



HAL
open science

LES SEPT DÉFIS DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LES SEPT DÉFIS DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE. Population et avenir, 2000, 647bis, pp.4-12. halshs-01096490

HAL Id: halshs-01096490

<https://shs.hal.science/halshs-01096490>

Submitted on 17 Dec 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Les sept défis de la lutte contre l'exclusion sociale

Le *Petit Robert* définit l'exclusion sociale comme la « marginalisation de certaines catégories sociales ».

L'emploi de cette expression est récent, mais la question de l'assistance à apporter aux personnes les plus en difficulté est fort ancienne. C'est pourquoi il paraît d'abord nécessaire de faire retour à la fois dans la longue histoire de l'humanité, puis dans l'histoire contemporaine. En second lieu, il convient d'éclairer ses domaines de définition, condition indispensable pour projeter des solutions à ces problèmes. Enfin, nous préciserons les grands défis de la lutte contre l'exclusion sociale, tels qu'ils se présentent au tournant du troisième millénaire.

Le monde grec

Considérons d'abord la longue durée ; il est certain que la plupart des grandes civilisations, au moins dans une période de leur existence, ont ressenti la nécessité de protéger les individus dans le besoin et ont organisé des politiques sociales à cette fin.

Ainsi, dans le monde grec, au VII^e et VI^e siècles, les chefs, désignés sous le nom de tyrans,¹ qui dirigent certaines villes (Corinthe, Sycion, Mégare, Athènes favorisent les petits cultivateurs (partage des terres, suppression des dettes, diminution des redevances), et prennent les premières décisions relatives à ce que nous appellerions aujourd'hui le surendettement.

A l'époque classique, l'assistance prend plutôt la forme de récompense à certains vieillards pour services rendus à la collectivité : des sénateurs, comme de pauvres invalides, peuvent être hospitalisés dans des prytanées et prétendre parfois aux distributions des oboles.

Le monde romain

Rome va amplifier, au cours de son histoire, l'importance donnée au social, à plusieurs reprises. Ainsi, pendant la *Respublica*,² en 368-366, les lois *Liciniae Sextiae* atténuent les dettes. Pour résoudre la crise politique, économique et sociale de 134, qui conduira de la « *civitas* » au concept de l'Etat en 14 après J.-C., diverses mesures sont prises dont la dis-

tribution de terres récupérées au profit de citoyens pauvres. Mais Jacques Ellul note que ces derniers n'étaient pas favorables à ce texte, car « ils ne voulaient pas quitter Rome et les distributions gratuites de vivres »,³ assurés par les Sénateurs et les *Nobilitas* (et gage pour eux d'une grande popularité). Avec la loi frumentaire, le Tribun Caius Gracchus affranchit la clientèle des Sénateurs et fait voter que dorénavant la *Respublica* procédera aux ventes de blé à vil prix.

Plus tard, au temps d'Auguste, la volonté de renforcer la hiérarchie sociale conduit l'empereur à distribuer à la plèbe urbaine, oisive, des vivres, puisque le travail, œuvre exclusive des esclaves, est déconsidéré : 200 000 citoyens sont inscrits pour recevoir le blé et l'huile gratuitement. Auguste y ajoute des distributions exceptionnelles d'argent et des ventes de blé à bas prix. Ses successeurs prendront diverses initiatives dans le même sens.

Ainsi les empereurs romains se considèrent-ils comme les débiteurs des citoyens pauvres, catégorie qui exclut les esclaves. Cette attitude va se renforcer durant l'ère chrétienne, puis se généraliser, avec l'affirmation de la notion d'égalité entre les hommes et le développement de la valeur de charité. Ainsi, soucieux de protéger les *humiliores*, Constantin décide que les pères de cinq enfants et les pauvres ne paieront pas d'impôt. Dans les villes, il autorise les pauvres à prendre gratuitement et chaque jour leur pain aux fours publics. Il leur fait don de terrains pour construire des habitations. La constitution de 382 ordonne même que l'on fasse une enquête sur la capacité de travail des déshérités dans l'Empire pour leur fournir du travail. La législation de la protection établit tout un droit spécial (*jus singulare*) au profit des faibles : elle concerne non seulement les mendiants, mais les faibles de toutes sortes, économiquement ou humainement ; cette approche fait déjà songer à notre terminologie actuelle d'exclusion sociale.

De l'Eglise à la sécularisation

Après l'implosion des institutions civiles romaines, et en dépit de principes affirmés, tel celui de Charlemagne prescrivant aux Comtes d'avoir à secourir les pauvres dans leurs fiefs, la plupart des œuvres d'as-

par le Recteur
Gérard-François
DUMONT



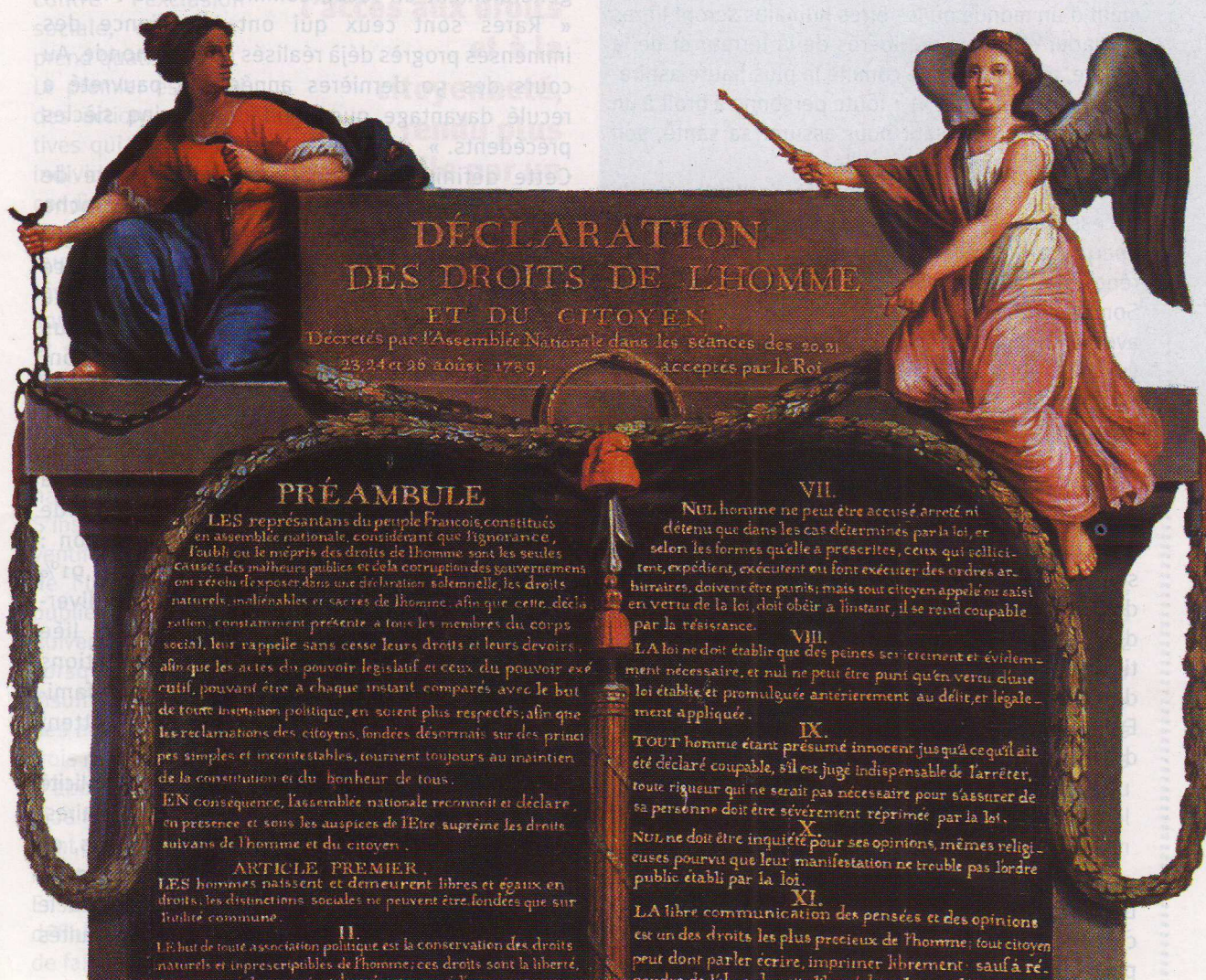
sistance vont être organisées et administrées, pendant plus d'un millénaire, par l'Eglise, seule institution pérenne. Des ordres religieux sont consacrés à la charité.

Après plusieurs siècles de ces pratiques, une nouvelle et importante impulsion sociale de l'Eglise se manifeste au XVII^e siècle : les œuvres fondées par Saint-Vincent de Paul développent l'aide en nature, et la visite à domicile des malades et des indigents. Mais, parallèlement, a commencé, avec le développement médiéval des autonomes communales⁴ et l'affirmation des pouvoirs civils, une sécularisation de l'assistance. Des communes prennent la place de l'Eglise dans la direction d'établissements hospitaliers et la distribution des secours. François I^{er} crée les « bureaux des pauvres », lointains ancêtres des Centres Communaux d'Aide Sociale. En 1601, le droit social est fondé juridiquement en Angleterre, sous le règne d'Elisabeth, avec la première « loi des pauvres » (*Poor Law*) : elle affirme la responsabilité de la collectivité publique à l'égard des personnes dans le besoin et tout particulièrement de trois classes d'indigents : les valides, les invalides et les

enfants. Pour les premiers, leur situation d'indigence étant le plus souvent liée à l'inactivité, les paroisses sont dans l'obligation de les secourir en leur fournissant du travail : droit à l'assistance et droit au travail sont donc affirmés parallèlement.⁵ C'est en réaction à cette loi que Malthus énoncera, en 1798, une théorie⁶ pessimiste sur l'avenir de l'humanité.

Les grandes lois d'assistance

Les écrits de Montesquieu et des philosophes du XVIII^e siècle sont conformes à l'esprit de la loi anglaise et fondent cet extrait de la Constitution – non appliquée – du 24 juin 1793 : « La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant un travail, soit en assurant les moyens de subsister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». En France, le XIX^e siècle voit se développer la mutualité et des institutions de prévoyance sociale, tandis que l'Etat se tient plutôt en retrait, exception faite de





la loi de 1838 sur les aliénés, organisée au niveau du département. Il faudra attendre les bouleversements sociaux nés de l'ère industrielle, puis les principes affirmés dès 1889 par le Congrès international d'assistance, pour enregistrer la naissance des lois d'assistance publique : loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, loi du 14 juillet 1905 sur « les vieillards, infirmes et incurables », loi du 27 juin 1904 sur l'assistance à l'enfance, avec un rôle essentiel donné à la commune. En 1906, on compte plus de 1 390 000 individus secourus, principalement dans les départements ouvriers, notamment ceux du Nord.⁷

De la surprise de 1945 à la loi sur l'exclusion sociale

Alors que l'on pense que la législation de la Sécurité Sociale va permettre une réduction des budgets d'aide sociale, contre toute attente, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale augmente. Pendant cette même période, en 1948, le préambule et l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirment solennellement : « ... L'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme (...) ». « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille ».

En France, la meilleure efficacité de l'aide sociale nécessite de simplifier la législation d'assistance, éparpillée en une vingtaine de lois, et conduit à la rénovation législative de 1953.

Son évolution plus récente est davantage connue avec notamment la loi étendant la sécurité sociale (1975), la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées (30 juin 1975), les décrets de 1982-86 organisant la décentralisation, le rapport Wrésinski (1987),⁸ la loi sur le revenu minimum d'insertion (1er décembre 1988), et la loi contre les exclusions⁹ (29 juillet 1998) qui définit ainsi ses ambitieux objectifs : « la présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».¹⁰ Enfin c'est la mise en œuvre d'une couverture maladie universelle (loi 27 juillet 1999).

L'évolution de la terminologie

L'une des évolutions constatées au travers de cette histoire est celle des termes : les Romains parlaient des humbles, les Anglais du XVII^e siècle

des pauvres, les Français de la fin du XX^e siècle découvrent les exclus.¹¹ Quant au mot pauvreté, il est utilisé dans les statistiques internationales : celles-ci définissent la « pauvreté absolue » comme un « seuil de pauvreté exprimé en valeur absolue et correspondant à l'impossibilité de satisfaire à des besoins minimaux »¹² ; « la pauvreté relative » s'applique à des personnes qui sont moins bien loties que la majorité des autres membres de la même communauté. En outre, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a défini un « indicateur de pauvreté humaine », synthétisant trois variables : « le pourcentage d'individus risquant de décéder avant l'âge de quarante ans, le pourcentage d'adultes analphabètes et les services procurés par l'économie dans son ensemble, cette troisième variable étant évaluée par trois critères : le pourcentage d'individus n'ayant pas accès aux services de santé, à l'eau potable, et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans victimes de malnutrition ». Selon ces critères, la France fait partie des pays les moins touchés par la pauvreté, phénomène généralement en recul, comme l'écrit le PNUD : « Rares sont ceux qui ont conscience des immenses progrès déjà réalisés dans le monde. Au cours des 50 dernières années, la pauvreté a reculé davantage que pendant les cinq siècles précédents. »

Cette définition internationale de l'indice de pauvreté humaine correspond à une approche novatrice de la pauvreté, puisqu'elle n'intègre pas de variable « revenu ». Cela met en évidence que toutes les définitions fondant la pauvreté exclusivement sur la faiblesse des revenus monétaires sont caduques. Quant à celles fondées sur la faiblesse des revenus monétaires et des biens et services privés ou publics disponibles, elles sont insuffisantes. En France, la situation demeure difficile à saisir. D'une part, la pauvreté monétaire, définie selon la méthode des seuils nationaux, apparaît en diminution : 17% des ménages en 1989, 15% en 1993, 12,91% en 1995.¹³ D'autre part, on constate une diversité croissante des formes de pauvreté, liée notamment à la brutalité de certaines mutations économiques et aux chocs des structures familiales, que les chiffres indiqués ne permettent pas de comprendre.

Cette diversité explique sans doute la multiplicité des termes¹⁴ utilisés : pauvres, sous-prolétaires, quart-monde, marginaux, personnes démunies, en situation précaire, déshérités, défavorisés, grande pauvreté,¹⁵ extrême pauvreté...¹⁶ qui associent le plus souvent le montant de revenus et les difficultés sociales.¹⁷



Les quatre volets de la lutte contre l'exclusion sociale

En définitive, il faut s'attacher à la définition du rapport Wrésinski : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux 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 ».

Quant à la lutte contre l'exclusion sociale, elle comprend quatre volets. Le premier est celui des actions préventives qui placent les individus dans des conditions leur permettant d'assumer leurs responsabilités humaines (personnelles, familiales et sociales), notamment en facilitant l'exercice des solidarités naturelles : familiales, de voisinage, associatives...

S'inscrivent tout particulièrement dans ce cadre préventif les politiques familiales,¹⁸ celles du logement, de l'urbanisme, les politiques éducatives, sans oublier les politiques économiques et fiscales qui doivent être mises au service de l'Homme.

Lorsque ces politiques se révèlent inadaptées, insuffisantes, ou mal mises en œuvre, le recours à des actions sociales curatives devient nécessaire à trois niveaux qu'il convient de définir.

D'abord, il peut être indispensable de fournir une aide financière ou en nature à des personnes qui ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins élémentaires.

Ensuite, opère le soutien social que je propose de définir comme une aide permettant à des personnes de faire valoir leurs droits.

Gérard-François Dumont :
« A la question monétaire s'ajoute celle de l'accès aux droits et à la citoyenneté, rendu plus difficile par un écart croissant entre la complexité des réglementations et les carences éducatives. »

Enfin, s'avère impératif l'accompagnement social, que je propose de définir comme la mise à la disposition de services qui aident les plus défavorisés à se libérer de la dépendance vis-à-vis des aides publiques.

Les malheurs de l'irrégularité, premier défi

La question du premier volet de l'action curative contre l'exclusion sociale, celle du montant des revenus, doit être replacée dans un contexte où jouent trois variables, non nécessairement liées, l'insuffisance des revenus, leur irrégularité et leur



incertitude. Ainsi, avec la montée des formes de travail précaire, de nombreuses personnes peuvent avoir un niveau annuel de ressources suffisant, alternant des activités temporaires et des périodes de chômage. Malheureusement, les retards assez fréquents de versement des prestations liées par exemple aux périodes de chômage peuvent accentuer ces irrégularités¹⁹ : il s'agirait d'avoir la volonté de mettre fin aux dysfonctionnements de certains systèmes sociaux en organisant un respect absolu des échéances de versement des allocations. Est-il normal de faire subir à un exclu ou à des familles en difficulté des retards dans le versement d'allocations,²⁰ retards que tout salarié, bénéficiant d'un emploi stable, jugerait inacceptable pour lui-même ?



Quant à l'incertitude, elle est très fréquente en ce qui concerne les prestations sociales : les conditions d'ouverture des droits sont-elles remplies ? Les formulaires administratifs ont-ils été rédigés et renvoyés en temps utile ? Le plafond de ressources est-il dépassé ?

A la question monétaire s'ajoute celle de l'accès aux droits et à la citoyenneté, rendu plus difficile par un écart croissant entre la complexité des réglementations et les carences éducatives ; le résultat des évaluations des élèves entrant au collège en fournit un indicateur : pourcentage élevé de jeunes ne sachant ni lire, ni écrire, ni compter à la fin de l'école primaire.

Ainsi, lutter contre l'exclusion sociale, ce n'est plus seulement assurer des ressources aux personnes démunies, c'est leur apporter un soutien social et plus généralement créer les conditions d'une meilleure insertion sociale.

Ce devoir nécessite le courage de relever six autres défis dans la France d'aujourd'hui et de demain.

Mieux connaître pour mieux agir

Une question trop souvent méconnue concerne la statistique démographique : en dépit de certains efforts, les informations statistiques dont on dispose sur les exclus sont insuffisantes,²¹ comme cela est déjà le cas pour les statistiques de démographie générale dont la qualité ne s'est pas améliorée, notamment avec l'allongement des périodes intercensitaires.²² Certes, on connaît généralement le nombre de bénéficiaires de droits sociaux, par catégorie de prestations : on sait par exemple que ceux du RMI étaient de 1 089 000 au 30 juin 1998. Encore s'agit-il là d'une information limitée, de la simple connaissance d'un effectif à un moment donné ; plus important est de connaître les flux, les caractéristiques des nouveaux RMistes, de ceux qui en sortent...

Mais il faudrait aussi des statistiques croisées pour mesurer le phénomène de l'exclusion : en effet, un chômeur de longue durée peut être inscrit à l'ANPE,²³ être inscrit au CCAS²⁴ de sa commune, percevoir un secours d'une autre caisse, attendre la liquidation d'une pension d'invalidité... Autre exemple, la connaissance statistique des actions des CCAS est plus que modeste.

Or l'esprit le moins scientifique admet qu'on ne peut apporter de bonnes solutions à une question qui est mal posée. Des tableaux de bord distinguant les types de personnes ou de familles,²⁵ selon leur composition, leur âge, les causes de leurs difficultés, aideraient à mieux comprendre l'exclusion sociale²⁶ et donc à mieux la combattre.

La création d'un « Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale »²⁷ semble aller dans le sens de cette réflexion, mais pose la question de façon trop générale pour être suffisamment opéra-

tionnelle. Cette démarche ne s'inscrit-elle pas dans la floraison des observatoires qui sont apparus ces dernières années comme « les champignons après la pluie » ?²⁸ Un système d'information, pour être efficace, exige la régularité de données statistiques correspondant à des concepts précisément définis ; on peut difficilement l'envisager dans le cadre d'un programme de travail défini chaque année, additionnant des études souvent disparates.

Ainsi, la priorité des institutions sociales serait de disposer de tableaux de bord régulièrement renseignés, pour l'élaboration desquels les outils de la science de la population seraient précieux.

Distinguer les causes premières et les causes aggravantes

Se pencher sur la typologie des situations d'exclusion et sur leurs mécanismes déclencheurs est une démarche nécessaire, même si elle est rendue difficile par l'urgence des actions curatives ; la diversité des situations d'exclusion est parfois omise. Ainsi a-t-on tendance à parler des foyers monoparentaux²⁹ comme s'il s'agissait d'une catégorie homogène, alors que le contexte psychologique peut s'avérer fort différent selon que la situation de monoparentalité fait suite à un célibat, à un compagnonnage, à une séparation, à un divorce ou à un veuvage. En outre, la monoparentalité peut être, selon les cas, plus ou moins subie, plus ou moins brutale, plus ou moins prévisible.

« Pourquoi la France actuelle ne serait-elle pas capable d'une croisade contre l'illettrisme comme elle a été capable, du temps de Jules Ferry, d'une croisade contre l'analphabétisme ? »

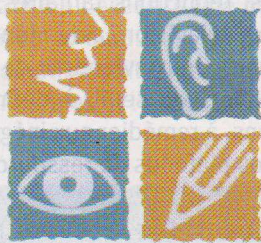
De même, l'idée, parfois répandue et soutenue par certains mouvements, de considérer les chômeurs comme un groupe social homogène³⁰ risque d'empêcher d'adapter les remèdes appropriés aux différentes situations de chômage : la question du chômage appelle en effet des réponses extrêmement diversifiées selon son origine (démission, licenciement économique, absence de qualification, absence d'expérience...), selon la tranche d'âge de la personne, selon le diplôme (absence de diplôme,



ou, à l'opposé, situation de surdiplômé..), selon le contexte familial (stimulant ou au contraire, décourageant, notamment s'il existe d'autres demandeurs d'emploi dans la famille), selon la durée écoulée depuis la situation de chômage (chômage récent, long, devenu chronique), selon les conditions réelles du chômage (premier chômage, chômage répétitif), ou selon le nombre d'employeurs précédemment connus...

En toute hypothèse, toute situation d'exclusion résulte soit d'un facteur initial déclencheur, soit d'un ou de plusieurs facteurs aggravants, exerçant leurs effets comme les pierres qui déclenchent ou aggravent l'avalanche. Or il importe de déterminer la spécificité de ces pierres, qui sont au diagnostic de l'exclusion sociale ce que les symptômes de la maladie sont au médecin. Ces pierres peuvent en effet expliquer des situations psychosociologiques très différentes, selon par exemple que la perte d'emploi provient d'une démission sur un coup de tête, d'une révocation pour faute grave commise à la suite d'une brutale séparation, d'un problème de santé physique ou mentale, d'une insuffisance linguistique...

La connaissance des mécanismes déclencheurs et accélérateurs de l'exclusion, si elle est fondamentale pour l'action curative, l'est tout autant pour l'action préventive. Prenons un exemple : qui est mieux placé que les travailleurs sociaux pour constater les dégâts de l'illettrisme ? Celui-ci touche, en s'inspirant d'une définition de l'UNESCO : « toute personne incapable de lire et d'écrire en le comprenant un exposé simple et bref de faits en rapport avec la vie quotidienne ». Or l'illettrisme, à la fin de l'école primaire, se constate et se mesure même dans les statistiques officielles de l'Education nationale. Prévenir l'exclusion de demain, c'est exténuer l'illettrisme aujourd'hui. Or, tout se passe comme si la prise en compte de ce phénomène était insuffisante. Pourquoi ? Avançons comme explication un mythe récurrent : on veut croire que les lacunes de l'école primaire seront comblées au collège, celles du collège faire l'objet d'un rattrapage au lycée. Le mythe s'exerce également entre le lycée et l'enseignement supérieur, d'où les résultats catastrophiques des examens en première année universitaire. Ce mythe fait fi de la réalité de la biologie humaine, comme nous l'avons



COLLOQUE INTERNATIONAL



INSTITUT D'ORTHOPHONIE

« GABRIEL-DECROIX »

FACULTÉ DE MÉDECINE

1, PLACE DE VERDUN

59045 LILLE CEDEX

Prévenir l'illettrisme : réflexions, pratiques et perspectives

UNION NATIONALE DES

ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES

D'ÉTABLISSEMENTS SOCIAUX,

MÉDICO-SOCIAUX, SANITAIRES

9 RUE DU FBG-POISSONNIÈRE

75009 PARIS

LILLE ● 25-26 MAI 2000

Institut d'orthophonie « Gabriel-Decroix »
Faculté de Médecine ● 59045 Lille cedex
Tél. : 03 20 62 76 18 ● Fax : 03 20 62 76 04
e-mail : inst-orthophonie@univ-lille2.fr



si souvent constaté auprès de personnes handicapés. Les handicapés physiques, qui ont eu le malheur d'être privés d'école dans leur enfance à cause de cela, ne parviennent que très difficilement (et même parfois pas du tout) à assimiler ce que les neurones frais de l'enfance acquièrent sans beaucoup d'effort, sous condition d'une pédagogie adaptée.

Pourquoi la France actuelle ne serait-elle pas capable d'une croisade contre l'illettrisme comme elle a été capable du temps de Jules Ferry d'une croisade contre l'analphabétisme ? En particulier, le droit à la nationalité française, tel qu'il est organisé par notre code de la nationalité, n'a de sens que s'il s'accompagne d'un droit à la langue française qui est, officiellement, depuis la révision constitutionnelle de 1993, la langue de la République.

L'exclu face au maquis institutionnel

Un quatrième défi tient à l'organisation des services sociaux en France. On demande à la personne en difficulté de savoir, selon la nature de ses difficultés, son âge, son lieu d'habitation, quelle est ou quelles sont les différentes institutions compétentes susceptibles de l'aider : collectivités territoriales, services de l'Etat, institutions sociales... En dépit des conventions entre institutions pour se coordonner, ou des efforts conduits sur le terrain par les travailleurs sociaux, l'exclu se trouve souvent face un maquis institutionnel que les modalités de la décentralisation ont rendu plus complexe que jamais. Comment faire comprendre à un handicapé ou à sa famille que selon son âge et son type de handicap, il doit s'adresser à telle institution ou à telle autre ? Peut-on demander aux exclus de s'y reconnaître dans l'organisation complexe de l'aide sociale, alors que les spécialistes eux-mêmes éprouvent parfois des difficultés lorsqu'il s'agit de répondre à une question simple : « qui fait quoi » ?

En particulier, la France semble le seul pays du monde où la loi a organisé, dans chaque département, deux structures publiques opérationnelles d'aide sociale – l'une relevant de l'Etat, l'autre du Conseil général. Dans un pays sans tradition fédérale comme la Suède, les collectivités territoriales ont la charge d'appliquer dans leur périmètre administratif la réglementation nationale et les décisions locales. Alors que les lois de décentralisation approchent de leur vingtième anniversaire, le moment est venu d'une indispensable clarification, l'Etat se consacrant à ses tâches essentielles, et déléguant l'ensemble des actions d'exécution. D'une façon générale, la multiplicité des institutions complique considérablement la coordination et donc l'efficacité des mesures, comme cela a particulièrement été mis en évidence avec la politique de la ville.³¹ Cette

réflexion sur l'organisation institutionnelle peut éventuellement s'inspirer du théorème que j'ai proposé : l'efficacité de l'aide sociale financière est inversement proportionnelle à la distance entre celui qui la décide et celui qui la reçoit.

De même, la réussite de l'accompagnement social est inversement proportionnelle à la complexité des procédures, au maquis institutionnel et à l'émiettement des interventions. On pourrait ainsi expérimenter que la personne en difficulté ait recours, parmi les différents intervenants sociaux, à un interlocuteur-référent.

La diversité des minima sociaux et des effets de seuil

Une cinquième question concerne les minima sociaux. Même si le montant des trois minima sociaux de longue durée (minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés) est identique, il n'est pas aisé de comprendre la diversité des cinq minima sociaux,³² conçus au départ comme transitoires. En outre, il est surprenant de constater que les minima sociaux ont parfois pour effet de pénaliser les liens familiaux.³³

L'incohérence des minima sociaux, et la diversité des plafonds de ressources multiplient les effets de seuil. Brutalement, une personne peut perdre, en franchissant un seuil, certains avantages : non-imposition des revenus, réductions tarifaires, exonération de la redevance télévision, aide ménagère gratuite, bons de vacances... Il conviendrait de réfléchir à inventorier les effets de seuil, à définir de nécessaires pondérations, à remédier aux inégalités dues à la multiplicité des plafonds de ressources.

Privilégier l'autonomie et la promotion du citoyen

Une autre question de fond dans la lutte contre l'exclusion sociale avait, en son temps, suscité les réformes de Caius Gracchus. Le soutien social, le secours, l'assistance, la tutelle n'ont pour objet ni de maintenir l'individu dans une situation d'assisté, ni de déclencher des effets d'imitation. Il ne s'agit pas d'organiser une sorte de nouvelle plèbe, entendue comme un sous-prolétariat à qui l'assistance permettrait seulement de survivre... Le succès de l'insertion sociale est inversement proportionnel aux effets pervers déclenchés par l'assistanat.

La République ne peut avoir pour objectif les valeurs écrites au fronton des mairies et oublier que l'autonomie et la dignité du citoyen doivent être les objectifs premiers de l'aide et de l'action sociales. Tous les efforts doivent tendre vers la promotion de l'individu et faciliter l'exercice des solidarités naturelles, familiales, de voisinage, associations... qui



sont les éléments essentiels de la prévention de l'exclusion. Les institutions sociales ne sont pas là pour se substituer durablement et en tous points à une société civile défaillante, mais pour agir afin que les personnes parviennent à se reprendre en charge elles-mêmes, dans le cadre d'un environnement familial et social équilibré.

Individualisme et lien social

Même si cela peut surprendre, bien comprendre le domaine de l'exclusion est plus aisé si l'on réfléchit à une situation différente, celle du créateur d'entreprise. Lui non plus ne peut réussir seul : il lui faut un environnement favorable, quelques premiers clients qui lui font confiance, des fournisseurs qui prennent des risques de paiement, et des personnes autour de lui pour l'aider périodiquement à faire le point et à effectuer les adaptations nécessaires. L'exclu, dont le sort social n'est évidemment pas équivalent à celui du créateur d'entreprise, a également besoin, comme le créateur d'entreprise, d'un environnement favorable qui l'aide dans ses difficultés financières, qui le soutienne dans l'accès à ses droits et dans ses démarches, et qui l'accompagne en lui redonnant confiance et dignité, pour lui permettre d'exercer pleinement ses responsabilités, ses devoirs, vis-à-vis de lui-même, de sa famille, de la société.

L'exclusion nécessite une multiplicité d'actions préventives et curatives, dont le succès suppose une coordination efficiente, pour surmonter les rigidités procédurales et l'esprit de chapelle parfois présents



« L'un des plus grand défis du XXI^e siècle est celui de recréer du lien social. »





dans nos systèmes sociaux. Personne n'est mieux placé que les acteurs de terrain pour constater les difficultés de la lutte contre l'exclusion sociale et pour savoir que les lois et les textes réglementaires se jugent à l'aune de leur application. Or la question, telle qu'elle se présente au tournant du millénaire, est complexe. D'une part, le contexte général et les réglementations, telle l'inadaptation et l'insuffisance de la politique familiale, accentuent la fragmentation et la destruction sociales ; d'autre part, l'individualisme est souvent valorisé comme le principe suprême, ainsi que l'attestent diverses publicités faisant l'apologie du plaisir hédoniste. C'est le reflet d'une société où la « foule solidaire », considérée comme la nouvelle norme, ne peut déboucher que sur des comportements égoïstes a-sociaux. L'un des plus grand défis du XXI^e siècle est celui de recréer du lien social. Entre la cohésion sociale assurée par la République sachant faire aimer un universel commun et l'anarchie sociale où l'homme est un loup pour l'homme, il n'y a pas de troisième voie sociétale. En œuvrant lucidement, en apportant des réponses adaptées aux défis de la lutte contre l'exclusion, il s'agit d'empêcher que l'exclusion sociale d'aujourd'hui soit le premier symptôme d'une régression de la cohésion sociale, et menace les valeurs de la République et de la démocratie. ●

¹ En dépit du sens actuel de ce mot, ces tyrans sont systématiquement pacifiques. Cf. Ellul Jacques, *Histoire des institutions de l'antiquité*, P.U.F., Paris, 1963.

² du Ve siècle à 134 avant J.-C.

³ Ellul Jacques, *op. cit.*, p. 368.

⁴ Dumont Gérard-François et alii, *Les racines de l'identité européenne*, Economica, Paris 1999.

⁵ Rosanvallon Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Editions du Seuil, Paris, 1981.

⁶ Dumont Gérard-François, *Démographie*, Editions Dunod, Paris, 1992.

⁷ Alfandari Elie, *Action et aide sociales*, Dalloz, Paris, 1989.

⁸ Wrésinski Joseph (Président d'A.T.D. Quart-monde), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Editions des Journaux officiels, 11 février 1987.

⁹ Sur la situation dans les autres pays, Cf. par exemple *Combattre l'exclusion*, OCDE, Paris, volume 1 et 2, 1998, et volume 3, 1999.

¹⁰ Article 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 29-07-98.

¹¹ Titre du livre de René Lenoir, Editions du Seuil, Paris, 1974.

¹² PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica, Paris, 1997.

¹³ Eurostat, panel communautaire des ménages.

¹⁴ A signaler également les commentaires des termes pauvreté, extrême pauvreté, précarité et exclusion dans : *Actualité et dossier en santé publique*, Dossier 12 tiré à part, septembre 1995.

¹⁵ Cf. Gaulle-Anthonioz Geneviève de, *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Editions des Journaux officiels, Paris, 27 juillet 1995.

¹⁶ Terme utilisé dans une résolution de 1989 de la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des nations unies à Genève.

¹⁷ Sans oublier le cas spécifique des personnes âgées, Cf. par exemple : Dumont Gérard-François, « La responsabilité des collectivités territoriales dans le soutien à domicile des personnes âgées », *Revue internationale de sécurité sociale*, Genève, 1992, n°3.

¹⁸ Dumont Gérard-François, *La liberté familiale*, P.U.F., Paris, 1986. Un témoignage intéressant est celui de Jean-Pierre Chevènement : « Comme maire d'une ville importante, je sais à quel point la désagrégation de la cellule familiale pèse dans la dérive des banlieues. Ce qu'on appelle la « famille monoparentale » peut être un choix mais l'est rarement. Le bonheur et l'équilibre du couple, favorisés par une politique familiale moderne, me paraissent la meilleure garantie de sa stabilité. » in : *Libération*, 13 février 1996.

¹⁹ Sur cette question, Cf. la planche dessinée de *Pauvreté et politique*, Paris, n° 10, décembre 1999.

²⁰ En 1999, les allocataires de différentes Caisses d'Allocations Familiales ont du subir de nombreux retards, car les contraintes réglementaires imposées à ces Caisses sont changeantes et de plus en plus complexes. Cf. *Le Monde*, 8 août 1999.

²¹ Il suffit de prendre connaissance du rapport du ministère de l'emploi et de la solidarité, *La mise en oeuvre des engagements de Copenhague*, Paris, septembre 1999, pour mesurer la maigre connaissance chiffrées.

²² Dumont Gérard-François, *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire*, Editions des Journaux officiels, Paris, 1996.

²³ Agence nationale pour l'emploi.

²⁴ Centre communal d'action sociale.

²⁵ Cf. par exemple Dumont Gérard-François, « La mesure des structures familiales au niveau infranational », *Mesurer et comprendre, Mélanges à Jacques Dupâquier*, P.U.F., Paris, 1993.

²⁶ Signalons l'intéressante publication « Mesurer la pauvreté aujourd'hui », *Economie et statistique*, n° 308-309-310, 1997. Son objet ne consiste pas à répondre au défi de l'observation statistique exposé ici.

²⁷ selon le décret du 22 mars 1999, pris en application de la loi du 29 juillet 1998, *Journal officiel*, 23 mars 1999, p. 4327.

²⁸ Selon la formule employée par Jean Rouchet, in : *Les actualités du CNIS*, n° 33, octobre 1999.

²⁹ Dumont Gérard-François, « La situation matrimoniale des foyers monoparentaux à revenus faibles ou sans revenus », *Population*, vol. 47, n° 4, 1992.

³⁰ certains parlent ainsi de la formation d'une *under-class*, les *Cahiers français*, n° 291, mai-juin 1999.

³¹ Selon Christine Garin, « Le rendez-vous manqué de la ville », *Le Monde*, 21 juillet 1999, « le "travail" gouvernemental se perd dans un fouillis d'initiatives ministérielles... Il se dilue, aussi, dans un ensemble de lois et de projets de lois ». Sur le terrain, on constate des difficultés à faire travailler en équipe des administrations qui privilégie parfois l'esprit de chapelle. L'intérêt des décisions annoncées par exemple en décembre 1999 (Cf. *Le Monde*, 15 décembre 1999) est certain, il s'agit désormais d'assurer une mise en oeuvre efficiente.

³² Allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage, allocation d'insertion, allocation de solidarité spécifique et revenu minimum d'insertion. Cf. par exemple, *les Cahiers français*, n° 192, juillet-septembre 1999 ; Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts, *Mimima sociaux, entre protection et insertion*, Paris, n° 6, 1997 ; Dollé Michel, « Minima sociaux : plus de cohérence pour plus de justice », *Droit social*, Paris, n° 3, mars 1998.

³³ Cf. Familles de France, *Minimas sociaux*, Paris, 19 mars 1998. Ce dossier a notamment encouragé le gouvernement à cesser de retrancher les majorations par âge de l'allocation différentielle (Cf. Bichot Jacques, *La lettre Familles de France*, Paris, n° 150, décembre 1999).