

**Politique de lutte contre la pauvreté : nouveaux habits et
vieilles dépouilles**
Recent Developments in the Struggle Against Poverty in France
**La política de lucha contra la pobreza: nuevos hábitos, viejos
harapos**

Michel Tachon

Numéro 16 (56), automne 1986

La pauvreté : raison d'État, affaire de cœur

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034405ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034405ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tachon, M. (1986). Politique de lutte contre la pauvreté : nouveaux habits et vieilles dépouilles. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (16), 143–157.
<https://doi.org/10.7202/1034405ar>

Résumé de l'article

Depuis la fin des années soixante-dix, le problème de la lutte contre la pauvreté refléurit dans le discours politique français. Plusieurs phénomènes sociaux se conjuguent pour montrer l'importance et la signification de cette actualité. Tout d'abord, les effets sociaux de la crise économique (chômage, déqualification professionnelle, blocage des revenus, mise en cause de l'État providence) s'imposent comme une donnée permanente du paysage social. Ils pèsent sur le fonctionnement des institutions sociales et questionnent leur efficacité. Puis, dans le même moment, les professionnels du social sont confrontés aux multiples figures de la pauvreté, qui réduisent les performances de leur savoir-faire et suggèrent un retour de l'assistance. Ces travailleurs sociaux tentent alors d'élaborer d'autres modes de traitement des situations de pauvreté.

Politique de lutte contre la pauvreté : nouveaux habits et vieilles dépouilles

M. Tachon

Depuis la fin des années soixante-dix, le problème de la lutte contre la pauvreté refléurit dans le discours politique français. Plusieurs phénomènes sociaux se conjuguent pour montrer l'importance et la signification de cette actualité. Tout d'abord, les effets sociaux de la crise économique (chômage, déqualification professionnelle, blocage des revenus, mise en cause de l'État-providence) s'imposent comme une donnée permanente du paysage social. Ils pèsent sur le fonctionnement des institutions sociales et questionnent leur efficacité. Puis, dans le même moment, les professionnels du social sont confrontés aux multiples figures de la pauvreté. Elles réduisent les performances de leur savoir-faire et suggèrent un

retour de l'assistance. Ces travailleurs sociaux tentent alors d'élaborer d'autres modes de traitement des situations de pauvreté. De nombreuses expériences en témoignent. Enfin, certains responsables politiques se préoccupent de l'augmentation de la misère et des réactions qu'elle suscite dans l'opinion publique. Ils proposent leurs programmes, qui révèlent leurs conceptions politiques en matière de lutte contre la pauvreté. Celles-ci s'inscrivent dans un contexte en liant des processus sociaux concomitants. Cette interaction donne de la perspective à ces propositions. Elle exprime les attitudes d'une société à travers ses capacités de lire les problèmes et d'intervenir.

Cependant, il convient de remar-

quer que l'action de l'État contre la pauvreté est déjà ancienne. Au cours des « trente glorieuses » qui ont suivi la fin de la deuxième guerre mondiale, une prise de conscience s'est opérée sous l'impulsion des organismes caritatifs (voir l'encart IV). L'intervention la plus visible s'est située dans une politique de suppression des bidonvilles. En nous intéressant à la décennie soixante-dix, nous ne dressons pas un catalogue des actions de l'État dans la lutte contre la pauvreté, nous préférons déceler les infléchissements de la réflexion politique dans la manière de diagnostiquer les problèmes, de concevoir l'intervention sociale, de mettre en scène le rôle de l'État, et d'ouvrir ou de fermer les ambitions de la collectivité.

144 Le politique revisité

De nombreuses productions déterminent les moments privilégiés. Mais ces documents n'ont pas tous la même signification. Dans ce concert, deux périodes sont à distinguer ; il y a les textes de la première partie de la décennie (Lenoir, 1984 ; Stoleru, 1974), qui se classent dans une problématique où les bénéfices dégagés par la croissance sont utilisés comme des moyens de lutte contre la pauvreté. Les rapports du VIème Plan attestent cette orientation (Jobert, 1981). Cette thèse a eu une large audience chez les professionnels du social et chez les hommes politiques préoccupés de la question sociale. Les dysfonctionnements de la société étaient traqués au nom de la justice sociale comme cause de la pauvreté. Ainsi, la mobilisation des moyens soutenait une pluralité d'initiatives articulées autour de l'ambition qu'il était possible de réduire, la pauvreté. La publication, à la fin de la décennie, du rapport du Conseil économique et social sur « la lutte contre la pauvreté » (Pequignot, 1979) inaugure un infléchissement sensible de la pensée politique sur ce thème. En lisant la pauvreté « comme un cumul de handicaps » et en présentant la lutte contre la paupérisation « comme l'un des aspects de la lutte contre les inégalités sociales », ce texte propose plusieurs pistes de réflexion qui, sans être nouvelles, acquièrent une autorité par la qualité

de l'instance qui les énonce. En effet, cette institution officielle réunissant tous les partenaires sociaux se préoccupe de la lutte contre la pauvreté non seulement pour évaluer les actions entreprises, mais pour suggérer une manière d'appréhender les problèmes, ce qui induit et définit implicitement une méthodologie de l'action. L'opposition traditionnelle entre l'individuel et le collectif est atténuée. L'imbrication extrême de ces dimensions (les individus, les groupes, la société) place au même niveau les divers modes d'approche des questions de pauvreté. Les causalités d'ordre structurel ou culturel cohabitent avec celles qui relèvent d'une morale ou d'une psychologie. Ce consensus conceptuel révèle en fait une érosion de l'ambition politique. Face au constat de la lente et continue progression de la pauvreté et de sa transformation, les Conseillers retiennent une attitude permettant de rassembler tous les acteurs sociaux.

L'action de l'État, des collectivités locales, des organismes caritatifs, des travailleurs sociaux, est valorisée face à la tâche impossible. Il s'agit alors de multiplier les traitements sociaux de la pauvreté, en ne sachant pas lequel est le plus approprié à la situation. On remarque une certaine incertitude, dont l'aspect « catalogue » de ce rapport révèle l'ampleur. Face aux documents de Stoleru (1974) et de Lenoir (1984), structurés autour d'une idée directrice, le rapport Pequignot offre un conglomérat de matériaux à l'état brut dont l'intérêt réside dans le fait qu'il laisse toutes les pistes ouvertes. L'aspect contrasté et nuancé de cette contribution officielle excite la curiosité politique. Elle suscite de nombreux travaux de recherche (voir France, 1980). Elle incite les hommes politiques à diffuser leurs idées et à proposer leurs solutions (Vingre, 1980). Le diagnostic de la pauvreté et l'élaboration de la meilleure

ou de la moins mauvaise formule de lutte contre la pauvreté constituent des enjeux intellectuels et politiques pour le début des années quatre-vingt.

L'essor de ces questions ne se limite pas au champ clos de la recherche et du petit monde des décideurs sociopolitiques. Pour une large part, le déploiement de ces discussions est pondéré par le poids de l'appareil d'action sociale. Il est aussi médiatisé par les tactiques professionnelles des travailleurs sociaux. L'une et les autres, l'institution et les personnels, composent le bras séculier de l'État dans la lutte contre la pauvreté. Les discours ont été investis par leurs logiques et leurs intérêts sociaux définissant le cadre de leur action. Ainsi, la réflexion sur la lutte contre la pauvreté établit le point nodal entre une lecture politique du social et les stratégies des acteurs sociaux. Les déclarations politiques prennent leur signification dans leur adresse à mobiliser les intérêts contradictoires des dispositifs sociaux et à s'installer sur le front de lutte contre les fléaux sociaux. Dans cette perspective, les productions politiques des années 1980-1985 révèlent les diverses configurations qui ont présidé à l'élaboration des plans gouvernementaux. Par-delà les textes, on perçoit la complexité de ce secteur social spécialisé dans le traitement de la pauvreté.

Mon propos est de rendre compte des évolutions successives du discours politique pour tenter d'identifier les transformations des conditions de lutte contre la pauvreté. Ainsi, je préciserai les altérations que subit la lecture du social et noterai l'émergence d'autres repères qui s'imposent comme des éléments essentiels de ce social engendré par la crise économique. Je me réfère principalement à quatre documents de statuts différents. Ils ont une position emblématique dans l'étude de ce problème :

1. Le « rapport Oheix », *Contre la précarité et la pauvreté, soixante propositions*, a été commandé en juin 1980 par Raymond Barre, Premier Ministre, à Gabriel Oheix, conseiller d'État ; ce document n'a jamais été publié. Il a circulé dans les cercles de spécialistes et de nombreux responsables d'institutions sociales y font référence.

2. *Les Tableaux de la solidarité* est un rapport présenté au ministre de la Solidarité nationale en septembre 1981 par Catherine Blum-Girardeau. Ce texte a été publié. Il n'est pas abusif de le considérer comme la réponse du cabinet Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, au rapport Oheix.

3. Le « Plan de lutte contre la pauvreté » adopté en janvier 1983 par le gouvernement Mauroy (voir l'encart I). L'intérêt de ce document réside dans le fait qu'il constitue la première initiative d'un gouvernement de gauche sous la Vème République pour définir un programme de lutte contre la pauvreté. À cet égard, au-delà des questions de technique d'intervention sociale, ces mesures révèlent des manières d'appréhender le problème ; elles dessinent les contours d'une politique.

4. Les « Cinq mesures pour lutter contre la grande pauvreté » adoptées par le gouvernement Fabius le 17 octobre 1984 (voir l'encart II). Ce programme a été élaboré à la suite de la mobilisation de l'opposition d'alors, qui réclamait un plan d'urgence pour l'hiver 1984-1985 (voir l'encart III). Dans le même temps, les institutions caritatives ont sensibilisé l'opinion publique et alerté les responsables politiques. L'urgence des situations de pauvreté révélées par les médias devenait une obligation politique. Une réelle prise de conscience s'est développée dans la population française ; un sondage Lacroix-Louis Harris indiquait que 52 % des Fran-

çais étaient prêts à contribuer bénévolement à des actions de solidarité ¹. Ce contexte forme la toile de fond des mesures proposées en 1984-1985 par Laurent Fabius.

Ces textes constituent-ils réellement un changement dans la réflexion politique française ? L'alternance droite-gauche génère-t-elle d'autres attitudes dans la lutte contre la pauvreté ? Comment ces différentes propositions sont-elles perçues et reçues par les professionnels du social ? Quel type de rapport s'instaure entre tous les acteurs de l'intervention sociale ? Quelle est la nature du compromis entre ces orientations politiques et la pratique professionnelle des travailleurs sociaux ?

La recherche d'une efficacité sociale : le rapport Oheix

Ce texte présenté par le conseiller d'État Gabriel Oheix se situe dans une double filiation. Il est tributaire des travaux réalisés précédemment sur la pauvreté, en particulier les rapports Pequignot et Fors, qui délimitent une logique intellectuelle. Il est orienté par la lettre de commande de Raymond Barre, qui réclame la « résorption progressive des îlots de pauvreté » et souhaite une action plus efficace de la collectivité « en faisant fonds sur la responsabilité et la participation des personnes concernées ». Malgré ce cadre intellectuel et politique, « les soixante propositions » infléchissent la perspective suggérée, repérant les modifications des situations de pauvreté.

Ainsi, cette contribution apporte quatre types d'enseignements permettant d'éclairer l'intervention sociale.

— Premièrement, l'auteur reconnaît la difficulté de définir a priori la pauvreté. Quelles sont les caractéristiques qui permettent de décider du statut de pauvre ? Il constate que les définitions utilisées

par les organismes sociaux deviennent vite inopérantes et sont datées. Ces limites imposent alors une démarche pragmatique prenant en compte la variété des situations de pauvreté. Dans ces conditions, le raisonnement sur la pauvreté en termes de « cumul de handicaps » invite à identifier les physionomies de la pauvreté. À côté de la pauvreté traditionnelle et permanente, le rapporteur observe le développement de nouvelles formes de misère, la « nouvelle pauvreté » (Gontcharoff, 1980), issues de processus de précarisation et engendrées par les difficultés économiques. Cette précarité (Pitrou, 1980) ne touche pas simplement des individus mais des groupes sociaux et des régions entières. On assiste à un phénomène de paupérisation de masse. On est loin des « îlots de pauvreté » suggérés par le Premier Ministre. Cette reconnaissance du développement de la pauvreté et de la précarité constitue une tentative pour affirmer que les effets sociaux de la crise économique sont générateurs de nouvelles obligations sociales pour la collectivité. Même s'il existe de sérieuses difficultés conceptuelles pour appréhender l'ampleur et les caractères de la manifestation, il apparaît que le libre jeu du marché ne peut résoudre ces problèmes. Il convient donc de dégager les conditions d'une nouvelle harmonie sociale appuyée sur d'autres modes de régulation soutenant les mutations économiques. Face au constat empirique de la diversité des pauvretés, les responsables politiques partent à la recherche d'une efficacité des organismes sociaux.

— Désormais, l'action des institutions sociales réclame un examen afin « d'assurer dans les meilleures conditions les ressources des personnes en difficultés ». Constatant les « effets paupérisants », surtout chez les familles en difficulté, de « l'irrégularité des revenus et par

146 conséquent de tout délai, suspension ou interruption dans le paiement des prestations », le conseiller d'État redéfinit la mission essentielle du système de protection sociale dans la lutte contre la pauvreté ; il demande d'assurer rapidement les ressources de toutes les personnes ne pouvant prétendre à quelque titre que ce soit à une protection sociale. Ainsi, dans cet esprit, certains facteurs générateurs de pauvreté seront couverts ; il s'agit du chômage, de la maladie, de l'accident, de l'invalidité, des difficultés familiales, du handicap, de la vieillesse. Cette énumération témoigne de la volonté d'inclure dans le champ de la protection sociale la lutte contre la pauvreté. D'ailleurs cette orientation est partagée par quelques spécialistes du système de Sécurité sociale, qui voient dans la persistance de la pauvreté un nouveau défi pour la protection sociale (BIT, 1984).

— Dans cet esprit, les analystes de la question sociale notent que les différents blocs de la protection sociale laissent à l'écart un nombre non négligeable d'individus. En effet, ces personnes se retrouvent dans des situations sociales placées en dehors du champ d'application des prestations légales couvrant les risques sanitaires et sociaux. Ce sont les « trous de la protection sociale » dénoncés par Jean-Michel Belorgey. Des citoyens ne peuvent pas bénéficier des prestations pré-

vues. Deux stratégies s'offrent alors au responsable politique. L'une consiste à élargir le champ réglementaire d'accès aux droits et ainsi à retenir toutes les situations des personnes en difficulté. L'autre vise à instituer, à côté de l'ensemble légal, un « minimum de soutien social » capable de couvrir et de prendre en charge les laissés-pour-compte-de-la-protection-sociale. Il s'agit donc de créer un dispositif spécifique de lutte contre « la grande pauvreté pour aider les personnes sans ressources ou en difficulté temporaire ». La proposition de l'auteur est donc de mettre en place un « minimum social garanti ».

Certes, cette initiative n'est pas nouvelle mais elle a le mérite d'avoir quelques années d'avance sur les conceptions en la matière des hommes politiques français. Certaines collectivités locales comme la ville de Besançon avaient déjà institué un minimum social. Différents groupements d'action sociale militaient pour l'instauration d'un minimum familial. Il a fallu attendre l'automne 1984 pour voir quelques responsables politiques réclamer « un droit nouveau, le droit à un revenu minimum d'existence pour chaque Français » (A. Zeller : voir l'encart III). Ainsi, la suggestion Oheix s'inscrit dans la définition d'autres modes d'intervention sociale. La description de cette formule (voir la proposition 13) ne se présente pas comme l'affirmation d'un nouveau droit pour les pauvres. Elle suggère plutôt une modalité variable, modulable, expérimentale, laissée à la libre appréciation des professionnels du social. Elle n'apparaît pas comme l'institutionnalisation d'une obligation. Les précautions prises par le rédacteur suggèrent deux aspects complémentaires ; tout d'abord, ce « minimum » n'est pas définissable a priori. Il dépend des circonstances, des moyens disponibles, de l'attitude des acteurs sociaux. Il sélectionne scrupuleu-

sement les « bénéficiaires » et limite l'utilisation de l'aide dans le temps. Puis, les garanties édictées révèlent la dimension morale de l'opération. L'octroi de la disposition est conditionné par l'aptitude des personnes à surmonter dans un délai bref les difficultés qu'elles rencontrent. « La volonté de les résoudre » est un des critères d'admission. Même sous condition de ressources, le bénéfice du minimum n'est pas automatique. Il réclame une posture morale de l'intéressé. Le mélange de ces dimensions confère à la formule du « minimum » une force attractive qui la fait paraître capable de s'opposer à l'extension de la pauvreté.

— L'élaboration de ces mesures de lutte contre la pauvreté se heurte à la difficulté de dénombrer les pauvres. Par exemple, la prévision du coût global du « minimum de soutien social » est complexe car elle affronte une incertitude sur le nombre des éventuels allocataires. D'où il découle qu'une plus grande efficacité des politiques sociales passe par une meilleure connaissance du phénomène. La nécessité de mieux cerner la pauvreté constitue une priorité si l'on admet que « la généralisation de l'assistance » ne forme pas une réponse pertinente à la pauvreté et que l'objectif demeure de créer « les conditions d'une meilleure insertion sociale » des personnes en difficulté. Ainsi, il est convenu que l'efficacité de l'intervention sociale dépend d'une connaissance sociale appropriée. Cette affirmation introduit une rupture dans le mode d'appréhension des problèmes de l'action sociale française. Il ne s'agit plus de « sentir » les choses, de s'appuyer sur son expérience personnelle ou de collectionner des informations fragmentaires. On s'accorde pour dire qu'une connaissance « quantitative et qualitative » du phénomène est primordiale pour la lutte contre la pauvreté. Celle-ci,

quelle que soit son origine institutionnelle, privée ou publique, « devra s'inscrire dans le programme d'une politique sociale unifiée, rationnelle, adaptée et soucieuse de ses effets » (Ewald, 1986 : 74). L'effort de connaissance sociale dépasse le cadre des modalités techniques pour insérer la lutte contre la pauvreté dans la logique des politiques sociales. Il assure ainsi le passage d'une action de bienfaisance privée ou publique à la mise en place de dispositifs variés de régulation sociale attestant que le phénomène de la pauvreté se gère par la collectivité. La connaissance de la pauvreté confère de la signification et donne de l'ambition politique aux technologies de lutte contre la pauvreté.

Le catalogue des « soixante propositions » apparaît à l'analyse comme un manifeste pour une politique sociale néo-libérale. L'auteur ne croit pas le marché capable de réduire les phénomènes de pauvreté. Il ne propose pas un « minimum social », un « impôt négatif » généralisable comme une panacée à la pauvreté et à la précarité ² à l'instar des épigones de Milton Friedman. Il opte pour une voie moyenne capable de mobiliser les ressources de la société. Il cherche un meilleur rendement des institutions sociales. Il distingue les formes de pauvreté en inaugurant des traitements spécifiques. Il ébauche les règles d'une « équité sociale » et l'existence de la pauvreté, pour intolérable qu'elle soit, ne remet pas en cause le principe de « l'harmonie sociale », de la cohérence sociale. Continuateur et novateur à la fois, ce document marque une étape dans la réflexion politique car il est en avance sur son temps. Le silence qui a entouré sa confection est à la mesure des changements de conception qu'il induisait. En effet, ce texte suggérerait que l'État veille « à corriger les défauts de la société » (Donzelot, 1985) et

apprenne « à administrer les inégalités » (Ewald, 1986 : 78).

« *Les Tableaux de la solidarité* » ou la construction d'une ambition politique

Neuf mois après la discrète diffusion du rapport Oheix, la publication des *Tableaux de la solidarité* consacre une autre réflexion politique sur la question sociale. C'est le premier texte des socialistes au pouvoir sur ce thème. Confectionné sous l'autorité du cabinet de Nicole Questiaux, alors ministre de la Solidarité nationale, ce document se présente clairement comme le contre-pied des « soixante propositions », en essayant de se situer sur un autre terrain. Face à l'arsenal technique de lutte contre la pauvreté du texte précédent, l'auteur précise une analyse politique et définit une stratégie. Dans quelle mesure cette contribution est-elle significative ?

Plusieurs aspects désignent ce document comme un moment caractéristique de la réflexion politique. Certes, cette problématique n'est pas récente. Des responsables avaient déjà diffusé un point de vue sur les politiques sociales tendant à montrer que l'approche socialiste se démarquait de la conception libérale (Fournier et Questiaux, 1979 et 1984). Dans ce texte, le propos est d'une autre nature. Il a la prétention de fonder politiquement la notion moderne de solidarité nationale. Cette intention oriente le décryptage de la réalité sociale. Ayant à l'esprit la réplique de Nicole Questiaux à propos de la Sécurité sociale : « Je ne suis pas le ministre des Comptes », l'auteur souhaite démystifier l'idée du « social qui coûte cher à l'économie ». Aussi, il invite à poser un autre regard sur les transferts sociaux. Ce changement de perception introduira à terme une mutation des attitudes et comportements. À la différence du rapport Oheix, destiné principa-

lement aux professionnels du social, le document de Catherine Blum-Girardeau veut convaincre qu'une autre voie est possible. Dans ce sens, la question sociale devient un enjeu politique. Le carcan des spécialistes éclate.

Ces *Tableaux de la solidarité* étudient de nombreux problèmes relatifs à la protection sociale. Sans reprendre l'ensemble du raisonnement, il est utile de relever les indications concernant l'approche des problèmes de pauvreté. Celle-ci s'insère dans un questionnement sur les « solidarités éclatées » remettant en cause le « discours euphorisant » sur l'égalité des chances. L'auteur dresse le panorama des inégalités sociales, dont « la diversité et les fractionnements se sont accentués ». La lutte contre les inégalités englobe l'action contre la pauvreté. Dans cet esprit, il n'est pas nécessaire de dégager des mesures spécifiques car l'efficacité de l'intervention réside dans la capacité de la collectivité de réduire les inégalités.

Cependant l'auteur ne peut oublier les situations extrêmes. Il note laconiquement : « en ce qui concerne les pauvres, on retiendra les conclusions d'études récentes », dont le rapport Oheix. Quelles que soient les options économiques et politiques, l'identification de la pauvreté ne s'articule pas sur les clivages droite-gauche. Si les socialistes dénoncent les inégalités sociales, ils s'inscrivent dans une vision commune pour reconnaître la pauvreté « comme la fin d'un processus dont tous les arguments sont visibles ». Ils relèvent l'idée que la crise économique crée de nouveaux pauvres. Ainsi, le constat de l'existence de la pauvreté semble être une chose partagée par les principales familles politiques.

Mais les divergences réapparaissent brutalement quand il s'agit de définir une stratégie sociale pour réduire les situations de pauvreté.

148 Les socialistes de l'ère Questiaux proposent une intervention globale pour réduire les inégalités et donc extirper la misère. Cette intervention s'appuie sur deux priorités : l'une consiste à accélérer le retour massif à l'emploi, l'autre privilégie les revenus de l'activité et la révision de la grille des salaires³. Ainsi, la résolution des problèmes de l'emploi et des revenus apparaît comme le meilleur instrument pour lutter contre la pauvreté. Dans ces circonstances, l'enjeu est placé au cœur de la société. Les techniciens du social tiennent sur cette scène les seconds rôles. Ils ne sont pas des créateurs d'emploi. Dans le schéma Oheix, ils se voyaient confier les premières places. Ils avaient mission d'accroître l'efficacité de leur institution. Avec les *Tableaux de la solidarité*, ils composent un « cordon sanitaire » mais on ne leur reconnaît pas la capacité d'inverser les tendances. Cette attitude se retrouve dans de nombreuses prises de position socialistes : ou bien les travailleurs sociaux sont qualifiés « d'acteurs du changement social », ou bien ils sont désignés comme des agents administrant le dispositif de protection sociale. Il existe, en permanence, une ambivalence des socialistes vis-à-vis de l'action sociale.

Néanmoins, la thèse des *Tableaux de la solidarité*, fortement connotée idéologiquement, offre une ambition politique dans la

mesure où elle réclame une mobilisation de la société pour atténuer ses contradictions. Elle dépasse le problème de la pauvreté pour mettre en scène la question sociale. Elle souhaite alors convaincre de la pertinence de ses options. Cependant, elle n'entraîne pas l'adhésion, même dans les rangs socialistes (Belorgey, 1985). Le limogeage de Nicole Questiaux à l'été 1982 précipite l'oubli dans lequel est plongé ce texte. Il est le témoignage de la période idéologique de la gauche au pouvoir.

Le plan de 1983 : le déploiement d'une technologie de lutte contre la pauvreté (voir l'encart I)

Les gouvernements se suivent et les méthodes de gestion de la cité se transforment. Le plan socialiste de l'hiver 1982 renoue avec la logique du rapport Oheix, en y apportant quelques accents spécifiques et en mettant des références à une lutte contre les inégalités.

Ce document n'a pas le même statut politique et intellectuel que les travaux consultés précédemment. Son intérêt réside dans le fait qu'il marque un tournant important dans la manière dont les socialistes conçoivent l'intervention de l'État dans la lutte contre la pauvreté. La vision générale est abandonnée au profit d'une démarche pragmatique qui se résume en deux lignes directrices : d'une part, les promoteurs du plan cherchent à améliorer la gestion des situations de pauvreté en proposant des modalités pratiques mises en œuvre par les institutions sociales ; d'autre part, ils définissent une politique de prévention dont l'ambition est limitée à quelques objectifs accessibles par la démarche classique de l'action sociale. On ne trouve pas dans ce document, par exemple, la proposition d'un « minimum social ». On est confronté à une technologie de lutte contre la pauvreté articulée sur les méthodes du travail social et

insérée dans une pratique sociale du quotidien. Tout ce qui donnait de l'épaisseur, de l'ambition, de la perspective aux textes précédents n'existe plus. On est réduit à un arsenal qui n'engage pas à une mobilisation de la collectivité. C'est l'affaire du secteur social. La lutte contre la pauvreté réintègre ses territoires d'antan sans être capable de dire en quoi elle est une question pour la société.

Cette inflexion du discours politique est révélatrice, a contrario, des changements d'attitude qui s'opèrent dans la société française, « où la charité devient un marché porteur » (Le Bras et Camel, 1986) pour lutter contre les fléaux sociaux. La pauvreté dans les pays développés et la famine dans le tiers monde sont ainsi l'objet de vastes campagnes.

Mais surtout, cette manière de lire le social a dû affronter directement la culture professionnelle des travailleurs sociaux. Leur opposition ou leur attentisme ont encore réduit les prétentions du plan 1983. Car certaines mesures ont été perçues comme des injonctions organisant la pratique professionnelle ou les relations avec les clients. Cette maladresse a été la source de malentendus qui ont discrédité le plan 1983 et montré la méconnaissance de l'action sociale qu'avaient certains hauts fonctionnaires.

Le plan de l'hiver 1984-1985 ou la gestion de l'urgence sociale

Le programme proposé après les prises de position de l'opposition de droite tire les enseignements du plan précédent et suggère une autre tactique. Il vise à « prévenir les situations de détresse et à faire face aux urgences les plus grandes en renforçant l'action des collectivités territoriales et des associations ». On propose de réduire l'urgence sociale.

La concision des mesures souligne la clarté du discours politique.

L'analyse du social disparaît au profit d'une gestion des figures visibles de la pauvreté. Ainsi, ce texte montre un repositionnement de l'État dans la lutte contre la pauvreté. Celui-ci n'est plus l'organisateur de l'intervention sociale. Il délègue et soutient les actions des autres, des collectivités locales, des associations. Cette attitude apparaît comme une reconnaissance des limites de l'action globale de l'État dans la lutte contre la pauvreté. Le recours au local est une manière de décentraliser la gestion de la misère et de faire participer les élus locaux aux tentatives de résolution des problèmes sociaux.

C'est aussi une manière de détourner la contrainte financière dans une période où les politiques sociales sont l'objet de la rigueur budgétaire.

Mais surtout ce texte offre, dans le cadre d'une sociologie politique de la lutte contre la pauvreté, plusieurs indications témoignant de modifications substantielles dans le traitement de la question sociale. On observe un déplacement du point d'impact institutionnel du dispositif proposé. On passe de l'idée de mobilisation des institutions de protection sociale à l'aide et au renforcement des organismes caritatifs. Ceux-ci sont à cette occasion présentés comme des entrepreneurs efficaces pour contenir les phénomènes d'urgence sociale. Cette orientation se résume dans la réunion, à Matignon, de Fabius, Premier Ministre et de l'Abbé Pierre, fondateur des Communautés Emmaüs. L'État ne fait plus directement, il délègue et sous-traite une partie de l'intervention sociale. Cette option est lourde de conséquences sociologiques. Elle introduit de vieux clivages entre les professionnels du social et les bénévoles, entre les institutions d'action sociale et les associations philanthropiques. Elle suggère une répartition des problèmes sociaux ; certains relèvent de la

compétence des organismes publics, d'autres sont destinés aux associations ; c'est le cas des problèmes de la grande pauvreté. Elle constitue une reconnaissance implicite que les phénomènes de pauvreté ne dépendent pas des règles de la protection sociale mais sont l'objet de traitement par l'Assistance, comprise comme le rassemblement des organismes pratiquant la bienfaisance moderne. Faire face à l'urgence sociale sous un gouvernement socialiste prend les formes d'un retour à la bienfaisance traditionnelle financée par l'État.

Ainsi, en quelques années, on a vu se succéder quatre propositions politiques qui affrontaient le développement de la pauvreté et de la précarité. Ces textes proposent des « modèles politiques » de l'intervention sociale. Ils instaurent des références témoignant de la difficulté d'inclure la lutte contre la pauvreté dans une réflexion sur les politiques sociales. Cette contradiction interne ne signale-t-elle pas l'affrontement entre des discours politiques et des institutions sociales ? Beaucoup de choses ont été écrites sur les raisons de ces complexités, de nombreuses suggestions ont été faites pour les résoudre, mais pourquoi les institutions sociales en restent-elles malgré tout, en dépit de tout impondérable, à ce type de logique ? N'existe-t-il pas d'autres références organisant autrement les structures du champ ?



Les professionnels du social et la lutte contre la pauvreté

Face aux variations du discours politique, les professionnels du social sont concrètement confrontés aux situations de pauvreté. En proposant une relation, une interaction entre la mise en scène du discours politique à propos de la lutte contre la pauvreté et la pratique professionnelle des travailleurs sociaux, on est amené à dire que le déploiement des politiques publiques d'intervention sociale s'appuie sur plusieurs logiques. En étudiant les stratégies des praticiens, on révèle les raisons qu'ils investissent dans le fonctionnement des politiques sociales et on éclaire différemment les politiques concernées.

En effet, leur place dans les institutions, leur connaissance des dispositifs d'action sociale, leur insertion dans un milieu local les désignent comme des promoteurs d'action de lutte contre la pauvreté. L'incertitude des politiques a laissé le terrain libre. Des initiatives ont pu se développer. Mais le discours politique qui émerge est concurrent de celui du praticien. On est alors confronté à une triple interrogation : le problème de la *connaissance sociale* et des relations qu'elle entretient avec la pratique des acteurs sociaux ; *les processus de désignation* de la pauvreté articulés aux logiques des institutions et aux stratégies des acteurs ; enfin, le poids de *l'expérience des acteurs* dans leur capacité de lire et de prendre en compte la réalité sociale. Ces questions insistent sur le fait que les situations de pauvreté constituent un enjeu important dans le quotidien de l'intervention sociale. L'identification et la reconnaissance du phénomène de précarité n'induisent pas directement, logiquement, une action sociale. Il y a édification d'un construit historique, social et culturel ouvrant les potentialités d'une intervention. Cependant, même si

150 une impulsion existe, elle n'engendre pas un mouvement général ; on observe plutôt une onde de choc qui se propage diversement en mobilisant des forces sociales encastrées dans une histoire locale.

La question de la connaissance

La question de la connaissance sociale précise un mode de compréhension du fonctionnement de l'intervention sociale en direction des familles en difficultés. Comment identifier un fait social et le montrer comme un problème social réclamant la sollicitude de la collectivité ? Par quelle alchimie sociale opère-t-on cette transformation plaçant les pauvres comme objet de l'action sociale ? Et puis, de quelle connaissance sociale parlons-nous ? De celle des sociologues préoccupés par la structuration des phénomènes sociaux, de celle des praticiens confrontés par leur position professionnelle au concret du problème, ou de celle des politiques défenseurs du « bien public » ? L'objet approché par la notion de pauvreté recouvre-t-il la même réalité pour le politique et pour le praticien ? Même si l'on utilise un vocabulaire identique, des distinctions significatives se glissent entre les positions de l'un et de l'autre.

Cependant, ce type de connaissance façonne les physionomies de l'intervention sociale. Il soutient ou rompt les compromis nécessaires

aux modes de fonctionnement de l'action sociale locale. L'observation d'une commission des aides individuelles ou d'un conseil d'administration, par exemple, à propos de l'aide aux pauvres, montre l'importance du jeu de cette connaissance sociale, reconnue ou occultée et néanmoins mobilisée et manipulée, pour définir l'intervention sociale.

Malgré cet intérêt pour le même objet, il est judicieux d'introduire une distinction entre le savoir et le savoir-faire (Freidson, 1984). Du point de vue de l'analyse, le savoir et la compétence ne se confondent pas. Une compétence professionnelle jugeant une situation sociale, posant un diagnostic ne requiert pas les mêmes conditions d'exercice qu'un discours politique : « il n'y a pas d'équivalence entre savoir et faire ». En sollicitant cette démonstration, il existerait deux pôles de référence pour construire la représentation du problème social. D'une part, une approche analytique proposant des « mots pour des chiffres », et une démarche empirique, appuyée sur la confrontation directe du phénomène, dégageant une expérience sociale et concurrençant des « mots pour le dire ». L'analyse des rapports entre les situations de pauvreté et l'intervention sociale est alors répartie entre ces deux types de connaissance.

D'ailleurs, l'étude de l'approche de l'action des institutions sociales locales en direction des pauvres, des familles défavorisées, montre qu'il existe un consensus entre les acteurs sociaux confrontés aux cas concrets de pauvreté. La nécessité de faire quelque chose s'impose. Elle porte sur le diagnostic de la situation comme sur l'aide à apporter à ces familles. Un fonctionnaire social peut alors affirmer « qu'il gère ce budget soucieux des intérêts des personnes pauvres ». Une orientation commune est alors donnée pour être vue, pour être présentée comme l'action de l'institution. C'est

la dimension du général. Par contre, quand on lit les procès-verbaux de différentes instances de décision, on pénètre dans le microscopique du singulier. On examine des cas particuliers. Le discours des acteurs se transforme, la complexité des représentations et des attitudes personnelles vis-à-vis des difficultés sociales perturbe la rationalisation de l'action. La symbolique de la pauvreté pèse sur l'examen. Pourtant, il s'agit d'évaluer une situation sociale en rapport avec une règle ou des indications non dites, ou des habitudes de faire. On se sécurise avec une logique de la conformité, c'est-à-dire qu'il convient de repérer les cas illustrant les sens communs partagés par l'ensemble des professionnels du social. Ce consensus, cette posture intellectuelle et pratique crée un lien réel entre les représentations de la pauvreté en usage dans un contexte local et l'action contre la pauvreté impulsée par les institutions. Ainsi, par quel mouvement de perspective les acteurs et les organismes se retrouvent-ils mobilisés sur les mêmes registres symboliques et pratiques ?

Les processus de désignation

Comment les institutions sociales et les travailleurs sociaux définissent-ils l'objet de leur intervention ? Pourquoi et comment identifient-ils une clientèle pauvre ? Quelles sont les conditions de ce repérage ?

En abordant l'interrogation sur les processus de désignation (Ogien, 1973), appréhendés comme un élément constitutif de la mise en scène des interventions sociales, on n'est plus en position d'élaborer les définitions d'une classe nominative. La désignation se présente comme un fait social visuel et évident qui s'impose par sa capacité de mettre en valeur des groupes sociaux « réels ». Leurs caractéristiques

téristiques marquent l'environnement. Ces multiples notations et formules utilisées pour définir les familles en difficulté s'inscrivent dans un enchevêtrement ordinaire où la hiérarchie des situations sociales se donne à voir aux agents sociaux. Cette opération de discrimination et de marquage constitue une lecture du social ; elle délimite un territoire d'intervention pour les professionnels et les institutions. Cette production de classement, de représentations, engendre une banalisation des définitions et de leurs effets sociaux. Ceux-ci montrent malgré tout une pertinence certaine à travers l'action des groupes sociaux promoteurs d'une action sociale spécifique (travailleurs sociaux et administrateurs). L'audience de termes comme « familles en difficulté, familles défavorisées, pauvres, exclues, marginales » ne réside pas seulement dans la visibilité du phénomène social auquel ils se réfèrent, mais dans les performances des institutions concernées et des groupes professionnels ayant investi leurs intérêts sociaux dans l'action sociale. Les articulations entre la variété des définitions et les stratégies des spécialistes introduisent un mouvement permanent dans les processus de désignation. Ceux-ci ne sont pas stables, ils intègrent l'état des rapports sociaux. La plupart des certitudes dans ce domaine ne fonctionnent bien souvent que comme construction fragmentaire. En effet, ce jeu des définitions, entretenu par les institutions, n'a de signification que s'il est en congruence avec un « réel » rendu visible par la réaction sociale. De la pauvreté aux familles en situation de précarité en passant par la notion de cumul de handicaps, on retrouve un schéma de base dans lequel les spécialistes, à partir de certains indices, dressent les caractères pertinents des familles concernées. Ces techniciens valorisent les signes distinctifs qui sont les plus

proches de leur savoir-faire professionnel. Ils désignent leur clientèle. Le secteur de l'action sociale est riche de tentatives de ce genre.

Car introduire l'idée de désignation, c'est opérer un dédoublement. Au sein de l'ensemble « des pauvres », on prélève une population qui se distingue de la précédente par les attributs réels ou symboliques dont elle est parée. Un « point de vue » est élaboré qui devient un énoncé solennel, public, acquérant sa signification par le traitement des spécialistes et l'action des organisations. Quand on regarde la planète de la pauvreté et de la précarité à partir des lieux institutionnels on observe, et cela est particulièrement sensible au niveau local, une grande variété d'institutions, de groupements, de rassemblements qui accolent au mot « pauvre » un qualificatif mettant en valeur un aspect, permettant ainsi de désigner une partie restreinte de l'ensemble. On repère alors une situation sociale qui, par la position de celui qui énonce, apparaît comme quelque chose qui présente un certain intérêt et réclame de ce fait un traitement spécifique. D'ailleurs, cette dénomination est fragile car elle est dépendante de la position sociale occupée par le locuteur à l'intérieur du champ. L'objet possède des contours incertains. C'est un mot, une expression qui tente d'approcher la réalité sociale des situations de pauvreté tout en établissant une distance entre le pouvoir de dire et la capacité du faire. Cette imprécision, cette incertitude siègent au sein même de la désignation dans la mesure où ce processus est constitué par les effets d'une interaction des forces sociales investies dans le champ social concerné.

Or, cette autorité pour nommer le problème social se remarque par sa fragilité, et les liens entretenus avec les positions sociales des acteurs fécondent une permanence

du discours. Il semble exister un décalage significatif entre ce processus de désignation mettant en scène le problème et l'expérience concrète. Quelle est la genèse de cette situation ? Dans le traitement de la pauvreté, cet écart apparaît comme générateur de pratiques et d'usages qui ont des liens avec le processus central de désignation et qui, dans le même mouvement, s'en différencient. Ainsi, les formes de la pratique sociale traitant de la pauvreté se distinguent. La confrontation entre praticiens et pauvres révèle cette expérience singulière qui s'érige en mode de connaissance et qui se présente comme une référence essentielle dans la mise en oeuvre de l'action sociale. Dans ce rapport, le personnage politique est exclu.

L'expérience sociale des acteurs

En complément, le poids de l'expérience des acteurs par la fréquentation quotidienne des pauvres devient déterminant dans la construction des représentations et dans les choix de l'action sociale. Plusieurs aspects donnent du corps à cette réflexion. D'abord, il existe une expérience personnelle du travailleur social ou de l'administrateur. Ils sont mis en présence du cas particulier de la famille en difficulté. Leurs observations, leurs avis, nécessitent une intervention de l'organisme. Il devient alors évident pour le sens commun que cette confrontation sociale est source de connaissance sociale et d'enseignement pour l'action sociale. Ce contact direct, concret, montre les caractéristiques usuelles du problème et présente ainsi les éléments structurant les modes de représentations. Dans ces conditions, les positions des acteurs et les situations des familles pauvres interagissent. On est, semble-t-il, confronté à une entreprise morale où les critères éthiques et existentiels créent,

152 dans le cadre de la pratique professionnelle, la carrière sociale des pauvres. Ce poids de l'expérience du praticien modèle à la fois le statut du client dans l'action sociale et le processus qui consiste à assumer ce statut.

Puis, cette expérience au quotidien acquiert sa pleine signification quand on reconnaît au travailleur social la capacité de diagnostic, de jugement, d'appréciation. En effet, l'observation sommaire des situations de terrain montre la marge de manoeuvre que possède l'assistance sociale pour évaluer la situation d'une famille en difficultés. Le colloque singulier famille-travailleur social contient tous les ingrédients, de la connaissance au modèle d'intervention, permettant le traitement social de la pauvreté. Cet espace délimité par ce pouvoir de l'expertise (pensons au rôle réel et symbolique des enquêtes sociales) délégué au praticien renforce le statut de l'expérience et accrédite l'idée de la validité de ce mode de connaissance pour l'intervention sociale. Les processus de régulation de l'action sociale en direction des pauvres sont, pour une large part, médiatisés par les diagnostics des praticiens.

Enfin, ces éléments organisant l'expérience ne se comprennent que dans la mesure où l'on identifie les enjeux mobilisant le praticien pour la défense d'une certaine autonomie et d'un monopole de la prati-

que quotidienne. En d'autres termes, la capacité de jugement du travailleur social est liée au fait qu'il n'existe aucune instance proposant une contre-expertise. La production d'un programme politique de lutte contre la pauvreté bouscule les habitudes et les positions acquises. Mais pour que le travail du monopole de la pratique conserve du sens, il convient que les professionnels du social s'emploient à mettre en relation les situations de familles pauvres qu'ils ont sélectionnées et les logiques des institutions. La constitution de cet interface praticiens-institutions engendre des adaptations dans la mise en oeuvre de l'action sociale. Si le discours général reste identique, les notations locales prennent de l'importance et ont tendance à produire d'autres figures du social. Ainsi, des configurations singulières et locales de la lutte contre la pauvreté apparaissent. Elles sont souvent répertoriées sous le statut d'expérience et elles bénéficient de la bienveillante attention de l'État. Elles constituent des faire-valoir. Cependant leur généralisation est souvent un échec car elles sont déconnectées de leur histoire locale, leur principal soutien. Ainsi, l'on observe que les professionnels du social déploient à travers leurs pratiques professionnelles et leurs positions sociales des stratégies politiques de lutte contre la pauvreté concurrençant les modèles centraux.



Nouveaux habits et vieilles dépouilles

Ce voyage dans les expériences françaises de lutte contre la pauvreté révèle l'impossible problématisation de la lutte contre la pauvreté dans le diagramme des politiques sociales, comme si la pauvreté constituait un bloc irréductible et imperméable à une certaine intelligence politique. Les initiatives issues de ce temps de crise économique exhibent un déguisement d'Arlequin.

De nouveaux habits et de vieilles dépouilles offrent les parures des dispositifs. Elles masquent les contradictions pour créer ce consensus des « hommes de bonne volonté » face à l'intolérable présence de la misère dans nos sociétés. La pluralité des discours de lutte contre la pauvreté de ces dernières années se déploie dans une prolifération de techniques réduisant les ambitions politiques — de soixante propositions on passe à quatre mesures — en révélant des logiques concurrentes. La caractéristique de cette manière de prendre en compte le risque « pauvreté » témoigne d'un type de politique obéissant à une logique sociale propre. L'histoire des idéologies de lutte contre la pauvreté enseigne une logique des idées. Le risque social représenté par la pauvreté et la misère enfante une logique de la technologie. La proximité existentielle et la personnalisation des situations laissent surgir des pratiques sociales. Celles-ci créent une logique de la pratique qui se propose comme une politique « à l'état pur », dégagée des compromis des programmes. C'est dans cet état des lieux que s'élabore l'idée politique de lutte contre la pauvreté. L'absence de maturité de cette réflexion n'est-elle pas le signe d'une incapacité majeure et conceptuelle, ou bien l'histoire inédite d'une idée, d'une utopie ? Les fluctuations des programmes et des positions des

acteurs n'introduisent-elles pas une figure politique originale ? Toute solution trouvée n'est-elle qu'un artefact d'une réforme ou d'une justice sociale toujours réclamée ? La lutte contre la pauvreté n'est-elle pas notre impôt pour transformer le politique ?

Michel Tachon
Sociologue
Association de recherches et
d'études des politiques sociales
Lyon

PROGRAMME GOUVERNEMENTAL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Gouvernement Mauroy
Janvier 1983

Ce programme de lutte contre les situations de pauvreté et de précarité comprend cinq axes d'intervention :

1° améliorer l'accueil des personnes

- la mise en place d'un dispositif d'aide aux parents isolés
- le développement des régies d'avances dans les directions départementales des Affaires sanitaires et sociales
- l'organisation de services d'urgence 24H/24
- le développement du dialogue avec les familles.

2° éviter les ruptures de prestations

- amélioration des circuits de mutation de caisse à caisse, notamment en cas de déménagement des allocataires
- accélération du passage de l'allocation d'éducation spéciale à l'allocation aux adultes handicapés
- passage des allocations de parent isolé à allocation mensuelle d'aide sociale à l'enfance
- accélération du passage des indemnités journalières d'assurance maladie aux pensions d'invalidité
- intervention plus active des directions régionales des Affaires sanitaires et sociales dans le traitement des réclamations.

3° veiller aux risques de pauvreté

- organisation d'entretien de caractère social avec les chômeurs de longue durée
- recherche d'une plus grande disponibilité des permanences sociales

- promotion d'une politique de loisirs pour les enfants des milieux défavorisés.

4° s'attaquer aux causes de pauvreté

- l'aide aux familles défavorisées vis-à-vis des circuits commerciaux
- l'accès aux soins
- le recouvrement des créances et des saisies
- la lutte contre l'analphabétisme et l'illettrisme.

5° favoriser le développement social

- formation des travailleurs sociaux issus des milieux défavorisés
- actions d'insertion par l'économique.

Le programme 1983 a été reconduit en 1984. Il a bénéficié de financements spécifiques : 67 millions de Frs en 1983 et 71 millions de Frs en 1984.

153

Source : Marinette Girard, Directeur de l'Action sociale au Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale. UNBASF, janvier-février 1984.

« LUTTER CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ »

Programme d'action du 17 octobre 1984

Le Conseil des ministres réuni le 17 octobre 1984 a pris plusieurs mesures visant à prévenir les situations de détresse et à faire face aux urgences les plus grandes, en renforçant l'action des collectivités territoriales et des associations :

- Logement des familles en difficulté

Les commissaires de la République recevront l'instruction d'examiner personnellement la situation des familles en difficulté et menacées d'expulsion avant la date traditionnelle du 1^{er} décembre.

Des commissions examinant les impayés de loyers, mises en place en juillet 1982 dans 28 départements pour soutenir les familles en difficulté temporaire, seront créées si nécessaire dans d'autres départements¹.

À l'intérieur des contingents de logements dont disposent les commissaires de la République, des logements sociaux vacants seront loués à des associations pour être mis par elles à la disposition de personnes en difficulté.

Des travaux d'utilité collective seront affectés à l'aménagement de lieux d'accueil...

- Amélioration de la situation des chômeurs les plus âgés.

Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans qui avaient, au 1^{er}

avril 1984, épuisé les durées réglementaires d'indemnisation de l'ancien régime d'assurance, pourront désormais bénéficier de l'allocation de solidarité (40 F par jour).

- Une instance de coordination sera placée auprès des commissaires de la République afin de rassembler au niveau local tous les partenaires concernés par la lutte contre la pauvreté : collectivités territoriales, associations, organismes sociaux, services extérieurs de l'État... Cette instance aura pour mission de veiller à une application rapide et efficace des décisions arrêtées.

- Dispositions financières

Pour financer ces actions, un crédit de 500 millions de francs sera dégagé. Il sera financé notamment par un prélèvement supplémentaire de 0,5 p. 100 sur les grandes fortunes de plus de 20 millions de francs (2 milliards de centimes).

Une première tranche de 200 millions de francs sera immédiatement débloquée et répartie par le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale au profit, d'une part des associations qui mènent des actions dans ce domaine, d'autre part, des commissaires de la République en vue d'encourager les initiatives de l'ensemble des acteurs locaux. Un premier bilan sera établi le 15 décembre.

1. Le 6 novembre dernier, Paul Quilès (ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports) a annoncé la création d'un fonds d'aide aux loyers impayés à Paris. L'aide de l'État (35 %) s'élève à 3,5 MF.

LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Jacques Chirac :

C'est un véritable plan ORSEC de la misère pour 1984/85 que nous devons élaborer au-delà de toutes considérations partisans et avec le concours de toutes les forces et

bonnes volontés disponibles : État, collectivités locales, administration et services concernés, œuvres privées. » 9 octobre 1984.

Les maires des grandes villes de France :

« Un appel solennel à toutes les parties prenantes pour engager une réflexion de fond sur l'aggravation du phénomène de la pauvreté. » (En priorité, et « à titre provisoire », l'AMGVF préconise la mise en place d'un système de solidarité nationale sous forme d'aides au logement et aux revenus.) 9 octobre 1984.

Adrien Zeller, député du Bas-Rhin au nom du CDS :

« Face au scandale de la pauvreté, le choix est celui-ci : continuer de bricoler ou innover, en organisant la gestion, sur des bases originales, d'un droit nouveau, le droit à un revenu minimum d'existence pour chaque Français. » Septembre 1984.

Jacques Barrot, député :

« Personne ne saurait se plaindre des mesures arrêtées par le Conseil des ministres mais il ne faut pas que cet effort dispensé en catastrophe fasse illusion. Cette distribution de secours ne saurait dispenser le gouvernement d'un vrai redéploiement des transferts sociaux. Il faut introduire un revenu familial minimum. » 18 octobre 1984.

Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports :

À propos des sans-logis : « Le Conseil des ministres (du 17 octobre 1984) s'est efforcé d'apporter des réponses au phénomène de la pauvreté. Elles ne sont pas définitives, parce que l'État ne peut pas, seul, prendre en charge un problème qui concerne aussi les col-

lectivités locales. Un exemple : si dans une ville des locaux communaux sont disponibles, je suis prêt à financer l'aménagement de ces locaux qui, avec le concours des associations caritatives, serviraient d'abris provisoires. Peu de personnes, je dois dire, m'en ont fait la demande. Ce n'est pas l'État, ce ne sont pas les HLM qui peuvent faire du logement gratuit. Ce n'est pas leur vocation. » 30 octobre 1984.

**Georgina Dufoix,
ministre des
Affaires sociales et
de la Solidarité
nationale :**

« L'État ne faillira pas à sa tâche mais il ne peut agir seul. Le problème de la pauvreté touche la conscience de chacun. » 17 octobre 1984.

**André Bergeron
(CGT-FO) :**

« Ce n'est pas par des mesures charitables qu'on luttera efficacement contre la paupérisation et ses conséquences » (...) « Actuellement, 900 000 personnes ne peuvent prétendre à rien : les trois-quarts ont moins de 25 ans. Le problème posé est donc d'une ampleur considérable. La situation ne saurait demeurer en l'état. Outre ses conséquences sociales, elle peut, par enchaînement, avoir des prolongements pour notre démocratie. » 23 octobre 1984, lettre au Président de la République.

Henri Krasucki (CGT) :

« La situation de plus en plus dramatique que vivent les travailleurs au chômage, parvenus en fin de droit, me fait un devoir d'intervenir, avec la gravité qu'elle appelle, auprès du chef du gouvernement. » 6 octobre 1984, lettre adressée à Laurent Fabius.

Yvon Gattaz (CNPF) :

« Je reconnais que, du point de vue de la solidarité nationale, il faut faire quelque chose pour les nouveaux pauvres. On ne peut pas laisser ces gens-là dans un état de délabrement financier, moral et physique ». 8 octobre 1984. « L'assurance a des limites, pas la solidarité. Je m'explique. L'UNEDIC avait accumulé des déficits, il fallait donc engager une réforme de fond. Aujourd'hui, il existe deux systèmes de solidarité. Le premier est financé exclusivement par les entreprises et les salariés. Il est réservé aux salariés et il a des limites, comme toute assurance. Le second relaie le premier et le complète. Il est financé par l'État, c'est-à-dire par l'impôt. C'est donc à l'État de définir l'ampleur de l'effort de solidarité qu'il est possible de mener avec les ressources qu'il prélève sur les entreprises et les particuliers. » 24 octobre 1984.

LES ASSOCIATIONS
HUMANITAIRES

**Abbé Pierre
(Compagnons
d'Emmaüs) :**

« Aucune mesure n'aura sa pleine efficacité tant que notre peuple n'aura pas accepté d'ouvrir les yeux et rejeté l'illusion que la crise est un accident qui peut être oublié et nous reconduire à la croissance. » Octobre 1984.

**Joseph Wresinski
(ATD Quart-Monde) :**

« Les centaines de milliers de familles qui sont aux prises avec les difficultés insurmontables de l'extrême pauvreté sont en droit d'attendre le consensus de toute la nation pour engager la guerre contre la misère.

Après les mesures d'urgence prises par le Conseil des Ministres du 17 octobre, le Mouvement ATD QUART-MONDE se réjouit de l'im-

portance des crédits débloqués mais il ne peut pas croire que le Gouvernement s'arrêtera à ces mesures, dont beaucoup ne sont pas nouvelles.

Pour garantir le droit au logement de toutes les familles, le Mouvement ATD QUART-MONDE en appelle toujours à une trêve immédiate des expulsions et de toutes les dettes contractées envers les organismes publics ou parapublics. Il renouvelle sa demande que les HLM reçoivent mandat de la nation pour loger en priorité les familles les plus défavorisées. Il rappelle également sa demande de création d'un véritable revenu familial garanti. » 17 octobre 1984.

**1^{er} février 1954
Appel de l'Abbé
Pierre sur les
antennes de la
Radiodiffusion
française.**

Mes amis, au secours...

Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à 3 heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant-hier, on l'avait expulsée. Chaque nuit, ils sont plus de 2 000 recroquevillés sous le gel, sans toit, sans pain, plus d'un presque nu. Devant tant d'horreur, les cités d'urgence, ce n'est même plus assez urgent.

Écoutez-moi : en trois heures, deux premiers centres de dépannage viennent de se créer : l'un sous la tente au pied du Panthéon, rue de la Montagne-Sainte-Genève, l'autre à Courbevoie. Ils regorgent déjà, il faut en ouvrir partout. Il faut que ce soir même, dans toutes les villes de France, dans chaque quartier de Paris, des pancartes s'accrochent sous une lumière dans la nuit, à la porte de lieux où il y ait couverture, paille, soupe et où on lise sous ce titre « Centre Fraternel de dépannage » ces simples mots « Toi qui souffres,

156 qui que tu sois, entre, dors, mange, reprends espoir, ici on t'aime ».

L'épiscopat français :

« La pauvreté ne peut plus être considérée comme un phénomène marginal permanent qui ressortirait seulement de l'aide ou de l'assistance publique ou privée.

Elle atteint maintenant le tissu même de la société et menace sa cohésion. Elle fait mieux discerner les exigences éthiques fondamentales de justice, de responsabilité et de solidarité qui doivent être à la base d'une nation démocratique.

C'est pourquoi l'on parle de « solidarité nationale », à la charnière de l'économie et du social. Le problème de la pauvreté interpelle toute la nation. » 27 septembre 1984.

Le secours catholique :

« Le logement en HLM... rêve ou réalité ?

C'est bien une réalité puisque l'on compte plus de trois millions de logements locatifs HLM dans lesquels vivent dix millions de Français et résidents en France.

Et pourtant, dans la plupart des agglomérations urbaines, les demandes sont si nombreuses et le nombre de logements à attribuer est si restreint que les Commissions d'attribution parent au plus pressé. Tant pis pour les familles candidates dont le dossier mal préparé ne

comporte pas tous les points qui pourraient les rendre prioritaires parmi les prioritaires. Alors, bien qu'inscrits partout, on attend... parfois des années.

Est-ce pour cette raison que M.B..., honnête père de famille de trois enfants au foyer — un quatrième est attendu —, travaillant régulièrement (et donc capable de justifier des revenus suffisant pour payer un loyer) et vivant sur une commune de la région parisienne dans un logement insalubre, a reçu en 1983 cette incroyable réponse de son maire :

Votre situation a retenu mon attention, mais je ne peux que vous confirmer qu'IL VOUS FAUDRA ATTENDRE ENCORE QUELQUES ANNÉES avant d'être relogé. Vous avez déposé votre demande le 22 octobre 1977 et l'Office public ne reloge pas actuellement les familles qui se sont inscrites la même année que vous... Je comprends votre impatience mais il vous faut considérer que, malgré les 6 500 logements sociaux que nous avons construits, vous êtes 3 200 familles inscrites et que peu d'HLM se libèrent chaque mois.

Il est vrai qu'en 1983, l'Île-de-France comptait dans ses fichiers départementaux de mal-logés 317 500 demandeurs dont 94 350 prioritaires. Alors, combien de prioritaires en France ? » Octobre 1984.

Source : Revue H, décembre 1984.

LES GRANDES ASSOCIATIONS HUMANITAIRES

ATD-QUART-MONDE

Fondé en 1957 par Joseph Wresinski, alors aumônier dans un bidonville de la région parisienne. 300 permanents et des milliers de bénévoles. L'association gère 11 « universités populaires », 56 bibliothèques de rue et deux foyers d'hébergement. Budget : 20 millions de francs par an, dont 40 % de subventions pour des projets précis, le reste des recettes provenant de dons, legs, cotisations.

Adresse : 33, rue Bergère, 75009 Paris.

Armée du Salut

Créée en France en 1881 par les filles du fondateur anglais, un pasteur méthodiste. 289 officiers (payés au SMIC), 701 employés et des bénévoles. Services de repas (2 millions l'an dernier dont 35 000 soupes de nuit ambulantes) et accueil en centres d'hébergement. Budget de 160 millions de francs provenant de quêtes et dons, plus des prix de journée versés par la DDASS.

Adresse : 76, rue de Rome, 75008 Paris.

Emmaüs

Mouvement de solidarité créé en 1949 par l'Abbé Pierre. 3 000 compagnons répartis en communautés autogérées et 47 comités de bénévoles. Secours divers dont soupes de nuit à Paris et centres d'hébergement. Le chiffre d'affaires (80 millions de francs en 1983) provient de dons et du produit des ventes des chiffonniers d'Emmaüs.

Adresse : 32, rue des Bourdonnais, 75001 Paris.

Secours catholique

Créé en 1946. 600 employés, 45 000 bénévoles. Distribue vivres et vêtements et accueille des personnes en situation de détresse dans 8 cités-secours. Budget : 263 millions de francs, provenant essentiellement de legs et du fruit d'une collecte annuelle.

Adresse : 106, rue du Bac, 75007 Paris.

Secours populaire

Organisation non confessionnelle et apolitique, créée en 1945. 140 salariés, 15 000 bénévoles et 38 000 collecteurs. Recueil et distribution de nourriture et de vêtements. Budget : 70 millions de francs cette année, provenant des collectes, auxquels s'ajoute une subvention de l'État.

Adresse : 9, rue Froissart, 75003 Paris.

Société Saint-Vincent-de-Paul

Fondée en 1833. 30 000 bénévoles en France qui apportent leur soutien aux isolés, aux familles en difficulté, aux migrants. Aide distribuée : 35 millions de francs en 1983, provenant de quêtes en paroisses et contributions diverses.

NOTES

- ¹ Cité par M. Noblecourt, dans *Le Monde* du 1^{er} novembre 1985. Le plan d'octobre 1984 a été reconduit le 30 octobre 1985 pour l'hiver 1986.
- ² Polanyi (1983) montre que l'instauration d'une « loi sur les pauvres » entraîne une rupture d'autres digues de protection sociale.
- ³ Sur ces points, voir l'interview de Nicole Questiaux dans « La gauche, pour quoi faire ? » (*Esprit*, 10-11, novembre 1981).

Bibliographie

- BELORGEY, J.M. (1985), « La politique sociale, carrefour ou impasse ? », *Projet*, 193.
- BIT (1984), *La Sécurité sociale à l'horizon 2000*, Genève.
- BLUM-GIRARDEAU, C. (1981), *Les Tableaux de la solidarité*, Paris, Economica-La Documentation française.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN. Préparation de l'orientation préliminaire du VII^{ème} Plan (1975), *Inégalités sociales*, Paris, La Documentation française.
- DONZELOT, J. (1985), « Vers un nouvel esprit public », *Esprit*, I, janvier.
- EWALD, F. (1986), *L'État providence*, Paris, Grasset.
- FOURNIER, J. et N. QUESTIAUX (1979), *Le Pouvoir du social*, Paris, PUF.
- FOURNIER, J. et N. QUESTIAUX (1984), *Traité du social, situations, luttes, politiques, institutions*, Paris, Dalloz.
- FRANCE (1980), *La Pauvreté et la lutte contre la pauvreté. Rapport français présenté à la Commission des Communautés européennes*, Paris, Fondation pour la recherche sociale, décembre.

FREIDSON, E. (1984), *La Profession médicale*, Paris, Payot.

JOBERT, B. (1981), *Le Social en plan*, Paris, Les Éditions ouvrières.

GONTCHAROFF, G. (1980), *Des municipalités face au problème de la pauvreté*, ADELS.

LE BRAS, E. et E. CAMEL (1986), « La charité : une affaire qui marche », *Science et vie économique*, 16, avril.

LENOIR, R. (1984), *Les Exclus, un Français sur dix*, Paris, Seuil.

OGIEN, R. (1983), *Théorie ordinaire de la pauvreté*, Paris, PUF.

OHEIX, G., rapporteur (1981), *Contre la précarité et la pauvreté, 60 propositions*, Rapport remis au Premier Ministre, février, 143 pages, multigraphié.

PEQUIGNOT, H., rapporteur (1978), « La lutte contre la pauvreté », Conseil économique et social, 20 septembre, *Journal officiel*, 6 mars 1979.

PITROU, A. (1980), *La Vie précaire des familles face à leurs difficultés*, CNAF.

POLANYI, K. (1983), *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, préface de Louis Dumont, Paris, Gallimard.

STOLERU, L. (1974), *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion.

VINGRE, M. (1980), *Le Social c'est fini !*, Paris, Autrement.