. Au moment de la rédaction du présent rapport l'avenir de ce groupe demeure malheureusement très incertain. Dans plusieurs régions (en particulier Nord-Pas-de-Calais), des accords engageant Etat et Région ont été conclus ou sont en voie de l'être. Le Conseil national de prévention de la délinquance a inscrit la lutte contre l'illettrisme parmi ses priorités.

Le bilan « Lutte contre l'illettrisme, une priorité à suivre »<sup>1</sup> signale les actions entreprises dans le cadre des actions de formation pour adultes et jeunes (par l'A.F.P.A., l'A.N.P.E., le Greta, les missions locales, les T.U.C.) et dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté.

L'ouverture de stages de formation regroupant habituellement des enseignants à d'autres partenaires également concernés par la lutte contre l'illettrisme (comme cela a eu lieu à Poitiers en mars 1986) est une initiative prometteuse pour l'avenir.

Ces actions sont trop nouvelles pour qu'on puisse en évaluer les résultats. Elles témoignent d'une volonté que tous maîtrisent les apprentissages de base.

\*

\* \*

La préoccupation actuelle dont fait l'objet l'échec scolaire d'une partie de la jeunesse montre de la part de tous une volonté de surmonter cet échec, dont nul ne prend son parti, ni les enseignants ni les responsables de l'Éducation nationale.

Les nombreuses expériences tentées ont montré qu'une réussite est possible pour les enfants de milieu défavorisé, mais qu'elle suppose des conditions.

Les expériences menées mettent principalement l'accent sur la relation à entretenir avec les parents et leur environnement. L'enseignement doit connaître ou pouvoir s'ouvrir à la connaissance du cadre dans lequel se développe l'enfant, de sa situation, de ses aspirations, de ses manières de vivre. Des relations et un dialogue doivent pouvoir s'établir avec les parents ; enfin l'action de l'école doit pouvoir être complétée par celle des instances sociales et culturelles : bibliothèque de quartier, services de P.M.I... L'enfant le plus démuné doit pouvoir être reconnu détenteur d'une expérience d'idées, d'informations, son milieu comme porteur de richesse culturelle à développer. L'école doit également pouvoir apporter à l'enfant défavorisé ce que l'enfant d'autres milieux peut trouver dans la vie extrascolaire ou même au foyer familial (livres, matériel, dont l'électronique, occasions d'ouverture culturelle).

Elle doit pouvoir lui apporter une ouverture sur le monde du travail et sur l'ensemble de la société où il est appelé à vivre.

L'analyse de l'échec montre que celui-ci commence très tôt et s'accroît avec la progression dans la scolarité ; d'où l'importance d'une action dès les premières années de la scolarité et dès l'âge préscolaire. Elle montre aussi le jeune comme abandonné à sa sortie prématurée de l'école. D'où l'importance de nouvelles actions à l'âge où se prépare plus directement l'entrée dans le monde adulte. Elle montre enfin que la lutte contre l'illettrisme des parents prévient l'échec scolaire des enfants.

## CHAPITRE VII

### QUELLES POSSIBILITÉS D'ACCÈS A LA FORMATION ET A L'EMPLOI POUR LES TRAVAILLEURS LES MOINS QUALIFIÉS ?

L'emploi reste dans la société d'aujourd'hui la principale sécurité du citoyen et de sa famille, celle qui conditionne toutes les autres sécurités, celle à laquelle les plus démunis aspirent comme tous les autres travailleurs. Nous avons eu l'occasion d'apprécier au cours de la première partie de ce rapport (dans les chapitres II, IV et V notamment) les difficultés d'accès des adultes les moins qualifiés au marché de l'emploi. A partir de la situation des travailleurs les plus démunis face au monde du travail, nous examinerons dans ce chapitre les actions menées récemment en vue de l'accès à l'emploi des populations en situation de grande pauvreté et de précarité économique et sociale.

#### I. - LES TRAVAILLEURS LES PLUS DÉMUNIS FACE AU MONDE DU TRAVAIL

A cause de l'accroissement de la qualification moyenne des emplois, ceux qui occupent des postes sans qualification sont progressivement évincés. Leur réinsertion est difficile car le niveau à atteindre pour occuper les emplois les moins qualifiés est de plus en plus élevé. Que peut-on savoir des travailleurs qui ont toujours occupé ce type d'emplois ?

##### A. - L'itinéraire professionnel des adultes

Étudiant l'itinéraire professionnel d'adultes parmi les moins qualifiés, Xavier Godinot<sup>2</sup> a pu établir trois profils parmi. Eux.

Les « *travailleurs relativement stables* », qui parviennent à rester plus de 5 ans dans la même entreprise, sont ceux qui n'ont pas de problème grave de santé et ont pu acquérir un certain savoir-faire (sans que celui-ci constitue toujours une formation qualifiante reconnue). Ces travailleurs sont généralement dans des postes de travail isolés, et dans de petites entreprises, affectés à des tâches le plus souvent pénibles.

Les « *travailleurs intermittents* » occupent des postes de travail précaires par nature (intérim, travail saisonnier, emplois de main-d'œuvre dans le bâtiment et les travaux publics). C'est la nécessité qui les contraint à accepter ce type d'emplois : après s'être heurtés des semaines ou des mois à des refus d'embauche, et d'autant plus s'ils se savent illettrés ou marqués par un passé judiciaire, ces travailleurs sont prêts à accepter n'importe quel emploi. Ils le font pour rapporter quelque argent à la maison, l'emploi fût-il malsain, dangereux ou clandestin. La brièveté même des périodes, de travail ne leur ouvre pas droit le plus souvent à l'assurance chômage. Tout leur espoir est de sortir de cette précarité par l'obtention d'un travail durable, espoir une nouvelle fois déçu à chaque fois qu'ils sont congédiés.

<sup>1</sup> Ministère des Affaires sociales, mars 1986.

<sup>2</sup> Les Travailleurs sous-prolétaires face aux mutations de l'emploi, Éditions Science et service Quart Monde, 1985.

Les « travailleurs épisodiques », ceux qui connaissent de très longues périodes de chômage, n'ont que des emplois occasionnels, et sont souvent contraints de vivre d'expédients. La plupart du temps ils cumulent des problèmes de santé consécutifs à des accidents, à des conditions de vie trop dures. Toutes leurs énergies sont absorbées par des nécessités de survie immédiate. Pour nourrir et loger leur famille, ils se livrent à des activités indépendantes de récupération ou à de petits travaux au noir ou services rendus contre rémunération. Ils doivent souvent solliciter parallèlement des secours auprès du C.C.A.S. et de différents organismes.

Aujourd'hui la situation semble se détériorer ainsi : - les « travailleurs stables » glissent vers des situations d'emploi intermittent, les « intermittents » ne travaillent plus qu'épisodiquement, alors que pour les « travailleurs épisodiques » les possibilités de survivre grâce à des expédients deviennent rares. On peut de moins en moins « faire les poubelles » dans les grandes villes ; les petits travaux se font de plus en plus exceptionnels. Pour pouvoir subsister certains se sont vus contraints ces dernières années d'accepter un statut d'« adulte handicapé » renonçant à tout espoir de retravailler un jour.

### **B: - Le chômage dès le départ pour les jeunes**

Il convient de s'arrêter sur la situation des jeunes pour lesquels l'accès au travail est dès le départ difficile. Alors que leurs pères ont usé leur jeunesse à des travaux trop durs, souvent dès avant leurs 14 ans, aujourd'hui, à 16 ans, la plupart des jeunes de milieux défavorisés sont affrontés d'emblée au chômage. Ils cherchent souvent pendant des années un premier emploi.

Comme les autres jeunes ils voudraient pouvoir disposer d'argent et de qualification pour pouvoir vivre et se mouvoir dans une société de consommation et de communication. Quand ils arrivent à trouver une embauche, il s'agit souvent de travaux exigeant une forte résistance physique (dans l'entretien, le nettoyage...). Ou bien ce sont de petits travaux temporaires (distribution de prospectus, déchargement de camions, remplacements divers...).

Il arrive aussi que des jeunes se voient proposer une allocation d'adulte handicapé, davantage sur des indices d'« inadéquation sociale » qu'en raison de leur état de santé. Ce statut les fait sortir du rang des chômeurs, mais les installe dès leur jeunesse dans une invalidité sociale dont ils auront bien du mal à sortir. Les parents qui connaissaient autrefois de petits employeurs où placer leur fils en garçon à tout faire sinon en apprenti, ont perdu ce dernier recours. Aujourd'hui, les jeunes les plus démunis ont difficilement accès à beaucoup de structures existantes pour l'insertion des jeunes au travail. Même les centres de formation pour apprentis et la formation professionnelle des adultes sont difficilement accessibles aux candidats de très faible niveau scolaire ; pour la même raison ceux-ci échouent aux épreuves théoriques du C.A.P. quand ils ont eu la chance de trouver un terrain d'apprentissage. En général les formations sous forme de stages n'offrent pas de rémunérations suffisantes pour compenser l'attrait des gains immédiats que peuvent procurer de petits travaux occasionnels, d'autant plus pour des jeunes qui doivent fréquemment subvenir aux besoins de leur famille.

Ceci explique, comme le montrent les informations recueillies auprès des institutions sociales, que la proportion de jeunes soit en nette augmentation dans les clientèles des organismes de secours, des centres d'hébergement et d'internement. Leur milieu familial, lui-même trop paupérisé, ne peut assurer la charge de leur oisiveté forcée. Pourtant, ce dont souffrent le plus ces jeunes, c'est de ne pouvoir trouver où s'employer. Les parents, les éducateurs, tous ceux qui les entourent sont inquiets de les voir dans un désœuvrement qui

conduit les uns à s'enfermer sur eux-mêmes, les autres à rejoindre des bandes avec le risque de se livrer à des violences et à la délinquance. Ils n'acceptent pas au fond d'eux-mêmes de se voir confinés dans l'univers étriqué que leur impose le manque d'argent et de formation.

Le risque est grand pour ces jeunes comme pour leurs parents de se trouver enfermés dans ce « volant de chômage », qu'il ne peut être question de tolérer, même compte tenu des circonstances économiques actuelles.

Il est beaucoup question aujourd'hui d'emplois théoriquement disponibles et en même temps utiles, même s'ils ne sont pas toujours économiquement rentables. Mais à l'heure de la mécanisation jusque dans les entreprises de nettoyage, il n'est pas évident de trouver des tâches pour lesquelles aucune qualification ne serait requise. A cet égard, sont significatives les aptitudes et les capacités de réflexion logique exigées aujourd'hui dans beaucoup de postes d'ouvriers spécialisés et supposés être assumés par les ouvriers les moins qualifiés.

C'est dans ce contexte difficile que nous voudrions examiner des actions publiques et privées entreprises pour permettre l'accès à la qualification et à l'emploi pour les moins qualifiés.

## **II.- ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES VISANT A PRENDRE EN COMPTE LA SITUATION DES JEUNES ET DES ADULTES PARMI LES MOINS QUALIFIÉS**

L'accroissement du chômage et des difficultés qu'il entraîne ont suscité dans le pays un effort considérable. Celui-ci s'est traduit par le développement de structures (de formation, d'insertion, d'encouragement à la création d'emplois), par des réformes dans le fonctionnement des institutions.

Nous nous attacherons aux actions visant à prendre en compte la situation des jeunes et des adultes parmi les moins qualifiés.

Les grandes orientations économiques ont une influence certaine sur l'avenir professionnel de ces populations ; le taux de croissance, la conjoncture internationale, la révision des charges des entreprises, l'aménagement du temps de travail, la politique salariale ont des effets certains sur les offres et les demandes en matière d'emploi et de formation. Mais le chômage a pris une telle ampleur au sein des populations qualifiées que le problème de l'insertion de celles-ci tend à occulter l'urgence du droit au travail et à une formation pour ceux qui se trouvent être à la fois les moins qualifiés et les plus touchés. A cet égard nous citons comme référence le « Livre Blanc sur la Pauvreté » réalisé par le Comité économique et social, de la région Midi-Pyrénées. Ce document réunit notamment de très nombreuses données statistiques sur le chômage des plus démunis.

Les instances dirigeantes du pays ont pris conscience que le chômage ne frappe pas de la même manière à tous les niveaux socioprofessionnels. Pas plus que les politiques de formation et d'emploi ne profitent de la même manière à tous.

Il apparaît en effet que les mesures globales en faveur de l'emploi ne profitent que très peu aux catégories les plus défavorisées. Il y a en particulier une sélection à l'entrée dans les stages de formation.

Pour remédier à cet état de fait, des actions ont été entreprises au niveau local et national, pour atteindre plus précisément les populations bénéficiant moins des mesures globales. Dans certains pays de la C.E.E. des emplois sont créés ou réservés pour ces travailleurs, des postes de balayeurs

manuels par exemple, alors que dans d'autres parties de la ville toutes les opérations de nettoyage de la voie publique sont mécanisées.

En France, c'est plutôt dans le domaine de la formation que des actions spécifiques sont entreprises. Les tentatives pour les évaluer se heurtent aux mêmes problèmes que l'évaluation de l'action sociale globale (chapitre V) ou des actions pilotes pédagogiques (chapitre VI). Nous pouvons connaître :

- la description des propositions,
- le nombre approximatif des destinataires potentiels et effectifs (quelque peu faussé par la non prise en compte des chômeurs non inscrits à l'A.N.P.E.) et, dans le meilleur des cas, une évaluation à très court terme de ce que deviennent les bénéficiaires au sortir de ces actions spécifiques. Comme pour les autres programmes en principe susceptibles d'aider à enrayer la grande pauvreté, nous ignorons l'essentiel : les résultats obtenus, au regard du niveau socio-économique et culturel, donc au regard du milieu d'origine des bénéficiaires.

Lors d'un Forum organisé à Lyon <sup>1</sup>, Mme Dhuicque, sous-directeur à la délégation à l'emploi du ministère du Travail, a pu néanmoins présenter de la manière suivante un bilan, quantitatif et qualitatif, des mesures prises au niveau gouvernemental.

#### *Au plan quantitatif*

Le dispositif « Jeunes » (stages d'orientation, d'insertion, de qualification) a concerné, en 1984, 95 000 jeunes de 16 à 18 ans et 35 000 jeunes de 18 à 25 ans, pour une enveloppe financière de 3 milliards de francs (fonctionnement et rémunérations). La campagne 1985-1986 comptait atteindre 50 000 jeunes de 16 à 18 ans et 35 000 jeunes de 18 à 25 ans.

- « Les travaux d'utilité collective » ont touché, depuis leur création jusqu'à la fin 1985, 263 000 jeunes (sur 306 000 bénéficiaires potentiels). Les prévisions pour 1986 s'élevaient à 220 000 postes en durée pleine (300 000 bénéficiaires) pour un budget de 3 milliards et demi de francs.

- « Les stages par modules individualisés » pour lutter contre la sélectivité de la formation et de l'emploi, comportent un programme adapté (ré-entraînement aux rythmes professionnels, aux horaires, à la vie sociale ; remise à niveau et élargissement des connaissances ; accompagnement jusqu'à l'emploi). Ils concernaient, fin 1985, 20 000 chômeurs de longue durée sur un dispositif prévu de 49 000, dans le cadre d'une promotion de 100 000 stages financés par le Fonds national pour l'emploi à partir de juillet 1985 pour ceux qui sont « les plus défavorisés tant par l'ancienneté de leur inactivité que par l'absence d'indemnisation et la précarité de leur situation financière » (cf. circulaire du 9 juillet 1985).

- « Les entreprises intermédiaires » ont bénéficié d'une dotation globale de 50 millions de francs en 1985 et de 100 millions de francs en 1986 pour un objectif de 5 000 postes sur l'ensemble de la France.

A la différence des programmes d'action sociale ou scolaire étudiés précédemment, certains de ces programmes de formation professionnelle énoncent clairement de quel niveau social doivent être leurs bénéficiaires. Ainsi l'ordonnance du 26 mars 1982 instituant les stages 16-18 ans s'adressaient explicitement aux jeunes au chômage, sans formation et sans qualification. C'est bien des plus défavorisés et, par conséquent, de la grande pauvreté qu'il s'agit. C'est un gain notable. Reste évidemment à voir, comment les résultats par rapport à ces bénéficiaires-là, pourraient être évalués et si ces divers

dispositifs profitent vraiment aux plus défavorisés. On sait par exemple que pour les missions locales, les évaluations officielles estiment à 20 % la proportion de jeunes défavorisés qui n'ont pu profiter de ces dispositifs, pourtant orientés vers eux en priorité.

#### *Au plan qualitatif*

A l'issue des stages « Jeunes », la proportion de ceux qui trouvent un emploi varie entre 15 et 30 %. Il est vrai que la vocation de ces stages est moins de conduire à l'emploi que d'offrir une voie de transition entre la vie scolaire et la vie professionnelle à des jeunes marqués par l'échec scolaire (niveaux VI et V bis). C'est-à-dire à ceux qui ont, de ce fait, moins de chances de bénéficier des contrats emploi-formation et des mesures de formation en alternance. Environ 50 % des jeunes accueillis dans les T.U.C. sont du niveau B.E.P.C. ou en dessous. Mais une formation n'a été effective que pour 25 % d'entre eux.

« D'une façon plus générale, les stages pour chômeurs de longue durée du F.N.E. concernent peu ceux qui sont du niveau B.E.P.C. ou en dessous (de 20 à 25 % des stagiaires). »

Un effort important a également été fait en faveur des femmes seules les plus défavorisées. La politique qui a été développée consiste à leur donner les moyens d'acquérir une autonomie économique visant, au-delà de la garantie temporaire de revenu à laquelle elles ont droit, à les faire accéder à la formation et à l'emploi.

Outre une priorité d'accès aux stages de formation elles bénéficient de dispositions favorables en matière de rémunération. De plus, en 1983, a été lancé un programme expérimental d'actions d'insertion sociale et professionnelle en faveur des mères isolées bénéficiaires de l'A.P.I., dont le bilan est plutôt positif.

En 1986, la politique de l'emploi et de la formation a connu une sensible réorientation dans la mesure où un effort particulier a été fait en faveur de l'emploi des jeunes. L'accent est mis sur la formation associée à un emploi : l'embauche des jeunes est favorisée par des exonérations de charges sociales pouvant aller jusqu'à 100 %. Elles sont accordées aux employeurs qui embauchent des jeunes selon des modalités variables : contrats d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.), contrats de qualification, contrats d'apprentissage, contrats d'adaptation.

Les T.U.C. sont maintenus et même renforcés.

Par ailleurs les stages pour les chômeurs de longue durée, sont maintenus.

Ces dispositifs témoignent de la volonté renouvelée du pays de lutter contre l'exclusion des plus défavorisés du monde du travail. Il est trop tôt pour évaluer l'impact des dernières orientations sur ceux qui avaient le moins de chances de trouver, un emploi.

Toutefois ces quelques appréciations, partielles mais significatives, montrent à quel point l'accès à un véritable emploi et à une véritable formation qualifiante demeure encore problématique pour les plus défavorisés. Nous avons désormais compris que ceux-ci peuvent espérer parvenir à un certain changement à condition de pouvoir expérimenter, dans la durée, une progression simultanée dans les domaines du travail, de la formation et de l'insertion sociale. Encore, pour susciter une motivation réelle, le travail doit-il être « un vrai travail » comme disent les jeunes des cités les plus pauvres. Ils se méfient peut-être plus que dans d'autres milieux, de petits emplois dévalorisés dans la mesure où ceux-ci risquent, pour eux, de ne pas être transitoires.

<sup>1</sup> Forum « Les travailleurs les plus défavorisés et leurs familles, partenaires de la société » (organisé à Lyon en décembre 1985 par le Mouvement A.T.D. Quart Monde).

### III. - DES EXPÉRIENCES NOVATRICES

La documentation fournie par le Centre d'information sur les innovations sociales (C.I.S.) présente un nombre considérable d'initiatives prises par des particuliers ou des organismes, pour l'accès des plus défavorisés à l'emploi. Certaines se limitent plus ou moins à fournir une occupation. Ne parle-t-on pas de structures occupationnelles ? D'autres veulent procurer une formation sur le tas grâce à un encadrement approprié (parrainage ou tutorat), comme les stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.), les Associations de main-d'œuvre et de formation (A.M.O.F.). D'autres encore mettent l'accent plus sur l'insertion que sur la formation.

Parmi ces expériences peuvent être signalées des initiatives intéressantes, comme celles d'intégrer la lutte contre l'illettrisme dans le temps de travail ou de permettre à des chômeurs une vie associative, un soutien social, et des activités de formation. Il faut encore souligner la création des fonds départementaux pour l'initiative des jeunes destinés à accroître les possibilités d'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 18 à 25 ans sans emploi. Dans la circulaire du 25 février 1985 instituant ces fonds, il était demandé « d'encourager systématiquement les jeunes les plus défavorisés ». Mais c'est peut-être parmi les entreprises intermédiaires et au sein du programme « Nouvelles qualifications » que l'on peut acquérir des compréhensions et découvrir des pratiques vraiment nouvelles.

#### A.- Les entreprises intermédiaires

Issues du monde associatif, des « structures d'insertion par l'économique » devenues officiellement « entreprises intermédiaires » en 1985 sont « de véritables entreprises... assurant en même temps une fonction d'insertion, au service de la communauté » (circulaire du 24 avril 1985)<sup>1</sup>. En effet selon les termes mêmes de cette circulaire :

« La crise économique et l'aggravation du chômage qui en est la conséquence ont généré ces dernières années un processus d'exclusion qui touche plus particulièrement les jeunes. »

« Pour faire face à cette situation difficile, le Gouvernement a décidé le 26 septembre 1984 de renforcer l'éventail des mesures d'insertion professionnelle offertes aux jeunes : stages de formation professionnelle, contrats de formation en alternance, travaux d'utilité collective. Grâce à une mobilisation sans précédent des entreprises, associations et collectivités publiques, plusieurs centaines de milliers de jeunes seront concernés par ce dispositif ».

« Afin de répondre à la situation spécifique de certains jeunes dont les difficultés d'insertion sont telles qu'ils ne peuvent bénéficier utilement des différentes formules d'insertion précédentes, le Gouvernement a également décidé de compléter le dispositif précédent par un programme expérimental de soutien aux initiatives connues sous le nom d'« entreprises intermédiaires ». Il consacrera au financement de ces actions une enveloppe exceptionnelle de 50 millions de francs, pour la seconde moitié de l'année 1985.

Les entreprises intermédiaires reçoivent une subvention de l'État pour compenser à la fois la moindre productivité et le sur encadrement nécessaire. Ce sont généralement des structures de petite taille qui peuvent fournir à des travailleurs assez démunis un certain type de convivialité, de partage des connaissances, d'acquisition de nouvelles compétences.

Pour que ces chances puissent vraiment profiter à des travailleurs en situation de grande pauvreté, il est apparu nécessaire :

- que soient embauchés en priorité, ce qui ne signifie pas en exclusivité, ceux qui ont le moins de possibilités de trouver par ailleurs un emploi ;

- que soit assurée une formation de base, ainsi qu'une rémunération équivalente au S.M.I.C. qui seule peut leur donner le statut de travailleur, et leur assurer la sécurité nécessaire quant à la subsistance de leur famille ;

- que la durée d'embauche soit suffisante pour permettre de préparer rapidement une nouvelle insertion professionnelle ou l'accès à une formation ;

- que le personnel d'encadrement soit compétent sur les plans technique mais aussi pédagogique afin notamment d'inciter à des apprentissages mutuels entre salariés.

Mais beaucoup d'entreprises intermédiaires ont des difficultés à satisfaire les conditions précédentes tout en parvenant à une performance économique.

Une minorité d'entreprises intermédiaires parviennent à fonctionner avec la subvention minimum de l'État (30 000 F en moyenne par poste et par an). Mais elles se situent dans des secteurs assez différenciés et parfois de pointe (micro-informatique, par exemple) et de ce fait s'adressent en priorité à des candidats relativement bien formés (niveau C.A.P.).

Par contre la majorité des entreprises intermédiaires qui emploient effectivement des travailleurs très défavorisés, se situent dans des secteurs d'activité tels que le second œuvre du bâtiment ou la restauration, et ne peuvent subsister que grâce à une plus grande part de subventions.

Pour apprécier les résultats des entreprises intermédiaires nous manquons d'une évaluation globale en termes d'insertion. Seules ont été faites des évaluations d'expériences pilotes qui montrent à la fois des résultats encourageants en termes d'insertion mais un équilibre extrêmement fragile des structures lorsque celles-ci veulent rester fidèles à la priorité d'embauche des travailleurs les plus en difficulté.

A titre d'exemple, selon une évaluation de la délégation à la formation professionnelle, en 1983, les deux tiers des travailleurs employés à l'atelier de promotion professionnelle de Noisy-le-Grand trouvaient un emploi à leur sortie, la moitié d'entre eux conservaient un emploi de façon durable. En 1986, la moitié des travailleurs trouvent un emploi à leur sortie de l'atelier.

Au moment de la rédaction de ce rapport, il a été mis fin au programme expérimental de soutien aux « entreprises intermédiaires ». La volonté affirmée de favoriser le développement des emplois intermédiaires se manifeste toutefois dans la nouvelle législation sur les « associations intermédiaires ».

#### B. - Les « nouvelles qualifications »

Parmi les nouvelles expériences menées en France, dont la plupart trouvent leur équivalent dans les pays voisins, celles des « nouvelles qualifications » est unique dans la C.E.E. Elle a été créée et lancée par le professeur Bertrand Schwartz, qui est aussi à l'origine de la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, des missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.). Dans ces initiatives les mêmes principes prévalent :

<sup>1</sup> Circulaire interministérielle du 24 avril 1985 relative au programme exceptionnel de soutien aux entreprises intermédiaires.

- la concertation et la collaboration des partenaires sociaux,
- le besoin des jeunes défavorisés de se voir présenter de véritables itinéraires de formation-insertion,
- la nécessité de réseaux et d'accès multiples à la vie associative pour soutenir l'entrée sur le marché de l'emploi (par exemple, associations transformant en emplois salariés des services bénévoles ou encore offrant du travail à temps partiel, A.M.O.F., entreprises intermédiaires...).

Concrètement M. Schwartz fait une double constatation sur l'offre et la demande d'emploi. L'industrie supprime actuellement grand nombre de postes d'ouvriers qualifiés du niveau du C.A.P. Dans beaucoup d'entreprises, il n'y a plus guère de personnel entre les techniciens supérieurs et les ouvriers spécialisés : La conséquence est que le chômage d'un grand nombre de personnels qualifiés permet aux employeurs de les recruter pour des postes tout juste spécialisés. Ainsi, les jeunes sans formation ou du niveau du C.A.P. ne trouvent plus d'emploi, alors que les jeunes qualifiés doivent se contenter d'un travail en dessous de leur niveau.

Du côté de l'offre d'emplois, M. Schwartz constate que tous les jeunes, à condition d'en recevoir les moyens, peuvent apprendre un métier et prétendre au niveau du C.A.P. Les possibilités peuvent leur en être offertes, si les entreprises acceptent d'expérimenter avec eux, sur le tas, des itinéraires vers des qualifications utiles dans divers ateliers de fabrication.

L'innovation appelée « nouvelles qualifications » consiste donc à :

- faire travailler ensemble, dans une entreprise, un technicien et un jeune sortant de classe pré-professionnelle de niveau ou de section d'éducation spécialisée. Le technicien confie progressivement à ce jeune des tâches, qui font partie de son travail mais qui ne nécessitent pas une compétence de technicien. A la fin de l'opération (prévue sur 2 ans), on regroupe l'ensemble de ces tâches pour constituer le contenu à la fois d'un nouveau poste de travail et d'un nouveau métier de type V. Le C.A.P. ainsi rénové aura été obtenu « sur le tas ».

- Parallèlement, le technicien alors libéré d'une partie de ses tâches, pourra à son tour assumer quelques-unes de celles assurées jusqu'alors par un ingénieur. Ce dernier pourra ainsi davantage investir dans la recherche. Un tel processus est encore trop neuf pour donner lieu à une évaluation. Mais on peut noter qu'en donnant statut et qualification à un nouveau type d'ouvrier, il contribue à élever le niveau de tous. Il permet également d'introduire des jeunes, au départ sans qualification, dans des secteurs modernes de l'activité économique. L'ensemble des ressources humaines de l'entreprise se trouve ainsi revalorisé.

Quelles considérations retenir en conclusion de ce chapitre ? Le taux élevé de chômage et, particulièrement du chômage des jeunes, a conduit la France à expérimenter de multiples types de formations et de requalification professionnelles. En ce qui concerne les divers stages et programmes de formation s'adressant aux jeunes les moins qualifiés, il est difficile de savoir s'ils enrayer la grande pauvreté ou s'ils atteignent essentiellement des jeunes en situation précaire. La seconde éventualité paraît la plus probable.

Jusqu'à présent le pays cherchait à prévoir les offres du marché de l'emploi de demain. Il s'agissait d'y adapter la demande par la formation, surtout celle des jeunes. Mais devant la situation déplorable des jeunes les plus défavorisés, le pays s'est aussi interrogé, dans un second temps, sur la possibilité de modifier l'offre sur le marché de l'emploi. Etant donné la disparition progressive à la fois des emplois sans qualification et des emplois du niveau C.A.P., sont expérimentés, aux côtés de techniciens, de nouveaux postes d'un niveau C.A.P.

revalorisé. Il n'est plus alors seulement question d'adaptation de la demande, mais d'innovation au plan de l'offre, expérimentée sur le tas. L'effort de fournir des emplois aux plus défavorisés fait ainsi naître une orientation susceptible de servir à valoriser l'ensemble des ressources humaines.

Ceci n'est encore qu'une idée, une orientation expérimentée dans une cinquantaine d'entreprises seulement. Pour l'ensemble des chômeurs adultes, pères et mères de familles en état de grande pauvreté et dont le chômage pèse lourd sur le présent et l'avenir des enfants, très peu d'efforts sont en route. La formation pour adulte ne profite pratiquement pas aux adultes sans instruction scolaire suffisante.

Ainsi, il faut souligner les réels progrès réalisés en matière de prévention au travers de nombreux stages atteignant des jeunes en situation de précarité. Il y a aussi des espoirs sinon déjà des résultats concrets pour les jeunes en grande pauvreté, mais peu de raisons d'espérance sont actuellement offertes à leurs parents. Passés ses 25 ans, le travailleur en grande pauvreté doit-il rejoindre ces chômeurs de longue durée dont on ne peut accepter que la situation puisse devenir définitive ?

## CHAPITRE VIII

### PAUVRETÉ ET LIBERTÉS CIVILES ET POLITIQUES

Tout au long des chapitres précédents, est implicitement apparu le lien d'interdépendance entre les droits économiques, sociaux et culturels et les libertés civiles et politiques. Faute d'une sécurité minimum dans les domaines fondamentaux de l'existence, une partie de la population française ne peut disposer des moyens d'insertion sociale notamment par une participation à la vie associative. Faute de domicile reconnu, un citoyen ne peut obtenir sa carte d'électeur. Illettré, il ne peut pas prendre connaissance des programmes politiques. Une famille aux ressources trop faibles, un foyer sans abri n'ont pas de libre choix de leur résidence. Il arrive qu'en raison de l'insuffisance de leurs moyens, des parents ne puissent même pas se rendre auprès d'enfants placés au loin.

Les situations de grande pauvreté nous alertent sur une réalité longtemps ignorée, qui vaut pourtant pour tous les citoyens. Il s'agit des conditions qui doivent être assurées, pour que les droits civils et politiques demeurent accessibles. Il ne suffit nullement qu'un État s'abstienne de toute intervention, pour que tous les citoyens soient libres de penser, de s'associer, de se déplacer, de participer, particulièrement lorsqu'une quelconque précarité économique, sociale ou culturelle survient dans leur existence. A ce propos, les familles en grande pauvreté de notre pays apportent un éclairage susceptible de faire singulièrement progresser dans la compréhension de l'interdépendance des droits de l'Homme. Là non plus, il ne peut plus s'agir d'une approche cloisonnée en termes de besoins ; il importe de considérer « tout l'homme ». Nous voudrions, dans ce chapitre, développer cette question, en présentant tout d'abord les violations de droits fondamentaux subies par une famille ; nous examinerons ensuite, à partir du droit à la famille ; comment les réglementations et les pratiques peuvent aboutir à ce que, pour les plus pauvres, un droit devienne parfois lettre morte ; enfin, nous conclurons sur la nécessité et les conditions de l'accès des plus pauvres au recours et à la participation associative et politique.

## I- LE COMBAT D'UNE FAMILLE POUR LE RESPECT DE SES DROITS FONDAMENTAUX

Voici la situation dont a témoigné Maître Nicolas Jacob, avocat au Barreau de Paris, lors de son audition devant la section des Affaires sociales du Conseil économique et social le 18 février 1986. Comme il l'a rappelé, cette situation est significative d'abus de pouvoirs, dont des familles en état de pauvreté extrême peuvent être l'objet, sans qu'elles disposent de moyens de défense appropriés.

Au début des années 1960, la famille W. s'était installée au bout d'un chemin d'exploitation desservant les champs de deux propriétaires, à 800 mètres environ au nord du village de H. (Bas-Rhin).

Leur installation comportait un grand baraquement en planches et une caravane sans roues. Monsieur W. exerçait la profession de vannier. M. et Mme W. avaient eu 10 enfants, nés entre 1950 et 1965, dont 6 étaient encore avec eux, au moment des faits.

Pendant près de 15 ans, l'existence de cette famille fut tolérée par le voisinage. Jusqu'au jour où des larcins furent imputés à deux des enfants. C'est alors que se déchaînèrent hostilités et menaces de la part de quelques habitants. Ceux-ci, accompagnés des gendarmes, investirent le campement le 13 janvier 1974. La famille, terrorisée, quitta précipitamment les lieux avec quelques ustensiles de cuisine et quelques vêtements entassés dans un vieux landau d'enfants. Dès le lendemain, le maire de H. fit abattre les animaux domestiques, brûler l'habitation et raser son emplacement au bulldozer.

Pendant plus de 3 ans, cette famille fut condamnée à l'errance, étant renvoyée d'une commune à l'autre, tolérée quelques jours puis menacée d'expulsion, voire déplacée d'office.

Elle se réfugia d'abord dans les bois, sous une toile de tente. Puis, elle bénéficia de l'octroi d'une caravane qui devait être déplacée toutes les 48 heures. Ce n'est qu'en mai 1977 que cette famille put enfin être relogée dans une maison de garde-barrière et recouvrer un domicile reconnu.

Mais il fallut attendre un arrêt de la Cour de Cassation du 26 mars 1985, pour que la culpabilité du maire, du chef de « destruction d'objets mobiliers et immobiliers appartenant à autrui » soit définitivement reconnue (article 434 du Code pénal) et que soient accordés des dommages et intérêts à la famille (20 500 F). La procédure avait duré dix ans ; elle avait été ponctuée de 4 arrêts de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, de 4 arrêts de la Cour de Colmar, de 2 arrêts de la Cour d'Appel de Metz et d'un jugement du Tribunal correctionnel de Metz.

### A. - Les libertés civiles devant la justice

Le procès dont a fait état Maître Jacob ne rend évidemment pas compte de toutes les atteintes aux droits fondamentaux, subies par cette famille en situation de grande pauvreté. Sont en jeu les droits et libertés civils, comme en attestent les chefs d'accusation successivement retenus contre le maire de la commune.

En effet, par arrêt du 10 février 1977, la Chambre d'accusation de la Cour de Colmar a déclaré recevable la plainte avec constitution de partie civile de l'Association A.T.D. Quart Monde contre le maire de H. du chef de « violation de domicile et de destruction de lieu habité ». Puis, 6 ans plus tard, la loi

ayant été modifiée, la Chambre des appels correctionnels de la Cour de Metz a retenu la culpabilité du maire du chef de « destruction d'objets mobiliers et immobiliers appartenant à autrui ».

Maître Jacob a souligné le courage de la Chambre d'accusation de Colmar d'avoir accepté la constitution de partie civile d'une association de solidarité avec les plus pauvres et, par conséquent, habilitée à défendre leurs droits. Cette famille en grande pauvreté n'a pu compter, pour sa défense, sur le Procureur de la République qui peut, à sa discrétion, donner suite à une plainte ou la classer. La pauvreté ne constitue pas une condition pouvant donner lieu à une défense particulière, comme c'est le cas pour les victimes de crimes de guerre, les enfants martyrs, les consommateurs ou même les animaux. En l'occurrence, la Société Protectrice des animaux eut été en meilleure position pour accuser le maire d'avoir tué les chats et les chiens qu' A.D.T. Quart Monde ne le fut, au départ, pour porter plainte en raison des torts faits à la famille. La Chambre d'accusation de Colmar a redressé cette situation anormale.

Par ailleurs, aux termes de la jurisprudence de la Cour de Cassation, le domicile est le lieu où l'on vit, que ce soit un logement dans les normes, une caravane ou un baraquement. Le plus humble abri, à condition qu'une personne ou famille y vive, est inviolable. Le premier chef d'accusation retenu contre le maire fait ressortir que la pauvreté du logis n'enlève rien à la gravité du délit de violation de domicile. Il est ensuite question de « destruction de biens mobiliers et immobiliers » : c'est ici le droit à la propriété et à la protection des biens qui est mis en cause. Encore une fois, quelle que soit la pauvreté des lieux et des objets qu'ils contiennent, il s'agit pour la Cour de Metz d'objets appartenant à autrui qui sont donc à protéger. Souvent la définition du terme de « bien » provoque des abus et permet de justifier la destruction pure et simple d'objets que des familles considèrent comme des biens. Dans cette affaire, c'est en vain que le maire prétendit ; dans un dernier pourvoi en cassation, avoir mis le feu par salubrité au campement abandonné.

### B - Au-delà du procès, la vie

Au-delà du procès contre le maire, demeurent des faits dont la famille W. a été victime, sans pour autant qu'il en ait été question devant la Justice.

Etre chassé, trois ans durant, d'une commune à une autre, sans pouvoir s'établir ni élire domicile, cela correspond-il aux droits fondamentaux confirmés par la Constitution ? Dans la vie de la famille W., la liberté d'aller et venir se transforme en obligation de circuler <sup>1</sup>.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, de 1948 et la Convention Européenne des Droits de l'Homme lient à juste titre, la libre circulation au libre choix de la résidence :

- « Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État. » (Article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme).

- « Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. » (Article 2, Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, élaborée au sein du Conseil de l'Europe et ratifiée par la France).

<sup>1</sup> « Familles du Quart Monde et Droits de l'Homme » séminaire organisé par le Mouvement A.T.D. Quart Monde, en collaboration avec la direction des Droits de l'Homme au Conseil de l'Europe - Strasbourg, 9-11 décembre 1981.

La famille W., qu'aucune commune n'accepte d'accueillir, est condamnée à l'errance par les autorités locales. Or, le domicile (le plus souvent identifié au lieu de la résidence principale) contribue à définir et à situer toute personne au regard de ses droits et obligations : inscription sur les listes électorales ; communication des décisions administratives et judiciaires, détermination en cas de litige de la juridiction compétente ; scolarisation des enfants ; versement des prestations sociales ; demande d'aide sociale ou médicale... Sans domicile, quelle vie sociale et quelle activité professionnelle restent possibles ?

Les maires n'ont pas l'obligation d'accueillir les individus et les groupes familiaux qu'ils considèrent comme indésirables. Le fait de ne pas être domicilié dans une commune peut rendre irrecevable la demande d'un logement, donc d'un domicile légal. Il peut en résulter une forme d'errance qui n'a rien à voir avec « le voyage » tel que l'envisageaient, et l'envisagent de moins en moins d'ailleurs, les « gens du voyage » les plus pauvres.

On peut rappeler ici les multiples logements qu'ont connus Madame Hornaing et sa famille (cf. première partie chap. VI) ; souvent les plus pauvres n'élisent pas domicile, ils sont relogés d'autorité.

La famille W. a été lésée en d'autres droits civils encore : que sont devenus sa vie privée, son droit de demeurer une famille, son droit à la non-discrimination ? Les instances compétentes ont :

- octroyé des secours de première nécessité, certes utiles mais n'enrayant en rien son état de grande pauvreté (par exemple, le don d'une toile de tente par la Préfecture) ;

- subordonné ses droits aux allocations familiales à une mise en tutelle et à une obligation de sédentarisation dans un délai de 6 mois, en contradiction avec d'autres mesures qui l'obligeaient à bouger ;

- cherché à la contraindre d'abandonner quatre de ses enfants mineurs.

Ces dispositions étaient-elles de nature à laisser leur dignité et les moyens de leurs responsabilités familiales et sociales à M. et Mme W. ?

### C. - Une discrimination sans recours ni défense

M. et Mme W. savaient fort bien qu'on leur reprochait leur genre de vie. En effet, ils ont été désignés, dans les rapports officiels, sous les termes génériques de « nomades », de « gitans », de « manouches ». En réalité, Madame W. a eu, parmi ses ancêtres, des Yenniches qui depuis longtemps ne sillonnaient plus les routes. Ils ont épousé des ruraux sédentaires aussi pauvres qu'eux-mêmes. Ainsi, affublés d'une identité qui n'était pas la leur, privés des moyens de comprendre leur propre histoire et leur propre culture, ils demeuraient sans appartenance sociale honorable. De cela ils se sentaient tantôt coupables, tantôt injustement humiliés.

En tous les cas, toutes les autorités, ainsi que l'a rappelé Maître Jacob, apparaissent à cette famille comme des gens extrêmement dangereux car ils ont tous les pouvoirs, y compris celui de lui retirer ses enfants. Et il a ajouté à propos des familles les plus pauvres : « Elles sont livrées à bien des abus de pouvoir de la part d'autorités même parfois d'un niveau administratif très modeste. C'est la raison d'ailleurs pour laquelle, dans un premier temps, il fallut obtenir la possibilité pour une association de se constituer partie civile ».

Ces familles sont d'autant plus facilement victimes, qu'elles n'ont ni les moyens ni même l'idée de porter plainte. « On a fait le mort », disent les familles dans les cités ou les abris de

fortune. Mais faire le mort, ce n'est pas une défense des droits fondamentaux. C'est seulement une manière de parer pendant quelques jours à un nouveau coup dur, quand, faute de moyens, on n'est pas syndiqué ni affilié à un quelconque groupement d'intérêts.

## II - LA GRANDE PAUVRETÉ, UN OBSTACLE AUX DROITS DE L'HOMME ?

L'affaire de Monsieur et Madame W. contre le maire de H. est exceptionnelle, du fait qu'elle a pu être portée devant les tribunaux et conduite à son terme, grâce à l'intermédiaire d'une association. Il existe bien d'autres exemples où des droits fondamentaux sont violés ; à travers l'irrespect d'une série de droits fondamentaux, c'est en définitif au droit de vivre dans la dignité qu'il est porté atteinte : Nous voudrions illustrer ce propos en examinant les atteintes portées au droit à la vie familiale en situation de grande pauvreté.

### A.- Principe du droit à la famille et coresponsabilité de l'État

Le droit de fonder une famille, de vivre en famille, constitue un des principaux droits fondamentaux. Les membres de la famille ont d'abord des devoirs à remplir entre eux. Néanmoins l'État, doit assurer à la famille les conditions indispensables à son développement.

- « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». (Préambule de la Constitution de 1946 auquel fait référence le Préambule de la Constitution de 1958, actuellement en vigueur).

- « En vue de réaliser les conditions indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties contractantes s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille ». (article 16 de la Charte Sociale Européenne, ratifiée par la France).

Le second de ces textes a été interprété par le comité des experts chargé de veiller à son application dans le sens d'une coresponsabilité de l'État et de la famille ; c'est-à-dire que l'État doit non seulement assurer la protection de la famille, mais aussi les moyens de sa promotion. En principe, les engagements de la collectivité nationale se traduisent par une législation familiale, sociale et fiscale adaptée. L'interprétation des responsabilités incombant ainsi à l'État a beaucoup progressé, notamment grâce aux organisations familiales. Néanmoins, notre système juridique comporte encore des dispositions entraînant, à l'encontre des familles les plus démunies, une atteinte au droit de vivre en famille ; le déni de ce droit peut être aussi provoqué par des pratiques développées à leur encontre.

### B. - L'absence du droit absolu a un minimum mobilier

La législation actuelle sur les biens insaisissables (loi n° 72626 du 5 juillet 1972, décret 77-273 du 24 mars 1977) a certes augmenté, la liste des biens mobiliers devant être protégés, mais elle dispose que tous les biens mobiliers, même ceux réputés insaisissables, peuvent être saisis, si leur paiement à crédit n'a pas été achevé. Il s'agit là d'une régression par rapport aux anciens articles 592 et 593 du Code de Procédure Civile qui déclaraient absolument insaisissables quelle que soit la créance :

« Le coucher nécessaire des saisis, ceux de leurs enfants vivant avec eux, les habits dont les saisis sont vêtus et couverts », quelles que soient les personnes,

« Le mobilier meublant, le linge, les vêtements et objets de ménage », des personnes bénéficiant de l'assistance à la famille ou à l'enfance.

Il n'existe plus aujourd'hui de droit absolu à un minimum mobilier. Cette régression vise essentiellement les familles les plus pauvres, celles pour lesquelles le pouvoir d'intimidation des saisies est sans objet, puisqu'elles sont le plus souvent dans l'impossibilité de payer.

Les saisies peuvent aujourd'hui les conduire à la dépossession de biens pourtant reconnus nécessaires à la vie et au travail ; ceci les expose encore plus à l'expulsion, à l'errance, au placement des enfants et en définitive à la dislocation de la famille. Pourtant la saisie de ce minimum mobilier n'apporte aucun avantage sérieux pour le saisissant car le prix de la vente est le plus souvent insignifiant<sup>1</sup>. Dès 1978, une proposition de loi a été déposée, visant à rétablir, pour les plus défavorisés, l'existence de biens absolument insaisissables.

### C. - Le droit à l'habitat familial à l'épreuve de l'expulsion

Selon la législation en vigueur actuellement, en application d'une clause résolutoire insérée dans le bail, un propriétaire peut, en cas de non-paiement d'un seul terme de loyer, adresser au locataire, par voie d'huissier, un commandement de payer. Si le paiement n'intervient pas dans le mois et si le juge n'est pas saisi en référé par le locataire dans ce délai, aucune latitude n'est laissée au juge qui doit ordonner l'expulsion. Il peut seulement, pour la retarder, accorder des délais pouvant aller jusqu'à deux ans. La résiliation du bail peut pareillement être prévue en cas de non-exécution de l'une quelconque des obligations du locataire. De ce fait, pour les familles les plus démunies, la menace de l'expulsion est constante. Même si, dans la pratique, des arrangements à l'amiable peuvent être trouvés, le propriétaire peut se réserver le droit de faire expulser un locataire insolvable ou simplement indésirable ; le juge n'a pas même le pouvoir d'appréciation des circonstances ayant entraîné le retard de paiement ou l'inexécution d'une autre obligation locative.

L'article 26 de la loi du 22 juin 1982 avait prévu une loi ultérieure fixant, dans le cas où le locataire se trouve privé de moyens d'existence, les conditions dans lesquelles le juge pourrait rejeter toute résiliation du contrat de location, pour défaut de paiement du loyer ou des charges. Cette future loi devait aussi déterminer les règles d'indemnisation du propriétaire et les modalités du relogement éventuel des locataires. Cette perspective semble malheureusement écartée pour un proche avenir, d'autant que les dispositions de l'article 26 ne sont pas reprises dans la loi du 23 décembre 1986 qui a abrogé la loi du 22 juin 1982.

Un locataire peut toujours être à la merci de l'application automatique d'une clause résolutoire ; en revanche, aucune disposition ne permet d'assurer, de façon également automatique, son relogement en cas d'expulsion. En fin de compte, notre législation accepte qu'une personne ou une famille démunie puisse se retrouver légalement à la rue, sans que cette situation ne lui confère immédiatement le droit à un relogement.

Certes des dispositions sont prévues pour surseoir aux expulsions pendant la période hivernale. Mais il n'existe aucune obligation légale de reloger ceux qui sont sans logement, même

<sup>1</sup> « A propos d'un rajeunissement néfaste : celui des textes sur l'insaisissabilité », par Danièle Mayer, Recueil Dalloz, 1977, chronique p. 241.

en hiver. Le défaut de garantie effective du droit à l'habitat compromet l'avenir de tout locataire défaillant et l'unité même de sa famille.

### D.- Pauvreté et dislocations familiales

#### 1° La famille pauvre en butte aux droits de ses membres

Lorsqu'un chef de famille se trouve depuis des années dans une situation de sous-emploi ou de chômage non-indemnisé, les interlocuteurs de la famille hésitent, sachant que, pour le législateur, la famille demeure essentiellement un groupe de personnes ayant, chacune, ses droits.

Faut-il secourir le mari au nom de sa famille, pour ne pas laisser la femme et les enfants à l'abandon à cause de la situation irrégulière de l'homme ? Ou faudrait-il conseiller à la femme de rompre l'union, pour que des aides spécifiques à la mère seule puissent, lui être octroyées ? De même, quand des enfants grandissent dans un foyer où leur bon développement n'est pas assuré, où est le devoir de l'État d'aider au développement ? Faut-il aider l'enfant ou faut-il aider la famille ?

En milieu de grande pauvreté, le respect de la famille dépend des qualités attribuées aux parents par les services sociaux, les autorités administratives et judiciaires. Ils sont conduits à des arbitrages d'autant plus difficiles, que plus une famille est pauvre et plus il s'agit de prendre des décisions cruciales. pour son maintien dans l'intégrité et la dignité. Mais aussi, plus une famille est pauvre et moins elle a les moyens de sa défense.

Cela n'explique-t-il pas en partie le taux élevé de couples désunis, de familles monoparentales, d'enfants retirés de leurs foyers, au plus bas de l'échelle sociale ? Ces situations de rupture familiale illustrent encore une fois que quand les droits économiques et sociaux sont mal assurés, les droits civils et politiques en souffrent tôt ou tard. Et la faiblesse des droits civils et politiques renforce à son tour le déni de droits économiques et sociaux.

#### 2° La famille pauvre est-elle toujours reconnue ?

Ce qui doit retenir l'attention à ce propos, c'est la persévérance et même l'acharnement que mettent des hommes, des femmes et des enfants à rester en famille. Pourtant, le placement et le retrait définitif des enfants menacent encore l'existence des familles en grande pauvreté. (cf. chapitre V de la présente partie).

Même si formellement de telles décisions sont prises pour des raisons autres que la pauvreté, celle-ci constitue dans les faits un facteur aggravant. Nous avons vu tout au long de cette 2<sup>e</sup> partie comment les protections de toutes sortes s'affaiblissent et viennent à manquer, à mesure qu'une famille a de moins en moins à offrir, en contrepartie des soutiens en principe possibles. Au bout de la chaîne des protections qui vont en s'affaiblissant, se trouve le contraire de la protection : l'absence du droit fondamental à la famille. C'est comme si l'on assistait alors à une dévalorisation de la famille, à mesure qu'elle est plus pauvre. Cette dévalorisation suscite encore des réactions de méfiance à l'encontre de ces familles, des intrusions portant atteinte à l'intimité de leur vie privée : « Nous, on ne peut pas fermer notre porte ; chez nous, peut entrer qui veut ».

### E. - La remise en cause du droit d'avoir des enfants

En abordant la question, du droit d'avoir des enfants nous touchons une question grave. Car elle relève plus que toute autre de la conscience et de la liberté des personnes. Les

précédents chapitres ont montré que des sécurités minimum d'existence devaient être assurées pour qu'il soit possible de faire librement des choix et des projets familiaux. Or le fait de penser au nombre d'enfants que l'on voudrait voir naître relève directement des moyens dont on peut disposer pour leur assurer un avenir. Cette question trouvera ses principales réponses dans les politiques visant à assurer la sécurité, la formation et la participation sociale.

Cependant dans l'état actuel des choses certaines pratiques doivent être dénoncées. En effet il s'avère que des instances médico-sociales à cours de moyens devant la détresse de certains foyers en viennent à aller au-delà de leurs prérogatives ; c'est ainsi par exemple que des pressions sont parfois exercées sur des mères pour que celles-ci avortent ou qu'elles subissent sans vraiment en comprendre la portée une opération de ligature des trompes.

### III.- LE RECOURS ET LA PARTICIPATION DES PLUS PAUVRES

En démocratie, il importe de donner à tous des moyens égaux de se faire entendre et de faire pression rapidement, afin que les situations injustes soient redressées. Ces moyens sont, en gros, de deux ordres : le recours prévu par la loi pour contester une décision administrative ou judiciaire, et la participation à la vie publique, sociale et du travail par l'intermédiaire des associations, des syndicats, des partis.

#### A- Les voies de recours

La complexité du recours vaut pour la grande majorité des citoyens. Elle n'est pas un problème insurmontable pour une personne capable d'analyser sa situation ou de se la faire expliquer, capable de se former une opinion et de l'exprimer, capable d'avancer les sommes nécessaires pour se faire conseiller et défendre par un avocat, capable de comprendre les actes de justice, les convocations qui lui sont adressées. Ce qui importe aussi, face à un tort à redresser, c'est que la situation de vie générale du plaignant soit régulière par ailleurs. Pour demander son dû sur un point, il vaut mieux ne pas être dans son tort sur d'autres.

Nous l'avons vu à propos de la famille W. : la notion de recours ne pouvait pas faire partie de son mode de pensée. Il faut aussi évoquer les difficultés de communication entre plaignant, défenseur et magistrats, quand le plaignant est d'un milieu de grande pauvreté. C'est l'obstacle résultant de l'absence de formation des professionnels ; il a été évoqué à propos des milieux médicaux, des travailleurs sociaux, des professions enseignantes. Il est aussi de nature à compromettre la compréhension entre les plus pauvres et les professions juridiques, dont ils auraient pourtant presque constamment besoin pour démêler leurs situations embrouillées. Il arrive que même celui qui doit défendre une personne pauvre, ne la comprenne pas et puisse, à la limite, se méfier d'elle. Ceci explique en partie que les plus pauvres se rendent peu aux consultations juridiques gratuites.

A l'occasion d'un procès, il est possible de bénéficier de l'Aide Judiciaire. Le Bureau d'Aide Judiciaire décide de l'aide à accorder, sur examen des ressources du demandeur mais aussi du bien-fondé de son recours. De plus, les délais d'obtention sont parfois longs. L'Aide Judiciaire d'urgence est à la discrétion du Président du Tribunal. Faut-il ajouter qu'en matière pénale, la Commission d'Office est faiblement rémunérée par l'État et que l'avocat peut refuser de se faire commettre en invoquant d'autres raisons ? Au Barreau de la Seine-Saint-Denis, l'Ordre des Avocats a pris l'initiative d'avancer aux avocats le paiement des Commissions d'Office.

Ce simple geste a pu améliorer la disponibilité des avocats requis.

Une personne qui a un avocat par l'Aide Judiciaire ou la Commission d'Office peut demander au Bâtonnier d'en changer s'il ne lui donne pas satisfaction. Dans le cadre de l'Aide judiciaire, le bénéficiaire peut choisir librement son défenseur (art. 11 de la loi du 31 décembre 1982) parmi les avocats inscrits au Barreau du Tribunal concerné ; ceci n'est pas encore possible en matière pénale, dans le cadre de la commission d'office. Peu à peu les justiciables les moins fortunés acquièrent une liberté encore relative du choix, de leur avocat.

#### B- La participation

a) *La vie associative, une « liberté » ou une nécessité ?*

Nous avons vu tout au long de cette seconde partie que bon nombre de situations de grande pauvreté ou de précarité ne sont pas couvertes par la loi. Si la loi s'avère mal adaptée à une catégorie de population, la question est de savoir dans quelle mesure celle-ci a pu intervenir dans son élaboration.

La démocratie française a le souci de prendre en compte, par des mesures législatives, grand nombre de précarités. A travers ce qui se passe dans ses institutions, mais surtout à travers ce qui s'exprime par la vie associative et syndicale, elle demeure attentive aux besoins nouveaux, aux précarités non encore prévues. Des citoyens se regroupent pour chercher des remèdes aux précarités. Ils font, au besoin, la part de ce qui relève de l'entraide des citoyens et de ce qui revient à la responsabilité de l'État.

La vie associative représente à la fois une source indispensable de connaissance et une voie privilégiée vers l'engagement public ou politique avec des concitoyens en difficulté.

Nous avons expliqué combien la vie associative est indispensable aux personnes et familles en situation de pauvreté (cf. chapitre V de la présente partie, où il est fait référence au rapport de M. Thery). La vie associative garantit leur intégration et leur participation. C'est pourquoi à l'égard des plus pauvres, l'État ne peut pas se contenter de « laisser faire », de s'abstenir d'entraver leur liberté d'association. Il est question d'un droit à assortir de moyens, pour des citoyens qui n'auraient pas la possibilité de les trouver par eux-mêmes. Il s'agit de leur donner les moyens de participer à une association dont ils soient réellement partie prenante. A défaut, l'association n'est pas, pour les intéressés, un exercice de participation à la vie publique. Elle n'est pas, pour la société, l'occasion d'élargir la vie publique, en découvrant un partenaire et en apprenant un dialogue jusque-là inconnu.

La participation de personnes et familles en grande pauvreté à diverses associations existe, mais elle s'opère, dans bien des cas, sur le mode de la simple fréquentation plus que sur celui d'une action élaborée et menée ensemble. Elle est généralement aussi très irrégulière. Telle mère de famille assistera à une réunion de parents d'élèves, tel père participera à une réunion de locataires. Mais ils ne comprennent pas nécessairement le débat, la question pédagogique ou la réglementation discutée. Leurs propres soucis relèvent de situations extrêmes qui n'intéressent pas nécessairement la moyenne des participants. Le dialogue avec les personnes très pauvres ne s'établit pas d'emblée, compte tenu notamment du décalage culturel ; il nécessite un apprentissage préalable de part et d'autre.

b) *Les conditions de la participation des plus pauvres*

D'une façon générale, les plus pauvres souhaitent la participation. L'existence de regroupements locaux et nationaux de personnes et familles pauvres en témoigne. Ces groupes

associatifs garantissent la participation progressive des intéressés :

- ils peuvent être en situation d'errance ou dans une détresse et une insécurité telles que l'association doit aller vers eux, mais aussi, leur laisser des temps de désintérêt. Ils ne doivent pas pour autant perdre leurs droits d'être informés et d'informer et conseiller les autres ;

- les intéressés doivent trouver, en toute occasion, des interlocuteurs et des partenaires capables de 'communiquer dans un langage accessible à tous, sur les sujets qu'ils ont le plus à cœur ;

- les très pauvres souhaitent que leurs préoccupations cruciales aient une juste priorité. Mais ils savent qu'ils ont besoin pour cela d'alliés, de concitoyens et, aussi, de spécialistes.

Des associations petites ou grandes qui tiennent compte de ces réalités peuvent aujourd'hui faire état d'une participation authentique de personnes très démunies (voir par exemple : l'Entraide ouvrière de Tours ; diverses associations en milieu d'origine nomade ; plusieurs initiatives d'A.T.D. Quart Monde, qui est un mouvement de rassemblement des familles très pauvres).

Cette démarche exige que les adhérents sachent donner une place à des participants de faible prestige. Il importe que les personnes les plus submergées par la misère puissent trouver, d'une part les moyens de s'organiser, d'autre part une prise en compte et une défense de leurs intérêts au sein d'associations déjà constituées.

### c) La participation politique

L'accès direct à la participation politique n'est pas facile aux plus démunis. Elle exige un minimum d'instruction, de savoir-faire et de sécurité. La dépendance des aides publiques, l'illettrisme, les situations administratives embrouillées, l'insécurité de l'habitat, que peuvent connaître les plus pauvres, sont peu faits pour les conduire à la vie politique. Tout au plus iront-ils vers les permanences, dans l'espoir d'un soutien immédiat.

Les foyers très, pauvres s'abstiennent de la vie politique et même des élections pour bien des raisons. Ils connaissent mal la procédure d'inscription sur les listes électorales, et les délais à respecter. Ils ne peuvent pas toujours apporter la preuve de leur domiciliation. Certains croient que d'avoir subi une peine de prison, les prive de leur droit de vote. Mais ces entraves compteraient-elles vraiment, si les plus pauvres se savaient concerné par la politique ; leurs situations effectivement prises en compte ?

Dans cette perspective, la décentralisation peut présenter une chance mais aussi un danger, ainsi que le rappelle la Fondation pour le Développement de la vie associative.

« Au niveau local, dans un contexte où chaque collectivité est appelée à davantage de maîtrise sur son destin, il va de soi que les groupes marginalisés risquent d'avoir plus de mal encore qu'auparavant à trouver leur place dans la collectivité. La frange marginalisée de la population locale qui a recours largement à l'aide sociale, lorsque les dépenses d'action sociale seront dévolues au département, risque d'apparaître davantage comme une charge financière et sociale, ceci d'autant plus que les individus et les familles concernés seront jugés incapables de s'intégrer à la collectivité. La tentation sera grande alors d'exercer sur eux un contrôle social accru, sinon de les exclure ».

Dans ce contexte, il devient indispensable que les responsables politiques et tous les citoyens soient animés par la volonté de donner aux plus démunis les moyens d'un

authentique partenariat. Déjà, de multiples associations, locales notamment, souvent sous l'impulsion de travailleurs sociaux, s'emploient à faire place aux plus pauvres, à leur permettre de formuler leurs demandes et de les voir prises en compte. Pour les plus pauvres, comme pour tout citoyen, la vie associative n'est-elle pas un lieu indispensable d'expression et de participation, en même temps que le meilleur exercice à la vie politique ?

\*

\* \*

Faut-il penser, en fin de compte, que la grande pauvreté, qui représente au départ un déni des Droits de l'Homme, peut devenir, en elle-même, un obstacle à leur réalisation ? La pauvreté économique, sociale et culturelle rend lettre morte les libertés civiles et les droits politiques des intéressés. Et sans défense, sans participation sociale et politique, comment récupéreront-ils leurs droits économiques et sociaux ?

Pour clore ce chapitre, il importe de mentionner une importante innovation. En 1976, sur les sollicitations mêmes de la vie associative depuis une quinzaine d'années, se constitua, à l'Assemblée Nationale un groupe d'étude des problèmes du Quart Monde, rassemblant des députés de toutes tendances. En 1980, le Sénat suivit l'exemple. L'existence de ces deux groupes n'a rien de particulier, à première vue. L'innovation est dans le fait que l'initiative est partie d'une association fondée par les familles des quartiers et cités les plus défavorisés. Elle est dans le fait que ces familles, à travers toute la France, continuent, par le biais de la vie associative, à tenir les représentants du peuple au courant de leurs expériences et avis. Depuis, le Parlement Européen, à l'instar de la France, dispose lui aussi d'un intergroupe parlementaire, le « Comité Quart Monde ». Celui-ci rencontre également tout au long de l'année, durant les sessions et les périodes intermédiaires, les représentants de la vie associative dans les zones de pauvreté d'Europe.

Pour ces parlementaires, la participation des plus pauvres n'est plus une simple liberté mais une nécessité impérieuse. Ils ne considèrent pas la prise en compte de leurs intérêts comme facultative mais comme un devoir permanent dont aucune conjoncture ni opportunité immédiate ne peut les dispenser. En France, d'où est partie cette initiative, il semble que beaucoup de progrès en matière de participation soient possibles.

## APPENDICE

Pour compléter cet examen des réponses proposées en France, aux situations de précarité et de grande pauvreté, il est peut-être utile de se tourner un instant vers d'autres pays de la Communauté. Ceux-ci sont en général confrontés aux mêmes réalités. Ils rencontrent également les mêmes difficultés pour assurer à chacun de leurs citoyens un minimum de sécurité dans les domaines cruciaux des ressources, du logement et des soins médicaux. Nous nous arrêterons en particulier ici sur la Belgique, les Pays-Bas, la République Fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni.

Sur le plan des ressources, les systèmes de retraite, d'allocation d'invalidité et de chômage et d'allocations familiales y sont, avec des variations, d'une conception assez semblable à leurs équivalents Français. La grande originalité de ces 4 pays par rapport à la France est de proposer à leurs citoyens un revenu minimum. Celui-ci complète les prestations

éventuelles perçues par un foyer jusqu'à un seuil fixé par la loi. Les bénéficiaires doivent se déclarer prêts à accepter un travail ou une formation qui pourraient leur être proposés.

Sur le plan du logement, une prise en charge d'une partie du loyer, comparable aux allocations logement françaises, existe aux Pays-Bas, en R.F.A. et au Royaume-Uni. Dans ces 2 derniers pays, les communes ont également, dans une large mesure, l'obligation de fournir un toit aux personnes sans logement. Des possibilités d'appel existent en particulier au Royaume-Uni pour faire respecter ce droit.

Pour les frais médicaux, le patient n'a aucune somme à avancer pour les consultations aux Pays-Bas, en R.F.A. et au Royaume-Uni et seul un ticket modérateur est à régler pour les médicaments.

Comme conséquences sur la vie des familles très démunies, nous pouvons en particulier souligner que la quasi-gratuité des soins dans les 3 derniers pays cités ôte un obstacle important pour leur accès aux soins. Et cela même si d'autres difficultés peuvent demeurer (conditions de vie, crainte du monde médical).

De même, la garantie d'un toit lorsqu'elle existe peut apporter une certaine sécurité à de nombreuses familles. Elle ne

suffit pourtant pas toujours pour, que le logement proposé réponde aux désirs ou même aux contraintes (éloignement du lieu de travail par exemple) des bénéficiaires.

Quant au revenu minimum, cette mesure semble être, de l'avis de témoins connaissant des familles très démunies, la mesure la plus importante à leurs yeux pour ces dernières. Ils attirent pourtant l'attention sur le fait que son attribution par les communes peut parfois en exclure les personnes sans domicile. De même, l'appel à la solidarité familiale comme elle est ou a été pratiquée en R.F.A. et en Belgique peut dissuader certaines familles d'en demander le bénéfice. Mais surtout, un revenu garanti semble ne pas suffire à permettre une véritable insertion. L'articulation entre ce revenu et les programmes de formation et de remise au travail semble en particulier constituer une des questions les plus délicates pour les différents responsables nationaux.

Ces différentes garanties, si elles offrent une sécurité indispensable à de nombreux citoyens de ces pays, ne semblent donc pas parvenir à les prémunir totalement de la précarité, ni même de la grande pauvreté. Comme en France, il ressort de ces expériences que les personnes et familles les plus démunies ne seront véritablement à l'abri de la grande pauvreté que lorsqu'elles pourront subvenir elles-mêmes à leur subsistance.

## CONCLUSION

### LIGNES DE CONDUITE GÉNÉRALES ET MESURES CONCRÈTES D'UNE POLITIQUE POUR ENRAYER LA REPRODUCTION DE LA GRANDE PAUVRETÉ ET PRÉVENIR LES PRÉCARITÉS

Au moment de formuler des propositions nous nous trouvons face à un constat d'une réelle gravité. Tout d'abord, malgré leurs limites, les outils de connaissance actuellement disponibles témoignent par exemple de l'existence dans notre société d'une population en situation de grande précarité de ressources dont le nombre peut raisonnablement être estimé à 2,5 millions de personnes. De plus l'augmentation constatée de situations de précarité dans de nombreux domaines, fait craindre que nous soyons en période d'augmentation de la grande pauvreté.

Le pays se montre conscient de la nécessité d'agir. Ainsi, l'État, des organisations et de très nombreux citoyens déploient des efforts pour améliorer et adapter les dispositifs en vigueur. Malheureusement, soit parce que les situations extrêmes n'ont pas été suffisamment analysées et prises en compte, soit parce que les moyens de les résorber demeurent insuffisants, ces dispositifs laissent une partie de la population sans participation économique et sociale, sans possibilité d'assumer ses responsabilités et de jouir de ses droits les plus élémentaires.

De fait, force est de constater que dans l'état actuel des choses, la partie la plus démunie de la population se trouve dans une situation de dépendance quasi totale. Pour obtenir les sécurités indispensables à son autonomie, elle dépend de décisions sur lesquelles elle n'a pas de prise. Les moyens qui lui sont effectivement octroyés ne lui suffisent pas pour sortir de cet état.

Une politique de protection susceptible d'enrayer la grande pauvreté et d'assurer, comme le prévoit la Constitution, le développement de l'individu et de la famille, devrait semble-t-il, tenir compte de ce constat. En dépit des réelles difficultés économiques auxquelles elle doit actuellement faire face, la France ne peut pas admettre que des citoyens puissent être affectés dans le libre exercice de leurs droits et devoirs. Nous avons constaté que cette liberté est compromise quand n'est pas assuré un minimum raisonnable à la fois de sécurité d'existence (ressources, logement, santé), d'instruction scolaire, de formation professionnelle et de chances de trouver un emploi, ainsi que de moyens pratiques de mener une vie associative correspondant aux intérêts et aux projets d'avenir de chacun. Il semble bien que les sécurités en ces divers domaines soient intimement liées.

Cela nous conduit à formuler des propositions quant aux mesures à envisager, en tenant compte des exigences suivantes :

- Dans les conditions économiques actuelles, toutes les mesures souhaitables ne peuvent sans doute être mises en œuvre d'emblée, essentiellement pour deux raisons. Tout d'abord, l'expérience est parfois encore trop fragile pour envisager des actions au plan national et en second lieu, le coût financier immédiat apparaîtrait trop élevé, sans que soient encore réalisées les économies pour la collectivité d'une disparition des situations de grande pauvreté. Encore faudrait-il pouvoir évaluer les économies financières considérables et durables que l'insertion d'une personne et de sa famille

engendre pour la collectivité, sans compter les souffrances humaines ainsi évitées et les talents enfin valorisés. C'est pourquoi, il conviendra de veiller à ne pas différer les actions en profondeur. Il s'agit en réalité d'établir à terme un plan national de lutte contre la pauvreté, sur la base d'actions simultanées expérimentées dans plusieurs départements et de propositions d'ordre général.

- Les mesures effectivement prises peuvent être efficaces à condition :

- de toucher à plusieurs domaines de vie en même temps,
- d'être conçues comme point de départ d'un processus de protection progressive à amplifier dans les années à venir,
- d'exprimer clairement, en procédant par étapes, la volonté politique du pays de bâtir une société où plus personne ne puisse être menacé par la grande pauvreté. La plupart des propositions s'inscrivent dans le cadre de politiques sectorielles ; en effet, les instances qui mettent en application ces politiques sont les mieux placées pour détecter les exclusions dans leur domaine d'intervention et y apporter de réelles solutions.

- Enfin, les constatations tirées du présent rapport conduisent :

- à proposer des mesures s'inspirant, le plus souvent possible, de celles mises en œuvre pour tous les autres citoyens, mais dont l'intensité, le nombre et la durée de mise en œuvre seront à adapter aux situations. Elles permettront ainsi, à la fois, de prévenir les précarités, et d'enrayer la reproduction de la grande pauvreté,
- assigner à toute mesure répondant à l'urgence (secours financier, aide alimentaire, hébergement) l'objectif de fournir aux intéressés un tremplin pour préparer l'avenir. A cette fin, il convient de leur assurer d'emblée un soutien en vue de leur réinsertion (accompagnement social adéquat, concertation avec les instances compétentes) et ceci le temps nécessaire pour qu'ils puissent ré-assumer individuellement ou en association leurs responsabilités.

En cette fin de XX<sup>e</sup> siècle, la responsabilité des autorités publiques concernant « l'assistance des personnes en danger » doit être entendue comme une solidarité pour préparer avec elles leur avenir.

Domaine par domaine, il convient d'indiquer les objectifs des actions à entreprendre. Ils découlent directement du constat et de l'analyse effectués dans le présent rapport. Ils veulent prendre en compte les intérêts à court, moyen et long terme, tant des populations les plus pauvres, en ce qui concerne leur, développement individuel, familial et social, que de la collectivité nationale, en ce qui concerne ses solidarités internes à leur égard.

## I.- CONNAÎTRE, PROGRAMMER ET ÉVALUER

Ce rapport a permis de constater la carence des informations statistiques sur la grande pauvreté, il importe donc d'abord de réaliser un premier bilan statistique, Ensuite, sur des lignes conductrices telles que la prise en compte des intérêts à long terme, la pratique du partenariat, l'évaluation des besoins prioritaires, il doit être possible de dégager de façon concertée entre le Gouvernement, les organismes sociaux, les organisations syndicales et associatives, une véritable programmation d'objectifs significatifs à atteindre, pour que soit manifestée clairement la volonté de la Nation de ne laisser personne en dehors d'un développement solidaire. Il *faudrait que se développe réellement une pratique à tous niveaux, de programmation et d'évaluation de l'action contre la grande pauvreté et la précarité économique et sociale.*

Le Conseil économique et social et les Comités économiques et sociaux régionaux pourraient procéder régulièrement à un examen critique de la connaissance et de l'action en matière de lutte contre la pauvreté, et formuler des propositions constructives dans le même esprit que ce présent rapport.

## II.- CONSIDÉRER LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE COMME UNE PRIORITÉ NATIONALE

### A. - Communication et solidarités sociales

Le fait qu'une grande partie de l'opinion publique apprécie mal la nature et l'ampleur des situations de grande pauvreté ne saurait être accepté sans risques pour la cohésion du corps social. Il est nécessaire de permettre à l'ensemble de la population et en particulier à la jeunesse de notre pays d'être davantage informées de la situation des populations les plus démunies dans notre société, et de mobiliser plus largement à leur égard, tant leurs connaissances et savoir-faire que leurs capacités de solidarité. Sur ce point, il conviendrait de donner aux jeunes qui le désirent la possibilité d'effectuer leur service national auprès de populations défavorisées, au titre d'une coopération intérieure. Il conviendrait également de promouvoir l'éducation aux droits de l'Homme et une compréhension de la vie des plus pauvres comme des nécessités solidaires pour vaincre l'exclusion sociale notamment au niveau local par des actions de partage des savoirs et des savoir-faire.

### B.- Vouloir rencontrer les plus démunis et les reconnaître comme partenaires

Une politique de développement social doit en effet s'appuyer sur l'expérience de vie des plus pauvres, et la pensée qu'ils en tirent, sur les multiples liens d'entraide spontanée qu'ils tissent ; elle doit garantir la défense de leurs intérêts, et créer les conditions de leur participation et de leur représentation.

D'une part, les populations les plus démunies ont le droit d'avoir des partenaires, ne serait-ce que pour tirer la sonnette d'alarme, faire valoir des expériences qu'elles sont seules à connaître, communiquer leurs demandes. Elles ont en particulier le droit de s'entretenir avec ceux qui exercent des responsabilités publiques, comme des maires, des directeurs d'école ou d'office H.L.M., des représentants de syndicats et de grandes associations.

D'autre part, un tel partenariat, nécessaire à la promotion des plus démunis mais dont ils n'ont pas l'habitude, est impossible à développer sans une volonté de la part des élus et des principaux acteurs de la vie sociale. C'est dans la mesure où ces derniers prendront les moyens de les informer, de les consulter, de recueillir leurs avis que les plus démunis expérimentent qu'ils ont comme tout le monde, une citoyenneté à exercer. A cet effet, il faut rappeler les responsabilités respectives des pouvoirs publics et des grandes associations d'intérêt général.

Pour des personnes qui souvent ont été mises en échec dans leurs tentatives d'intégration sociale, l'apprentissage de la vie associative constitue une étape indispensable. Elle permet d'apprendre à s'exprimer publiquement de façon intelligible, à écouter et à comprendre le point de vue des autres, mais aussi à faire l'expérience d'un accord et d'une coopération possibles avec d'autres auprès desquels on trouve une communauté d'intérêts matériels ou moraux. Elle permet enfin de s'encourager à faire valoir ses intérêts dans d'autres associations où ceux du plus grand nombre sont éloignés des leurs (par exemple, dans une association de parents d'élèves où la majorité des parents se soucie de l'entrée en sixième de leurs enfants, alors que la préoccupation de parents plus démunis est de voir grandir leurs enfants sans maîtriser la lecture et l'écriture).

Ce type d'apprentissage, acquis habituellement de façon diffuse grâce à une bonne insertion progressive, particulièrement en milieu scolaire et professionnel, nécessite, pour les plus démunis, un effort considérable afin de vaincre des appréhensions et tenter de nouvelles démarches.

Des initiatives en ce sens existent déjà sous l'impulsion de certaines équipes de travailleurs sociaux dans le cadre du développement communautaire, ou de certaines associations proches de la vie quotidienne de ces populations, par exemple les universités populaires du Quart Monde (cf. chapitre V de la deuxième partie), qui relèvent d'un souci de dialogue avec d'autres partenaires. Elles pourraient être multipliées, en s'appuyant sur le réseau universitaire et scolaire existant. Elles susciteraient alors une plus grande ouverture de l'enseignement aux réalités de la vie. Cela supposerait que ce type d'intervention à vocation socioculturelle soit pris en compte par les collectivités locales en matière de développement social et qu'un personnel formé soit suffisamment disponible pour le susciter là où il n'est pas encore pratiqué.

## III. - L'ÉDUCATION : ASSURER LES APPRENTISSAGES FONDAMENTAUX

Au vu du constat établi dans la première partie de ce rapport mais aussi des multiples expériences scolaires réussies et lorsque certaines conditions sont réunies, notamment :

- de bonnes relations avec des parents, eux-mêmes entraînés dans un dynamisme culturel ;
- une action d'éveil dès l'âge préscolaire et la conviction que ces enfants sont détenteurs d'une expérience qui demande à être prise en compte ;
- un accompagnement plus soutenu au cours de la scolarité pour leur entrée dans la vie active.

Il apparaît nécessaire que les instances chargées de l'éducation de base (école maternelle et primaire) et de la formation initiale (collège notamment) puissent, dans le cadre de la mission de service public qui leur incombe, investir plus et mieux dans les quartiers urbains et les zones rurales où la proportion des personnes sans diplôme est la plus forte, ce qui correspond assez généralement à la présence de milieux de

grande pauvreté. A cet effet, il conviendrait de définir des stratégies s'inspirant de l'expérience des zones d'éducation prioritaire.

Mais ces dispositions requièrent une volonté politique de réaffirmer le rôle de promotion sociale de l'école toute entière et particulièrement de l'école maternelle, c'est-à-dire sa vocation à garantir à tous l'acquisition des apprentissages fondamentaux dès la petite enfance. Il s'agit de donner une aussi grande importance à l'adaptation de l'enseignement aux élèves qu'au contenu technique de cet enseignement. Aussi le ministère de l'Éducation nationale doit-il favoriser une meilleure sensibilisation de tous les enseignants aux problèmes de la grande pauvreté en développant les connaissances et les expériences qui leur sont nécessaires pour assumer ce rôle social dans tous les milieux, y compris les plus défavorisés.

#### IV- EMPLOI-FORMATION

Nous avons constaté au cours de ce rapport :

- les difficultés de connaître avec précision le nombre de chômeurs les moins qualifiés, la durée de leur inactivité, leurs besoins de formation et les activités productives qui leur conviendraient,
- le nombre important de ceux qui sortent aujourd'hui de la scolarité obligatoire sans qualification, sans diplôme,
- leur plus grande exposition au chômage de longue durée ou non-indemnisé, gravité renforcée quand ils sont chargés de famille,
- le développement d'initiatives locales de la part de partenaires sociaux les plus divers pour expérimenter de nouvelles formes de travail et de qualification plus adaptées à la demande de cette population et à ses capacités de participation.

Le droit à un travail est rendu difficile pour les travailleurs les moins qualifiés. Or toute personne valide et en âge de travailler mais n'ayant aucun diplôme scolaire ni aucune qualification professionnelle devrait pouvoir entreprendre une formation de mise à niveau pouvant conduire à une qualification professionnelle et déboucher sur une activité stable, au moins à temps partiel ; ceci est d'autant plus important lorsque l'intéressé est au chômage de longue durée ou s'il est chômeur chargé de famille.

Même si cet objectif demandera du temps pour être réalisé, il est essentiel de le maintenir, si nous ne voulons pas que s'installe une société duale, déjà inscrite dans les réalités de nos jours, et dans laquelle les travailleurs les moins qualifiés sont mis à l'écart.

Dans l'immédiat, pour tendre vers cet objectif, des dispositions devraient être expérimentées afin :

- de mieux savoir évaluer l'ampleur et la nature des besoins de formation et d'emploi : le nombre des intéressés, les types de formation et d'offres d'emploi ainsi que le coût de leur mise en place,
- de mieux apprécier les effets de cette mise en œuvre sur la promotion des ménages en grande difficulté.

Par ailleurs, toutes les initiatives particulièrement appropriées pour l'insertion des travailleurs les moins qualifiés sur le marché de l'emploi devraient être encouragées et facilitées par les Pouvoirs publics.

#### V. - PLANCHER DE RESSOURCES

Nous avons constaté au cours de ce rapport :

- l'importance du nombre des ménages qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre et qui doivent de ce fait avoir recours à des formes très diverses d'assistance conçues le plus souvent pour aider à survivre quelque temps,
- le lien entre la précarité financière durable et des précarités dans d'autres domaines,
- la disparité qui peut exister entre les individus sans ressources ou mal indemnisés selon le soutien économique qu'ils peuvent trouver ou non dans leur propre milieu familial et social,
- la nécessité d'un revenu suffisant et régulier sur une longue période pour pouvoir réaliser un projet de vie individuel ou familial ; ceci est particulièrement vrai lorsqu'un foyer a subi pendant longtemps la grande pauvreté.

Tout en rappelant le rôle du travail comme source première de revenus et la nécessité dans cette perspective de rechercher les moyens de fournir à tous les conditions d'un emploi adapté aux possibilités de chacun et aux besoins de la vie économique, il n'en demeure pas moins que pour faire face aux difficultés temporaires ou durables rencontrées par des personnes ou des familles du fait d'un niveau insuffisant ou de l'absence totale de ressources, la définition d'un plancher minimum de ressources devrait être recherchée. Il constitue en effet un élément de sécurité indispensable pour s'engager dans un processus d'insertion.

A cet égard, notre assemblée relève que les mesures gouvernementales récentes d'allocation locale d'insertion vont dans ce sens. Reconnaissant l'avancée qu'elles représentent, elle note cependant que leur portée demeure trop limitée.

A terme l'objectif serait d'assurer progressivement une garantie minimum dans le cadre des diverses branches de protection sociale.

#### VI. - LE DROIT A L'HABITAT

Sans un « chez soi » digne de ce nom, un être humain ne peut ni travailler et gagner sa vie, ni se maintenir en bonne santé, ni faire vivre une famille ; ce qu'il a acquis antérieurement pour lui-même et pour les siens ne peut que se dégrader.

Dans cette perspective on ne peut que souhaiter que soient réunies les conditions de réalisation d'un droit pour tous à l'habitat pour assurer un véritable service du public prioritaire.

A cet effet, il conviendrait de donner une impulsion nouvelle à la politique du logement social. A l'échelon départemental, pourrait être envisagée notamment la création d'une commission « Solidarité-Logement » dans le cadre du Comité départemental de l'habitat, afin de pourvoir à la recherche de solutions d'urgence de faciliter le maintien des familles défavorisées dans leur logement, d'améliorer l'offre de logements, de gérer un Fonds départemental « Solidarité-Logement ». Il conviendrait enfin de réaménager certaines aides financières à la personne.

## VII. - LA SANTÉ : ACCÈS DE TOUS AUX SOINS

Au cours du présent rapport nous avons constaté un lien entre bas revenus, mauvais état de santé et utilisation insuffisante des moyens de soins existants ; ce lien semble imputable à :

- certaines lacunes de la protection sociale,
- des conditions de vie défavorables à l'amélioration de la santé,
- une mobilisation insuffisante de certains personnels de santé,
- des difficultés socio-culturelles des populations concernées.

Indépendamment de l'amélioration générale des conditions de vie que visent les propositions précédentes, les objectifs en matière de santé seraient de combler les lacunes identifiées dans la protection de la santé et de développer des actions de promotion de la santé.

Dans le domaine de la couverture des frais de santé, l'objectif serait que l'État et les partenaires concernés parviennent à réduire à l'extrême le recours à l'A.M.G. pour lui substituer un système d'assurance.

Cette perspective devrait permettre à la fois un meilleur accès aux soins pour les personnes actuellement non ou mal protégées, et une réduction des frais d'hospitalisation à laquelle les plus démunis recourent plus que d'autres.

## VIII. - LA PROMOTION INDIVIDUELLE ET FAMILIALE

Sans un accompagnement social efficace toutes les mesures d'insertion envisagées demeureraient sans effet. Leur mise en œuvre pour pallier les différentes causes de précarité économique et sociale ne peut se concevoir sans un effort d'auto-prise en charge par les individus eux-mêmes. Ceci implique un renforcement du rôle du travail social au-delà de l'accompagnement individuel afin :

- de veiller à ce que cet accompagnement se situe dans un ensemble coordonné d'interventions ;
- de parvenir le plus rapidement possible à une réintégration des personnes et des familles en difficulté dans les circuits ouverts à tous.

### A. - L'assistance juridique et judiciaire

L'accès à la justice constitue pour tout citoyen un droit fondamental.

D'une part, la possibilité de connaître ses droits et de disposer de moyens nécessaires pour les faire respecter doit être garantie.

D'autre part, la condition de pauvreté ne devrait pas jouer comme facteur aggravant.

Il serait donc souhaitable d'améliorer le système de l'aide judiciaire, afin de garantir davantage aux plus pauvres l'accès à la justice, et de donner la possibilité aux associations solidaires des populations les plus défavorisées de se constituer partie civile lorsque leurs droits fondamentaux ne sont pas respectés.

### B. - L'aide à la réinsertion

On a vu, dans la première partie de ce rapport, la sur représentation des personnes les plus paupérisées parmi la population carcérale et le fait qu'elles demeurent fréquemment aussi démunies à l'expiration de leur peine. Des solutions devraient être recherchées pour que le temps de détention puisse être valablement considéré comme un tremplin pour aborder l'avenir dans de meilleures conditions.

Une saisine en cours du Conseil économique et social devant aborder ces problèmes, ils ne feront pas ici l'objet de propositions.

### C. - La défense de l'intégrité familiale

On sait combien la cellule familiale est à protéger en tant que structure de base fondamentale pour le développement de la personnalité et de la socialisation, ainsi que comme lieu par excellence de la sécurité d'existence.

Il convient de prendre des dispositions pour éviter dans la mesure du possible son éclatement en milieu de grande pauvreté.

Aussi, les parents devraient pouvoir trouver auprès des instances chargées de la protection de l'enfance et de la famille le dialogue et le soutien nécessaires pour pouvoir assumer leurs responsabilités.

\*

\* \*

C'est sur la base des grandes orientations qui viennent d'être définies qu'a été élaboré l'avis joint à ce rapport. Il se fonde essentiellement sur la nécessité d'une mise en œuvre conjointe et simultanée des interventions dans les différents domaines sources de précarités dont le cumul peut conduire à la grande pauvreté.

## ANNEXE

**PERSONNALITÉS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR EN AUDITION PRIVÉE**

Outre des représentants d'organismes représentés au Conseil économique et social, le rapporteur a rencontré diverses personnalités.

En particulier :

Mme Marinette Girard Directeur de l'Action sociale ministère des Affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. Serniclay . Inspecteur général des Affaires sociales chargé du dossier pauvreté-précarité au ministère des Affaires sociales et de la solidarité nationale.

M. André Ramoff Délégué à la Formation professionnelle ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

M. Gaborit Directeur de la jeunesse au ministère de la Jeunesse et des Sports.

M. Robineau Délégué à l'Inspection professionnelle des jeunes en difficulté.

M. Colcombet Directeur de l'Éducation surveillée ministère de la Justice.

M. Alain Maugard Directeur de la construction au ministère de l'Urbanisme; du logement et des transports.

M. Leclainche Délégué du médiateur.

M. Mignot Directeur général de l'UNEDIC.

M. Pierre Berton Chargé de mission au Conseil national de prévention de la délinquance.

M. Lalu Directeur de l'Association des maires des grandes villes de France.

M. Giraud Président du Conseil régional d'Ile-de-France, Président de l'Association des maires de France.

M. Renaudin de la mission sociale de l'U.N.F.O.H.L.M.

M. André Chaudières et M. Jacques Perrier Président des H.L.M. Emmaüs Chargé de mission à la Commission nationale pour le logement des immigrés.

M. Xavier Benoist Chargé de mission au P.A.C.T.

M. Didier Martin Chargé de mission à la Caisse des dépôts et consignations, pour les questions de pauvreté.

et

Mme Josselin du service d'action sociale de la S.C.I.C.

M. Patrick Hanquet Administrateur de l'Association nationale des personnels de l'aide sociale à l'enfance.

et

M. Jacques Bennetot Directeur d'établissement.

M. Galliet Directeur de l'Action sociale à la mutualité sociale agricole.

et

Mme Gobert son Adjointe.

Mme Hélène Meunier Présidente du Mouvement pour le développement social local.

Mme Panhuis Permanente à l'Association nationale des assistants sociaux.

Docteur Louis Kremp Secrétaire général de l'Association française pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

M. Ladsous Directeur du Centre régional de l'enfance et de l'adolescence inadaptée à Paris.

M. Lejeune Secrétaire général de l'U.N.C.C.A.S.

Maître de Saint Denis Chambre nationale des huissiers de justice.

M. Deschamps Magistrat au tribunal correctionnel de Paris, Secrétaire général du syndicat de la magistrature.

M. Chiroutre Vice-Président de la F.O.N.D.A.

et

Mme Anne David Permanente de la F.O.N.D.A.

M. Éric Eudeline Délégué permanent du C.N.A.J.E.P. accompagné de représentants nationaux d'associations :Mmes Nadia Py (U.F.C.V), Fabienne Daul (Scouts de France), M. Antoine Lejay (Fédération Relais).

M. Quaretta Vice-Président de la Fédération Nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale.

M., Rouquette Président de la Commission des droits économiques et sociaux de la ligue des droits de l'Homme.

M. Maurice Pagat Secrétaire général du syndicat des chômeurs.

M. René Boué Secrétaire général de la Confédération syndicale des familles

Mme Perrin Riss	Présidente de la Fédération syndicale des familles monoparentales.	M. André Clément Decoufle	Laboratoire de prospective appliquée
M. Queyla	Fédération française des familles.	M. Gontcharoff	Rédacteur en chef de la revue Correspondance municipale.
M. Kaltenbach	Président des Associations familiales protestantes, ainsi que M. Delarbre, du Centre social protestant de Montpellier et M. Werner Borki de l'Entraide protestante de Lyon.	M. André Aumonier	Président du Secours catholique.
Mme Krempsdorf	Fonds social juif unifié.	M. Emmanuel Blanc	Président de la conférence Saint-Vincent-de-Paul.
Mile Simon	Service des tutelles de l'U.N.A.F.	M. Louage	Secrétaire général des Petits Frères des Pauvres.
M. Maillet	Chef de service Service des tutelles de l'U.D.A.F. Val-d'Oise.	M. Lefebvre	Communauté Emmaüs.
M. Varnier	Responsable du service départemental des tutelles de la Seine-St-Denis à l'Association française pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et le groupe des délégués à la tutelle.	Un groupe de travail réunissant :	
M. Jean-Pierre Chevallier	Secrétaire général de l'Union nationale des institutions d'action pour les tziganes.	M. Léon Dujardin	Secrétaire national pour la lutte contre la pauvreté au Secours populaire français.
avec		M. Philippe Guerif	Conférence Saint-Vincent-de-Paul.
M. Bernard Provost	Directeur de la revue Études tziganes.	Mlle Quito	Croix-rouge française.
et		Mme Anne Darcet	Fondation de France.
Mme Jacqueline Charlemagne	Auteur du rapport. « Populations nomades et pauvreté », 1980.	s'est réuni 6 fois.	
M. Dany Peto Manso	Secrétaire général de l'Office national des affaires tziganes.	le Major Pierquin	Armée du Salut.
M. Joël Viarteix	Secrétaire général de l'Union régionale des associations de voyageurs d'Ile-de-France.	Mme Guillon	Directrice du service social d'aide aux immigrants.
M. Henri Bartoli	Professeur émérite d'économie politique à l'Université de Paris I Panthéon - Sorbonne Directeur du séminaire d'économie du travail.		

ont envoyé une documentation à ce groupe.

Le Rapporteur a également consulté des groupes d'études des problèmes du Quart Monde de l'Assemblée nationale et du Sénat. Des informations ont été communiquées par des comités économiques et sociaux régionaux :

- Nord-Pas-de-Calais,
- Ile-de-France,
- Auvergne,
- Lorraine,
- Midi-Pyrénées,
- Picardie,
- Rhône-Alpes.

\*

\*

\*

## ABONNEMENTS

CODE	ÉDITION	FRANCE et outre-mer	ÉTRANGER	DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION
11	<b>AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL:</b> Un an	115 F	206 F	<b>26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15</b> Téléphone: Standard: (1) 40-58-75-00 Abonnements: (1) 40-58-77-77 TÉLEX: 201176 F DIRJO - PARIS
<b>En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande</b>				
Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination				

L'édition brochée n°4074 est en vente au prix de : 33 F  
 sur place ou par correspondance  
 à la Direction des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15

**Numéro réservé aux Abonnés**