

# Les configurations locales de la pauvreté

## *Synthèse d'études monographiques*

Fatima Bellaredj, Olivier Douard,  
Virginie Poujol, Philippe Langevin (Amedis)  
Dominique Mansanti, Élisabeth Maurel  
(Cerat/Pacte - Iep Grenoble)

Christian Guinchard, Lætitia Ogorzelec, Lucie Juvet  
(Interunec-Universités de Besançon et Mulhouse).

Avec la collaboration de Michel Autès  
(Ifresi-Université de Lille 1)

et Marie-Thérèse Espinasse (secrétaire générale de l'Onpes)

**L**ES configurations locales de pauvreté présentent une synthèse d'études qualitatives réalisées dans six territoires contrastés. Si les composantes de la pauvreté varient fortement selon les territoires, la manière dont les acteurs locaux engagés dans la lutte contre la pauvreté définissent et caractérisent les situations de pauvreté reste fortement marquée par les dispositifs de politiques publiques et les publics éligibles à ces politiques.

L'observation et l'analyse de l'organisation locale de la lutte contre la pauvreté mettent en évidence une part croissante des thématiques sociales dans les politiques communales et intercommunales à côté des départements, dont le rôle central en matière d'action sociale s'est trouvé renforcé avec la décentralisation. Dans cette recomposition bipolaire de l'action locale, les associations, au-delà de leurs interventions habituelles, apparaissent assez souvent comme des lieux relais entre les différents acteurs publics, organisant la confrontation ou l'interpellation.

Les constats dressés dans les précédents travaux de l'Observatoire<sup>1</sup> montrent une forte diversité des figures locales de la pauvreté. Non seulement les taux de pauvreté varient fortement sur l'ensemble du territoire – ce qui ne constitue pas en soi un objet d'étonnement –, mais, surtout, les formes territoriales de pauvreté ne sont pas identiques. Entre la pauvreté des zones industrielles en déclin, celle des zones rurales enclavées ou celle des centres-villes des grandes métropoles, il existe des différences significatives.

De même, la corrélation entre taux de chômage et taux de pauvreté, l'importance de la question du logement et de la nature, publique ou privée, du parc de logements réservé aux plus pauvres ne dessinent pas des figures stables. Ce n'est pas la «même pauvreté», qui ne serait qu'inégalement répartie sur les territoires en fonction de leurs niveaux de richesse respective, mais différentes réalités locales de la pauvreté.

Par ailleurs, les indicateurs monétaires ne restituent qu'une partie de la réalité de la pauvreté telle qu'elle est vécue par les personnes concernées. Les questions de santé, d'éducation, d'accès à la culture ou à des biens comme les loisirs ou les vacances, les sentiments d'isolement demeurent très dépendants, en tout cas, très liés à des contextes locaux.

Ces constats sont maintenant de mieux en mieux connus. Ils ouvrent dès lors un vaste champ de recherche sur la connaissance de ces conjonctures locales de la pauvreté. La pauvreté a une histoire locale, des caractéristiques locales. Leur compréhension est nécessaire à une meilleure prise en compte des situations concrètes, des mécanismes d'entrée et de sortie de la «pauvreté», telle que la définissent les indicateurs statistiques.

Cette compréhension est d'autant plus nécessaire que, de même que les formes et les histoires locales de la pauvreté font que les pauvres vivent des situations différentes, les modalités locales de la prise en charge de la pauvreté sont elles-mêmes diversifiées. Loin d'être la déclinaison uniforme de politiques nationales, les modalités locales de prise en charge de la pauvreté aménagent les politiques nationales, les combinent avec des ressources ou des traditions locales, ou mettent en place des systèmes de gestion locale des mesures qui leur donnent leurs spécificités locales. De même, la combinaison des ressources issues des mesures de la politique publique et des ressources qui tiennent à l'organisation privée des secours, non seulement à travers les grandes organisations caritatives nationales, dont la présence n'est pas égale sur le territoire, mais aussi, à travers de multiples initiatives d'aides microlocales, aboutit à des organisations locales qui ont chacune leurs particularismes. Qu'il n'y ait pas d'unité ni d'uniformité tant dans les réalités locales de la pauvreté que dans les modalités locales de sa prise en charge ne constitue donc pas une nouveauté.

---

1. Laurent Davezies et Emre Korsu – «Essai d'une géographie de la pauvreté», *Les Travaux de l'Onpes 2001-2002*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 151-320.

Par contre, la connaissance de cette diversité et de ses effets n'a pas fait l'objet de travaux de recherche importants, alors même que la production locale de connaissance constitue un vaste continent largement ignoré des travaux plus savants. C'est cette relative lacune qu'a voulue, très particulièrement, combler l'appel d'offres que l'Observatoire a organisé en 2003-2004 sur les formes locales de la pauvreté. L'ambition de ce programme est à la fois vaste et modeste. Vaste parce que, bien entendu, l'approche des situations locales nécessite des travaux importants et complexes qui ne peuvent pas se résumer dans l'accumulation de monographies. Il faut, non seulement pouvoir décrire et expliquer la variété des formes locales de la pauvreté, mais aussi pouvoir analyser les raisons de ces variations. C'est pourquoi l'ambition du programme est aussi modeste. Il s'agit de montrer dans un premier temps à la fois la faisabilité de telles recherches et aussi l'intérêt en termes de connaissance qu'elles doivent susciter pour la compréhension de la pauvreté.

Il ne s'agit pas d'opposer, dans un tel programme, des connaissances globales, produites au niveau national, et la myriade des situations locales qui déforment les connaissances ainsi construites, comme si les unes et les autres s'invalidaient réciproquement. Ce n'est pas une simple confrontation des connaissances abstraites par rapport à d'autres qui seraient plus concrètes, ou des connaissances qui seraient basées sur le quantitatif par rapport à des approches qualitatives, ou encore des connaissances objectives opposées à une compréhension subjective des phénomènes de pauvreté. Le pari est plutôt de faire fonctionner ensemble toutes ces approches, pour voir les effets de leurs agencements, leurs angles morts, pour les corriger et les compléter les uns par les autres.

Projet ambitieux, mais qui ne sacrifie pas à l'éclectisme. Il s'agit de regarder la pauvreté «par le bas» et de voir comment les différentes approches se combinent et se complètent.

C'est du moins dans cet esprit qu'a été conçu le programme dans la formulation de ses objectifs. Nous rappellerons d'abord quelques étapes précédentes dans la réflexion de l'observatoire, qui ont débouché sur le présent programme. L'objectif de cette introduction à l'ensemble de la démarche ne consiste pas à présenter les différents résultats produits, mais plutôt les principes qui ont présidé à leur production. Dans un second temps, nous expliquerons les principes méthodologiques qui ont présidé à la construction de l'appel d'offres de recherche. Enfin, nous en donnerons les résultats en présentant les choix méthodologiques et les terrains retenus par les équipes sélectionnées.

## **Différentes approches de la pauvreté**

### **Des indicateurs globaux à la pauvreté vécue**

L'Observatoire national de la pauvreté a constamment cherché à compléter les approches statistiques de la pauvreté par des approches plus qualitatives qui rendent compte des aspects plus subjectifs de la pauvreté, des réalités vécues par les personnes elles-mêmes.

## La question des savoirs profanes

En dehors des savoirs institutionnalisés, il existe, en effet, de multiples savoirs profanes sur la pauvreté. Au premier rang de ceux-ci, les savoirs des professionnels confrontés à la mise en œuvre des mesures et des politiques de lutte contre la pauvreté. Les professionnels du travail social, de l'insertion, des métiers de la ville, du développement social local disposent ainsi d'une quantité de savoirs sur la pauvreté, sur ce que vivent les gens, sur les situations locales, etc.

De même, dans les associations, les bénévoles disposent de connaissances<sup>2</sup> sur la pauvreté, par leur fréquentation continue des populations pauvres.

Il existe ainsi un réservoir immense de savoirs locaux, de savoirs profanes, qui demeure largement inexploité. Il est mobilisé par les professionnels et les bénévoles dans le cours de leur action.

Seule une partie minime émerge dans de la littérature grise, les rapports d'activité d'association, les études locales menées à l'initiative des pouvoirs publics locaux, des institutions de sécurité sociale<sup>3</sup> ou des institutions privées, ou les mémoires d'étudiants en travail social.

Encore une fois, il ne s'agit pas d'opposer une forme de savoir à une autre, mais d'être en capacité d'intégrer dans notre connaissance de la pauvreté des ressources largement inexploitées.

C'est pourquoi, après son premier rapport en 2000, l'observatoire a organisé une rencontre avec l'ensemble des associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la fois pour leur restituer son travail, mais aussi pour se mettre à l'écoute de leurs attentes et de leurs besoins.

## La connaissance de l'action locale

C'est dans le même esprit que, en 2001, l'observatoire a confié à un bureau d'études une recherche sur les sources locales de connaissance de la pauvreté<sup>4</sup>. Ce travail, qui a été réalisé sur trois villes moyennes (Angers, Nîmes et Meaux), a constitué une première ébauche de ce que les auteurs du rapport appelaient, déjà, des systèmes locaux. Cela dit, ce travail n'a pu qu'esquisser les éléments d'une méthode pour une approche territoriale de la pauvreté, et son mérite a été de faire apparaître la diversité des organisations locales, notamment grâce à sa collaboration étroite avec les grandes associations de solidarité<sup>5</sup>.

Par ailleurs, la commande était restée imprécise sur les objectifs de l'étude, privilégiant une mise en comparaison des sources statistiques locales avec les données nationales. Cet exercice difficile n'a pas pu être mené à bien, et la pertinence d'une telle comparaison ne semble pas entièrement fondée.

2. On sait par exemple les efforts que fait le Secours catholique pour rendre compte chaque année de son activité à travers un rapport qui dresse un état des lieux de la pauvreté telle que la rencontrent ses militants et ses professionnels.

3. Notamment par les Caf, qui disposent de banques de données localisées extrêmement détaillées.

4. Quat'alyse – groupe quaternaire, *Étude sur les publics des associations de solidarité*, 2001.

5. Le Secours catholique, le Secours populaire, la Croix-Rouge française.

Par contre, le rapport avait commencé à montrer comment la diversité des systèmes d'aide locaux était enracinée dans des traditions, des jeux d'acteurs et des caractéristiques locales de la pauvreté, l'ensemble de ces éléments étant fortement imbriqués.

### L'approche anthropologique

En 2001, l'observatoire a confié à une équipe de recherche<sup>6</sup> un bilan des travaux anthropologiques portant sur la question des sans-logis. Cette recherche visait à compléter la grande enquête qui était menée à l'époque par l'Insee sur les personnes sans domicile.

Ce travail mettait en évidence l'existence de nombreux travaux autour des questions de l'errance et des personnes vivant dans la rue. Les travaux sur ce thème sont, en effet, beaucoup plus nombreux que ceux portant sur la pauvreté ordinaire<sup>7</sup>.

Outre ses apports de connaissances, cette approche en forme de *survey* a le mérite de mettre en évidence combien la vision de la pauvreté en France est polarisée et colonisée par la figure du Sdf, ce qui contribue à déformer la perception de la pauvreté telle qu'elle circule dans les représentations et le discours social.

Cette polarisation des représentations de la pauvreté sur ses figures les plus extrêmes ne va pas sans poser problème, car elle contribue à masquer les réalités, beaucoup plus massives, de la pauvreté ordinaire. Elle entraîne aussi avec elle des considérations morales, tant négatives que compassionnelles, qui sont également de nature à déformer les représentations des acteurs et à introduire des décalages entre les référentiels qui informent et légitiment les actions, et les réalités vécues les plus fréquentes et les plus ordinaires de la pauvreté.

### Les recherches sur les représentations

Outre les données régulières qui sont produites par le baromètre de l'opinion sur la pauvreté, l'observatoire a mis en œuvre un certain nombre de recherches sur les représentations sociales de la pauvreté. C'est ainsi que des travaux ont été réalisés sur les représentations de la pauvreté dans les médias et dans la sphère politico-administrative<sup>8</sup>.

On n'insistera pas ici sur les résultats de ces différents travaux, mais on soulignera simplement le rôle important que jouent ces systèmes de représentations, non seulement dans la manière dont la pauvreté est perçue, mais aussi dans la manière dont elle est prise en compte à travers les mesures des politiques publiques. Les travaux menés sur les représentations de la pauvreté dans la sphère administrative et politique ont, en effet, montré que la genèse des textes législatifs et des mesures qui en découlent dans les politiques publiques est très dépendante des perceptions et des représentations qui circulent tant au sein des

6. Frédérique Giucani, Pierre Vidal-Naquet, *Mode de vie, pratiques et trajectoires des personnes sans domicile fixe. Un bilan de travaux français récents*, Cerpe, mai 2001.

7. Ceux-ci étant plus fréquents, cependant, dans la littérature anglo-saxonne.

8. *Les Travaux de l'Observatoire 2001-2002*, Paris, La Documentation française, pp. 84-150.

élites politiques que de l'opinion publique. De même, les jugements portés sur la pertinence des mesures sont très en lien avec la conjoncture économique et le marché de l'emploi.

Sans revenir, donc, sur les contenus des représentations, on soulignera le fait que la construction d'une représentation de la pauvreté, le diagnostic porté sur la situation de la pauvreté, la perception et la mise en forme des causes de la pauvreté informent la prise de décision politique et ont donc une influence déterminante sur les choix des mesures et des dispositifs de la lutte contre la pauvreté.

### **Construire un dispositif de veille sur l'émergence des situations de pauvreté**

La production des indicateurs statistiques qui permettent de mesurer l'évolution de la pauvreté mobilise un processus très lourd de collecte et de traitement de données complexes. Aussi ces indicateurs sont-ils toujours produits avec un décalage entre le moment de leur publication et la situation actuelle. Les indicateurs les plus sensibles sont ceux qui concernent le nombre d'allocataires des minima sociaux, plus sensibles à la conjoncture, mais dépendant également des conditions d'accès administrativement définies, et qui peuvent donc aussi moduler le nombre des allocataires.

C'est pourquoi une tentative a été initiée par l'observatoire pour disposer d'un ensemble d'indicateurs d'alerte qui seraient plus réactifs à l'actualité. Des études ont été menées pour examiner dans quelles conditions de tels indicateurs pourraient être mis en place. Les modèles les plus connus dans ce domaine sont ceux qui existent dans le champ médical et épidémiologique pour disposer de signaux d'alerte, soit pour les maladies contagieuses répertoriées, soit pour les épidémies récurrentes comme la grippe.

Il s'est finalement dégagé de ces tentatives, qu'une telle construction d'indicateurs était beaucoup plus difficile à envisager du fait même des incertitudes qui demeurent quant à ce qu'il faut qualifier de «pauvreté» ou d'«exclusion», faute de définitions consensuelles. On est donc renvoyé au champ des représentations, lesquelles sont construites selon des cadres sociaux préconstruits et dépendants de la position occupée par les acteurs dans le champ social, et aussi des contextes locaux de l'observation. Il est, par conséquent, difficile d'élaborer un cadre méthodologique stable pour recueillir des observations objectives, susceptibles de jouer le rôle d'alerte recherché par la mise en place d'un système de veille.

Cet ensemble de travaux souligne l'importance de mettre en contexte la pauvreté afin de l'analyser, non pas seulement comme l'ensemble des caractéristiques dont seraient porteuses les personnes pauvres, mais aussi comme un rapport social, profondément inscrit dans un contexte local, dépendant des jeux d'acteurs, eux-mêmes liés à des systèmes de perception et de représentation. Cette pauvreté concrète, vivante, vécue tant par ceux qui la subissent que par ceux qui sont en charge de la gérer ou de la réduire, ne peut s'appréhender que dans les contextes sociaux réels où ces différents acteurs entrent en relation les uns avec les autres. Dans cette approche, la pauvreté, loin d'être le rassemblement des individus

pauvres construits d'après des catégories administratives ou statistiques, est avant tout conçue comme un rapport mobile, un ensemble de transactions et d'ajustements entre les participants d'un jeu social.

#### Encadré 1

### **L'appel d'offres de recherche sur les systèmes locaux de pauvreté**

L'appel d'offres, qui a été élaboré sur le thème des « systèmes locaux de pauvreté », tente de construire les conditions méthodologiques pour répondre à un certain nombre des constats et des questions qui précèdent, en tenant compte des acquis des démarches déjà conduites par l'observatoire.

#### **La notion de système local de pauvreté**

La notion de système local de pauvreté que nous avons retenue rend compte de la complexité de l'objet qu'on cherche à construire. C'est dans l'ensemble des interactions entre deux séries de phénomènes que se constitue un système qui rend compte de la pauvreté, comme résultat d'un ensemble de rapports historiquement et sociologiquement construits : d'un côté, les formes locales de la pauvreté, leur genèse historique, les systèmes de perception - représentation, les caractéristiques socio-économiques du territoire et des marchés de l'emploi locaux, etc. ; de l'autre, les systèmes d'aides publics et privés, les initiatives locales, la mise en œuvre locale des mesures nationales. En effet, dans l'appréciation des situations locales, comme dans l'analyse des systèmes de représentation, le local n'est pas construit comme un isolat. Par conséquent, l'analyse des rapports entre le global et le local, la déclinaison locale du global ou du national font partie de la problématique du système local. Par exemple, si on peut mettre en évidence une construction générique des manières de percevoir la pauvreté (pauvreté légitime, illégitime, pauvreté comme phénomène ayant une causalité sociale ou une causalité individuelle, etc.), il y a des déclinaisons locales, des interprétations locales de ces systèmes génériques, car ils sont fonction des histoires locales, des rapports de force entre acteurs locaux, etc.

#### **Une méthodologie comparative**

Après avoir précisé la notion de système local de pauvreté au cœur de la problématique de recherche, l'appel d'offres a proposé une méthodologie basée sur la comparaison de territoires contrastés. Il s'agissait donc, pour chaque équipe intéressée, de proposer la comparaison entre deux territoires, géographiquement limités, mais se présentant comme des entités politiquement et sociologiquement cohérentes : ville, agglomération, bassin de vie... Les territoires ne doivent pas être choisis en raison de leur éventuelle « pauvreté » ou de l'intensité de la pauvreté, mais en raison d'un contraste argumenté entre les deux territoires proposés. On verra, dans la partie suivante, que les équipes retenues ont parfaitement respecté cette consigne méthodologique en faisant d'ailleurs jouer, les unes et les autres, des critères différents.

#### **Un cahier des charges organisant des passages obligés**

Si chaque équipe a proposé ses propres problématiques et critères de choix (cf. point suivant), l'appel d'offres aménageait un certain nombre de passages obligés afin, notamment, de continuer à répondre aux questions qui sont à l'origine des interrogations et des questions soulevées.

D'abord est apparue la nécessité de faire un recensement des sources statistiques locales concernant la pauvreté. En effet, celles-ci sont nombreuses, produites par différents organismes, tantôt au niveau national, tantôt à différents échelons territoriaux, selon la définition des ressorts de compétence des différentes institutions productrices. L'objectif poursuivi n'est pas de faire la synthèse de ces différentes sources, pas plus que de montrer les éventuelles incohérences qui pourraient surgir de leur comparaison. L'intérêt consiste plutôt à montrer de quel type d'information disposent les acteurs locaux, de faire un état des lieux de la diversité et de l'hétérogénéité de ces sources, et de tenter d'évaluer leur utilisation par les différents acteurs directement concernés par la pauvreté au niveau local.

Une deuxième démarche est également indispensable : recenser, en dehors des approches statistiques précédentes, l'ensemble de la production locale de savoirs sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. L'objectif est ici de disposer d'une vision d'ensemble de tout ce qui peut exister comme discours construits à propos de la pauvreté dans un territoire donné. Le recensement de ces sources documentaires n'est qu'une première approche de ce qu'on a appelé plus haut les savoirs locaux. Une mise en visibilité plus complète nécessiterait un recours plus systématique aux sources orales, notamment auprès des acteurs locaux au contact de la pauvreté. On ne demande cependant pas aux équipes, ici non plus, de faire une présentation exhaustive des contenus de savoirs mis ainsi au jour, mais d'en présenter la diversité. Même si, bien sûr, les équipes ont pu puiser dans ces sources locales pour construire leur propre présentation de l'histoire et de la sociologie des formes locales de la pauvreté.

Ces deux premières approches communes à chaque équipe ont constitué la première étape de la démarche de recherche.

La commande de recherche demandait ensuite à chaque équipe de constituer et d'analyser les données permettant de construire une approche des systèmes locaux de pauvreté sur chaque territoire retenu, et de mettre en œuvre une démarche de comparaison. Ces données concernent les deux dimensions constitutives du système local : les formes locales de la pauvreté, leur genèse historique, et les systèmes locaux, publics et privés, mis en place pour lutter contre la pauvreté. L'analyse de ces données constitue le cœur du travail de recherche demandé aux équipes.



## Encadré 2

**Présentation des six territoires retenus**

Parmi la dizaine d'équipes ayant répondu à la proposition de l'observatoire<sup>9</sup>, trois ont été retenues. Il s'agit de l'équipe du laboratoire Amedis de Montpellier, de l'équipe Interunec des universités de Besançon et Mulhouse, et de l'équipe du Cerat/Pacte – Iep de Grenoble.

**Amedis : l'étang de Thau et Aubagne - La Ciotat**

La proposition d'Amedis consiste à retenir deux territoires : l'un situé dans le département de l'Hérault et constitué principalement des communes de Sète, Mèze et Frontignan, et de onze communes plus petites<sup>10</sup>, autour de l'étang de Thau ; et un territoire constitué autour des deux communes d'Aubagne et de La Ciotat dans le département des Bouches-du-Rhône, et des seize communes avoisinantes.

Ces deux territoires ne constituent pas des entités politiques homogènes : 3 cantons dans le bassin de l'étang de Thau (Sète, Frontignan, Mèze) pour une population d'environ 180 000 habitants ; toutefois, le territoire est politiquement organisé autour de l'agglomération sétoise<sup>11</sup>. Trois cantons également composent le territoire d'Aubagne – La Ciotat (Aubagne, La Ciotat, Roquevaire), regroupant une population d'environ 150 000 habitants. Par contre, la construction politique du territoire est plus éclatée, les communes étant réparties entre deux communautés d'agglomération (Garlaban-Huveaune, Sainte-Baume), une communauté de communes (Pais de l'Estello et dou Merlantoun) et la communauté urbaine de Marseille.

Ces deux territoires sont concernés par une forte prégnance de la pauvreté, avec deux caractéristiques : une forte inégalité de répartition de la population pauvre entre les communes, et une dominante économique des origines de la pauvreté, en partie rurale et en partie liée aux activités de la pêche autour de l'étang de Thau, davantage liée à la désindustrialisation dans le bassin d'Aubagne-La Ciotat.

Ces deux territoires appartiennent à des départements fortement marqués par la précarité sociale. Toutefois, ils se démarquent de leurs situations départementales respectives. Le bassin de Thau connaît, dans la période récente, une sensible amélioration de sa situation, qui semble devoir être attribuée à l'afflux de populations nouvelles périurbaines et dotées de revenus relativement élevés. Le territoire d'Aubagne – La Ciotat présente des taux de chômage ou d'allocataires de minima sociaux plus bas que ceux du département<sup>12</sup>. Seules les communes d'Aubagne et de La Ciotat s'approchent des zones départementales à forte précarité (nord de Marseille, Arles, étang de Berre). Les autres communes ont une vocation résidentielle plus affirmée et accueillent des populations plus favorisées.

9. Il faut souligner ici la grande qualité de l'ensemble des réponses. Les choix finaux se sont surtout opérés à partir de deux critères : la faisabilité des démarches proposées au regard des attendus de l'appel d'offres et la possibilité d'avoir *in fine* six territoires recouvrant une diversité de situations suffisamment large.

10. Hormis Villeneuve-lès-Maguelonne, de la même taille que la ville de Mèze (environ 7 000 hab.).

11. Une commune de l'agglomération a été écartée dans le périmètre territorial sélectionné pour la recherche ; de même, quelques villages inclus dans le territoire de la recherche n'appartiennent pas à l'agglomération. C'est d'abord le critère de la cohérence géographique et économique qui a été retenu par l'équipe.

12. Mais aussi une forte présence de familles monoparentales dans certaines communes : près de 17 % des ménages à Aubagne, près de 15 % à La Ciotat. À noter également la très faible représentation du parc social (parfois égale à zéro) dans les communes plus petites.

**Interunec – universités de Mulhouse et Besançon : Mulhouse et Besançon**

L'équipe interuniversitaire d'Interunec a choisi deux territoires urbains, situés dans deux départements et deux régions différentes. Ces villes ont des caractéristiques et des histoires différentes.

À Besançon, les indicateurs de pauvreté sont globalement faibles, et concentrés dans le quartier périphérique de la Planoise. À Mulhouse, dont la vocation industrielle est plus affirmée, le taux de chômage, le nombre d'allocataires de minima sociaux sont élevés. La précarité est également concentrée dans certains quartiers de la ville, notamment des quartiers anciens caractérisés par un habitat vétuste.

Ce sont surtout les histoires locales qui sont mobilisées pour argumenter le choix des deux villes. Toutes les deux ont une tradition forte dans l'invention des politiques locales originales de lutte contre la pauvreté. Besançon a été l'une des premières villes à créer un revenu minimum, avant même l'existence du Rmi. Son Ccas mène des politiques d'action sociale active. Besançon est également connu pour son histoire sociale – on se souvient de l'expérience de Lip – et reste un foyer d'initiatives sociales remarquables.

Mulhouse se singularise par son appartenance historique au régime spécial de l'aide locale héritée de sa période bismarckienne. Il n'y a pas de Ccas à Mulhouse et les associations confessionnelles, les groupes politiques, les associations caritatives jouent un rôle déterminant dans la définition des politiques locales. Par ailleurs, les questions liées à l'immigration occupent une place importante dans les débats locaux.

On est donc en présence de deux systèmes à la fois très différents et porteurs d'une originalité très forte, ainsi que d'initiatives remarquables dans les politiques sociales locales.

**Cerat-lep : le bassin du Gier et la vallée du Grésivaudan**

L'équipe a choisi de comparer un territoire urbain<sup>13</sup> marqué par l'industrialisation et une zone à dominante d'activité agricole.

Le Sud-Grésivaudan, dénomination de la vallée de l'Isère entre Grenoble et Valence, regroupe trois cantons à forte dominante rurale (Pont-en-Royans, Saint-Marcellin, Vinay) regroupant un peu plus de 30 000 habitants, tous trois situés dans le département de l'Isère.

Outre sa vocation agricole, de pays de la noix, la vallée a un marché de l'emploi assez actif concentré autour de la commune de Saint-Marcellin. Elle a en outre une vocation touristique affirmée, notamment dans les coteaux proches du parc naturel du Vercors. De plus, le canton de Vinay, proche de Grenoble, attire une population résidente originaire de l'agglomération grenobloise. Du fait de ces vocations économiques et de ces modes de peuplement différenciés, un contraste important existe entre la vallée proprement dite et les coteaux.

Ce territoire se caractérise plutôt par une population aux revenus peu élevés, mais au-dessus des seuils de pauvreté. Les trois cantons ne sont d'ailleurs pas homogènes de ce point de vue, Saint-Marcellin, le plus peuplé, étant celui où les indicateurs sont les plus défavorables. On y retrouve surtout les caractéristiques des territoires ruraux : l'isolement, la forte présence des personnes âgées, l'habitat dégradé des propriétaires. S'y ajoute une spécificité due à une surreprésentation des allocataires de l'Aah, notamment dans les communes les plus petites.

13. Après avoir proposé plusieurs territoires urbains situés dans l'agglomération lyonnaise, l'équipe a dû renoncer à ses choix en raison d'une forte réticence des élus locaux à la réalisation de la recherche sur leur territoire.

La vallée du Gier est un bassin industriel en déclin entre Lyon et Saint-Étienne, dans le département de la Loire. Il se compose de trois cantons (Rive-de-Gier, Saint-Chamond et la Grand-Croix) regroupant une population de 91 000 habitants. Sur le plan sociologique, il faut distinguer les grandes communes industrielles et ouvrières du fond de vallée, des villages situés sur les coteaux à vocation résidentielle pour les classes moyennes et où l'activité agricole a quasiment disparu. Malgré cette attraction résidentielle, la population est en déclin, comme, du reste, celle du département. Sur le plan de l'organisation politique, l'ensemble du pays du Gier est englobé dans la communauté d'agglomération de Saint-Étienne métropole.

Le pays du Gier est une «terre de pauvreté». Les indicateurs de revenus situent la population en dessous des références départementales et régionales. Au-delà des chiffres, d'autres problèmes caractérisent la situation de la vallée : une vague importante d'immigration récente notamment d'origine turque – alors même que la vallée a toujours été une terre d'immigration en raison de sa vocation industrielle – l'isolement des ouvriers retraités qui ont connu l'effondrement de leurs systèmes de références culturels et de solidarité, le faible niveau de formation de la population, la quasi-disparition du marché de l'emploi féminin. Le contraste entre la vallée où se concentrent ces problèmes et les coteaux qui accueillent une population plus active, plus jeune, propriétaire de son logement (le logement social représente 37 % du parc de la vallée et 5 % du parc des coteaux), est une dimension qui accentue la situation défavorable des populations les plus fragiles.

Par-delà cette brève présentation des territoires de la recherche et des caractéristiques sommaires de leur situation au regard de la précarité et de la pauvreté, il faut rappeler également que chaque équipe, en dehors de sa réponse aux clauses générales du cahier des charges, a choisi un angle d'attaque particulier.

L'équipe d'Amedis a particulièrement approfondi l'étude des sources locales, tant quantitatives que qualitatives, portant sur des situations locales de pauvreté.

L'équipe d'Interunec a particulièrement mis en valeur les aspects historiques de la pauvreté et des systèmes d'aides.

L'équipe du Cerat/Pacte a privilégié une entrée par les politiques locales et l'organisation locale des systèmes d'aides publics, notamment entre les différents niveaux de collectivités.

## Les savoirs locaux sur la pauvreté

### La construction de l'observation locale

En matière d'observation des disparités territoriales et des phénomènes de pauvreté<sup>14</sup>, les efforts réalisés ces dernières années par les producteurs de données (Insee, Drass, Dretefp, Caf, etc.) ont contribué à améliorer les connaissances territorialisées et actualisées, même si les enquêtes nationales qui permettent de mesurer la pauvreté ne sont pas disponibles localement.

Depuis une quinzaine d'années se sont développées les demandes et les obligations de «diagnostic territorial» à l'échelle départementale ou

14. Cf. L. Davezies et E. Korsu, «Essai d'une géographie de la pauvreté», *Les Travaux de l'Onpes 2001-2002*, La Documentation française.

infradépartementale, dans le cadre des politiques contractuelles<sup>15</sup>. Certaines institutions, comme les Ccas, ont vu ainsi la fonction d'observation sociale locale figurer au rang de leurs obligations réglementaires.

Enfin, se sont multipliés les observatoires locaux à vocation généraliste dans le champ social ou plus spécialisé comme les observatoires du logement.

Si les études sur site décrivent l'état de la pauvreté ou de la précarité dans les territoires à partir des sources disponibles localement, elles ont également cherché à analyser les modes de construction de l'observation sociale territoriale. De quels outils de connaissance des phénomènes de pauvreté disposent les acteurs locaux publics et privés pour connaître les phénomènes de pauvreté? Comment les outils existants sont-ils utilisés pour construire ou réorienter la lutte contre la pauvreté?

### ***La multiplication des instances d'observation et la faiblesse de la connaissance produite***

Cette volonté de développer l'observation sociale locale et de se doter d'une connaissance territoriale construite au-delà des observations empiriques se repère dans tous les sites enquêtés et à différents niveaux. Sur chaque site étudié, on recense de nombreux rapports d'observation et de diagnostics locaux relatifs à la mise en œuvre de telle ou telle politique publique. Malgré la profusion de données et de démarches, on ne peut pas dire que l'on dispose au niveau territorial d'une observation sociale construite, cohérente et suivie. Beaucoup de ces diagnostics territoriaux reprennent les mêmes sources et n'apportent en réalité que peu de plus-value les uns par rapport aux autres. Ils sont rarement suivis dans la durée. Les données produites à partir d'une observation de terrain, riches de finesse qualitative, sont mal exploitées.

Si un effort considérable de connaissance se manifeste à différents niveaux territoriaux et sur différentes thématiques, il aboutit à un morcellement de l'observation sociale et à l'absence de dispositifs pérennes<sup>16</sup>. «L'ensemble de cette production est hétérogène et peu capitalisée, elle contient des matériaux nombreux qui, à ce jour, n'ont que très peu fait l'objet d'une réflexion plus large, d'analyse et d'interprétation<sup>17</sup>.»

L'observation sociale locale s'organise autour de deux types de démarches. La première est celle qui tend à introduire explicitement cette fonction dans diverses instances institutionnelles qui, en sus de leurs interventions propres, sont promues comme «observatoires» spécialisés dans leur propre champ. «On peut dire qu'il s'agit d'utiliser la position d'opérateur dans un champ donné pour structurer, capitaliser et partager la connaissance empirique qui s'en dégage, et transformer en données d'observation les traditionnels rapports ou bilans d'activités<sup>18</sup>.» Cette observation, centrée sur les dispositifs et les publics utilisateurs, trouve assez vite ses limites: les tableaux de bord des services et des organismes associatifs sont

15. Sans être exhaustif, on citera le Rmi, la politique de la ville, les contrats enfance, les contrats éducatifs locaux, les plans départementaux pour le logement, les Plie, les diagnostics emploi/insertion/formation, etc.

16. Avec, comme le souligne le Cerat, un recours massif aux consultants et aux cabinets d'études.

17. Rapport Cerat/Pacte.

18. Cerat, *op. cit.*

peu formalisés et dépassent rarement l'enregistrement primaire du nombre d'actions engagées ou du nombre de bénéficiaires<sup>19</sup>.

Le deuxième groupe de démarches vient des diverses initiatives d'acteurs de terrain qui se donnent une fonction d'observation et de veille sociale sur la base de leurs propres observations et dans une dimension qualitative. Il s'agit de capitaliser et partager des informations de terrain dans une démarche ascendante. La veille sociale ainsi organisée devient le lieu de l'analyse des besoins sociaux lorsque cette analyse n'est pas faite par ailleurs (Aubagne - La Ciotat).

«C'est la connaissance empirique des acteurs locaux, techniciens et élus, qui met en forme les réponses aux situations de pauvreté et d'exclusion et prévaut dans l'élaboration des politiques locales de lutte contre la précarité. Avec tout ce que cela suppose de représentations et de difficultés d'objectiver les situations<sup>20</sup>.»

### **Des difficultés structurelles pour une connaissance territoriale de la pauvreté...**

Les études localisées des phénomènes de pauvreté nécessitent de mobiliser d'autres sources<sup>21</sup> que les enquêtes nationales habituellement utilisées pour mesurer la pauvreté monétaire ou les conditions de vie.

Malgré les efforts accomplis pour territorialiser les données disponibles, leur mobilisation localement s'avère souvent problématique pour au moins quatre raisons: les données infradépartementales ne sont pas toutes et toujours disponibles, et de ce fait laissent dans l'ombre les zones rurales (et surtout agricoles) au profit des zones urbaines. Lorsque les données infradépartementales existent, les territoires de vie et les découpages territoriaux de l'action publique ne coïncident pas forcément. De plus, les territoires de l'action publique diffèrent d'une politique publique à l'autre et, par voie de conséquence, les données disponibles ne recouvrent pas les mêmes territoires. Enfin, certaines données considérées comme sensibles sont quasiment impossibles à mobiliser localement, notamment les données administratives relatives au surendettement ou les données relatives à l'état du logement (surpeuplement, qualité).

À l'exception des sites de Besançon et Mulhouse, et dans une moindre mesure dans la vallée du Gier, on retrouve ces difficultés dans les trois autres territoires étudiés.

Ainsi, dans trois sites d'études où vit une population agricole et/ou affiliée à la Mutualité sociale agricole, il n'a pas été possible de disposer des données infradépartementales de l'organisme; de ce fait, la faiblesse des ressources appréhendées essentiellement à partir des sources Caf laisse dans l'ombre les personnes âgées; de même, dans ces trois sites, on ne dispose pas d'informations sur l'emploi dans les secteurs affiliés à la Msa (pêche, ostréiculture, agriculture).

Dans le domaine de l'emploi, les découpages territoriaux diffèrent d'une institution à l'autre (Assedic, Anpe, Ddte) et ne se superposent pas avec ceux de l'action sociale ou du Rmi. De ce fait, il n'a pas toujours été possible de disposer des

19. Amedis, *op. cit.*

20. Amedis, *op. cit.*

21. Cf. L. Davezies et E. Korsu, «Essai d'une géographie...», *op. cit.*

données sur les taux de chômage ou sur les emplois aidés. Plus largement, si l'on connaît les effectifs d'allocataires de minima sociaux versés par les Caf dans les territoires étudiés, il n'en va pas de même d'autres minima et notamment de l'allocation de solidarité spécifique versée par les Assedic.

S'agissant du logement, les données mobilisables localement sont quasi inexistantes hors du recensement. Il n'est pas possible de disposer d'éléments localisés sur la qualité des logements et le surpeuplement, alors que ces données existent (fichier fiscal Filocom), de connaître la demande de logement social ou même l'occupation du parc social.

### **...notamment des dynamiques territoriales**

Les données disponibles permettent difficilement de caractériser les territoires et d'en apprécier les dynamiques d'évolution, en particulier les mobilités géographiques et les transformations économiques. À cet égard, les outils d'observation et d'analyse font défaut<sup>22</sup>.

L'arrivée massive de populations – pas nécessairement pauvres – sur certains des territoires observés (Aubagne - La Ciotat, bassin de Thau), le desserrement urbain de grandes agglomérations (Grenoble) ont des effets sur les situations locales de pauvreté et sur les politiques publiques. L'impact le plus évident est l'augmentation du coût du foncier et des loyers, qui rend problématique l'accès au logement des personnes pauvres ou modestes; la transformation de l'activité économique dans certains territoires (Aubagne) peut, certes, générer de l'emploi, mais celui-ci n'est pas nécessairement accessible aux personnes peu ou pas qualifiées.

Les études sur site mettent en évidence une situation paradoxale. On assiste à une demande récurrente de création d'observatoires locaux de la pauvreté, parfois même à des échelles microlocales, et à une demande de développement de systèmes d'information localisés. Même si les données disponibles localement sont moins nombreuses qu'au plan national, des efforts ont été réalisés pour mettre à disposition les informations disponibles. Force est de constater cependant que les outils existants sont peu ou pas utilisés par les acteurs locaux, voire méconnus de ces derniers (bassin de Thau, Mulhouse).

L'observation sociale locale n'est pas – aujourd'hui – considérée par les acteurs locaux comme un objet en soi, organisée dans un cadre bien défini et pérenne, nécessitant un minimum de professionnalisme et de moyens. Lorsque l'observation existe de façon structurée, elle n'est que très peu utilisée par les décideurs et les intervenants locaux qui ne s'approprient pas l'observation produite (Mulhouse).

### **Les figures locales de la pauvreté**

En matière de lutte contre la pauvreté, l'observation des phénomènes de pauvreté et l'offre s'organisent largement en fonction des services, des dispositifs et des aides disponibles. Cette structuration participe à la définition des populations et

---

22. Cf. L. Davezies et E. Korsu, *op. cit.*

des territoires pauvres, laissant dans l'ombre d'autres populations dont les conditions de vie sont tout aussi difficiles.

**Bénéficiaires du Rmi, jeunes en difficulté  
et personnes sans domicile sont les figures dominantes de la pauvreté**

Certaines populations tendent à occuper une place prépondérante dans le système de lutte contre la pauvreté ou d'insertion. De ce point de vue, les allocataires du Rmi et les jeunes sont deux catégories de la précarité contemporaine qui se détachent nettement.

Les allocataires du Rmi constituent la figure emblématique de la pauvreté. Cela explique (ou justifie) parfois le faible intérêt de différents acteurs locaux pour l'observation locale des phénomènes de pauvreté, dans la mesure où les données relatives au Rmi sont disponibles et connues localement<sup>23</sup>. Ils constituent les groupes prioritaires et parfois exclusifs des dispositifs d'insertion fonctionnant sous la responsabilité du département et des communes. En fonction des découpages institutionnels de la gestion du Rmi, les représentations de la pauvreté construites à partir du Rmi opèrent des distinctions en fonction de la composition familiale. Les personnes pauvres du territoire sont plutôt des personnes seules pour les intervenants des Ccas et des communes, des familles et notamment des femmes seules avec enfants pour les intervenants sociaux des départements qui exercent également les missions de protection de l'enfance.

La jeunesse est omniprésente et se trouve au centre à la fois du dispositif d'intervention et de la réflexion. Elle constitue une catégorie prédominante de l'action publique et du discours. Les propos sur la question abondent, dominant, comme si cette préoccupation était transversale et, d'une certaine façon, commune à tous les intervenants, qu'ils soient spécialisés ou non pour agir auprès de cette catégorie. La thématique de la jeunesse (en difficulté) est d'autant plus présente que les réponses aux demandes des jeunes font défaut (logement), sont trop ponctuelles (Faj). Mais, en lien avec les instances de prévention de la délinquance, les questions sécuritaires, les inquiétudes vis-à-vis de pratiques délictueuses ne sont pas absentes des préoccupations locales à l'égard des jeunes et participent à construire une représentation des jeunes en difficulté comme potentiellement délinquants (Sud-Grésivaudan, vallée du Gier).

Les personnes sans domicile s'imposent dans le débat local comme catégorie de la pauvreté, même lorsqu'elles ne sont pas dominantes dans les dispositifs ou les actions. Mais elles peuvent faire l'objet de préoccupations communes à plusieurs acteurs à travers la question sensible de l'hébergement d'urgence, de la veille sociale, transversales à tous les sites d'étude.

À l'exception de Sète et Aubagne, où la question de l'errance des jeunes se pose sans parvenir à déboucher sur des réponses construites<sup>24</sup>, cette thématique, fortement médiatisée ces dernières années, est peu présente dans les autres sites.

23. Interunec, *op. cit.*

24. Les deux sites sont confrontés à une errance saisonnière (errance estivale), à la situation de mineurs étrangers en situation illégale à Sète et aux jeunes étrangers refusés par la Légion étrangère (Aubagne).

Pour les sites inscrits dans la politique de la ville, la pauvreté est essentiellement associée aux quartiers prioritaires (Sète, Gier), même si d'autres territoires – les centres-villes anciens et dégradés – peuvent concentrer autant de situations de pauvreté (Sète, Mulhouse).

***Les allocataires d'autres minima sociaux, les personnes âgées, les travailleurs pauvres : les invisibles de l'action locale de lutte contre la pauvreté***

La construction locale des catégories de la pauvreté à partir des dispositifs a pour effet d'ignorer d'autres populations également pauvres, mais relevant d'autres dispositifs ou d'autres services d'intervention sociale. Ni les allocataires de l'Aah, presque aussi nombreux que les allocataires du Rmi dans plusieurs sites (vallée du Gier, Grésivaudan), ni les allocataires de l'Api ne sont perçus comme personnes pauvres par les acteurs locaux engagés dans la lutte contre la pauvreté. Les personnes âgées allocataires du Fsv ou ayant des petites retraites, pourtant nombreuses dans plusieurs sites (Aubagne, La Ciotat, Sète), sont dans le même cas, même si elles constituent la cible prioritaire de l'intervention des communes et des Ccas. C'est d'ailleurs pour cette raison que des centres-villes anciens, où réside cette population âgée aux ressources modestes, ne sont pas considérés comme des territoires de pauvreté (Sète, Mulhouse, Besançon).

Enfin, la situation des travailleurs pauvres est encore peu inscrite dans l'organisation locale de la lutte contre la pauvreté. Ce sont plutôt les associations qui délivrent des aides (Secours catholique, Restos du cœur), qui commencent à porter cette question dans le débat public (Aubagne - La Ciotat).

Une autre caractéristique de la pauvreté n'est jamais évoquée en tant que telle : il s'agit de la pauvreté des personnes étrangères ou d'origine étrangère alors que, sur certains sites, 70 à 80 % des personnes accueillies dans les dispositifs d'aide ou les associations sont immigrées ou d'origine immigrée. Cette situation, qui conjugue pauvreté et origine immigrée, est rarement indiquée et appréhendée en tant que telle, comme si la pauvreté était indifférenciée. Cette invisibilité est imputable en partie au système français d'information basé sur la nationalité et non l'origine des personnes, mais plus généralement à des postures idéologiques puisant leurs références dans le « modèle d'intégration à la française ». Cette indifférenciation peut se comprendre dans des contextes locaux marqués par des tensions politiques fortes autour des questions d'immigration (Mulhouse). Ce faisant, elle évite d'interroger les situations éventuelles de discrimination qui peuvent être à l'origine de la surreprésentation des populations immigrées dans les dispositifs d'insertion, notamment dans les dispositifs d'insertion des jeunes et, par là même, elle ne permet pas d'articuler lutte contre la pauvreté et lutte contre les discriminations.

***Les oubliés de l'histoire***

Ainsi peut-on qualifier les anciens travailleurs immigrés vivant dans les foyers de travailleurs migrants (Aubagne, La Ciotat, Mulhouse). Ces personnes, aujourd'hui retraitées ou en invalidité, ne disposent que de faibles ressources et sont assez souvent en mauvaise santé, voire handicapées. Coupées de leur famille, leur univers



se rétrécit au foyer, physiquement peu adapté à l'accueil de personnes malades ou handicapées et dépourvu de toute forme d'intervention sociale. Elles ne bénéficient pas des services d'aide aux personnes âgées disponibles dans la cité.

C'est aussi le cas du bidonville des Tunisiens à Cassis, soudainement médiatisé par une émission de télévision il y a quelques années. Ces 92 travailleurs tunisiens, qui sont venus construire Cassis dans les années 1960-1970, ont été refoulés progressivement vers une carrière, jusqu'à y construire en 1972 ce bidonville, sans eau ni électricité. La nécessité de ne pas attirer l'attention des pouvoirs publics sur leur situation plus ou moins illégale a maintenu cette population précarisée à distance (concrète, physique, mais aussi symbolique) de l'aide sociale. Ne demandant rien, ils sont restés plus de trente ans (jusqu'en 2000) dans une invisibilité sociale totale, échappant tant à l'action publique qu'à l'action privée associative<sup>25</sup>.

### **Les zones d'ombre**

C'est le cas des personnes âgées habitant le centre-ville dégradé de Sète. C'est aussi le cas des agriculteurs vieillissants du Sud-Grésivaudan, qui ne demandent rien. «La pauvreté soit reste pour partie invisible si on ne l'appréhende qu'à partir des dispositifs institutionnels, comme ce peut être le cas des agriculteurs en difficulté ou des populations en rupture hébergées dans la famille, soit se manifeste sous forme d'un risque tout proche de la pauvreté pour une population fragile, accrochée à la limite des seuils. C'est ce que l'on observe, par exemple, pour les personnes retraitées dont les revenus flirtent avec le niveau du minimum vieillesse, sans qu'elles ne figurent pour autant dans les statistiques des minima sociaux<sup>26</sup>. »

L'observation, ou la veille sociale, peut ignorer les besoins peu ou pas couverts. Ainsi, en l'absence de structure d'hébergement d'urgence ou d'insertion, les besoins éventuels d'hébergement pour des personnes sans domicile ne sont pas connus. *A contrario*, la présence de nombreux opérateurs dans un domaine donné, ou intervenant vis-à-vis d'une population particulière (les jeunes notamment), peut aboutir à une surévaluation et une stigmatisation de phénomènes peu nombreux et peu significatifs.

Mais l'observation empirique construite à partir des opérateurs permet aussi de ne pas rendre trop visibles des situations inextricables pour les décideurs. C'est le cas des cabanes du littoral<sup>27</sup>, construites illégalement dans des zones inconstructibles et habitées par des personnes en situation de précarité qui sont parfois propriétaires du terrain. Les communes concernées connaissent assez bien l'ampleur du phénomène et, en règle générale, acceptent de fournir les services publics minimums aux habitants des cabanes : électricité, point d'eau, distribution du courrier, ramassage scolaire si besoin, ramassage des ordures. Toutefois, une

25. «Déclaré insalubre en 2001, le bidonville de Cassis doit être remplacé par un ensemble de trois immeubles comptant cent logements sociaux. Trente logements, soit quatre-vingt-dix chambres, seraient destinés aux Tunisiens. L'ouverture est prévue d'ici à 2007». Voir aussi Dellali (Nathalie), *La Politique du logement social en France, exemple de la résorption du bidonville de Cassis*, mémoire IEP d'Aix-en-Provence, 2004.

26. Cerat, *op. cit.*

27. Amedis, *op. cit.*

trop grande visibilité concernant ces constructions illégales et leurs habitants obligerait les communes à trouver des solutions alternatives dont elles ne disposent pas. Elles ne peuvent accorder de permis de construire dans les zones concernées, soit qu'il s'agisse de zones inondables, soit qu'il s'agisse de zones protégées par la loi littoral. Elles ne peuvent proposer un relogement faute de logements disponibles et, de plus, les habitants ne le demandent pas.

Enfin, les représentations de la pauvreté peuvent conduire à stigmatiser des territoires et des groupes. Ainsi, un microterritoire (environ 120 logements) est-il vu par les pouvoirs publics comme «un quartier occupé de manière illégale par des gitans<sup>28</sup>» quand bien même ils sont minoritaires. Il est qualifié enfin de «lieu de trafics divers, à éradiquer au plus vite», alors que, s'il existe bien des faits délictueux, ils ne concernent épisodiquement que quelques rares résidents bien connus. Il est aussi décrit comme «un ensemble de résidences en zone inondable», alors que seulement un quart du territoire est classé ainsi et qu'une seule famille est concernée par cette restriction.

## Les scènes locales de la lutte contre la pauvreté

L'approche territoriale de la pauvreté a rapidement livré, dans tous les sites observés, un fait déjà bien établi : l'espace local d'action est multiple, dense et diversifié. Les acteurs publics et privés sont nombreux et agissent sur des registres variés.

Cette complexité est amplifiée par les recompositions politico-administratives récentes : territorialisation des politiques publiques, développement des dynamiques intercommunales, décentralisation.

Il se construit alors ce que l'on pourrait appeler des «scènes locales», qui sont autant de manières particulières d'agencer les différents acteurs publics et privés selon des schémas marqués en profondeur par le système historique territorial<sup>29</sup>, ou ce que l'on pourrait appeler la «mémoire sociale» du territoire<sup>30</sup>.

L'idée de «scènes locales» peut renvoyer à trois dimensions :

– Une dimension connue et classique : celle d'un espace local de négociation entre acteurs et de construction de référentiels d'action. C'est le lieu où s'opèrent négociations et transactions qui peuvent ouvrir plusieurs scènes locales selon les thématiques à traiter, les acteurs pilotes, les réseaux professionnels impliqués, etc.

28. Les populations «gitanes», en Languedoc-Roussillon ou en Provence, ne sont pas des gens du voyage ; elles sont sédentarisées depuis des décennies dans les villes et résident assez fréquemment dans un quartier de la ville (cf. Saint-Jacques, à Perpignan).

29. On entend par là, en référence aux travaux de Yves Barel, la base socioculturelle d'un territoire, faite de sa capacité à investir et accumuler, de ses modèles de coopération et de solidarité, de ses formes d'organisation et de ses ressources sociales, de son aptitude à produire son histoire et à se reproduire. *Le Paradoxe et le Système*, Yves Barel, Pug, Grenoble, 1979.

30. Selon l'expression utilisée dans le rapport Interunec.

- Une dimension rituelle ou théâtrale: l'idée de «scène locale» renvoie à la nécessaire «mise en scène» du partenariat local. Il y a comme un rituel de l'action publique négociée: formes de la négociation, lieux de la négociation, temps forts comme la signature de chartes, de contrats, mise en place d'instances de représentation ou de concertation qui sont autant de «grandes messes» ou de «forums» répondant à une fonction de «mise à voir», de médiatisation publique de l'action locale et d'affichage des légitimités.
- Une dimension procédurale du travail en commun et de la production collective: une organisation collective avec des codes, des savoir-faire, des façons de procéder qui sont aussi importantes que l'objet même et qui permettent un apprentissage collectif et une reconnaissance réciproque.

Sur la manière dont se constituent ces scènes locales, nous formulons deux hypothèses à titre exploratoire, leur consolidation nécessitant des observations empiriques plus approfondies et plus diversifiées. La première hypothèse porte sur la recomposition institutionnelle de l'action publique. Celle-ci semble traversée par une dynamique émergente, celle d'une logique bipolaire entre la collectivité départementale, devenue chef de file de l'action sociale et détenant la majorité des compétences légales de ce secteur, et les instances locales, communales et intercommunales, qui inscrivent de plus en plus les thématiques sociales dans la question territoriale.

La deuxième hypothèse porte sur l'articulation entre l'action publique et l'action privée, dans la lutte contre la pauvreté. Les acteurs privés, notamment associatifs, ont historiquement précédé l'action publique, le plus souvent, dans la prise en charge de l'indigence et de la pauvreté, et sont à l'origine de multiples formes d'intervention. Ils continuent de remplir un rôle déterminant dans ce champ, selon des modalités qui varient en fonction des configurations locales et historiques. Mais nous formulons l'hypothèse que les recompositions actuelles d'acteurs placent certaines associations dans un rôle nouveau, celui d'interface entre les acteurs, en position non seulement de favoriser l'innovation et la rencontre, mais aussi de convoquer l'ensemble des acteurs à la coopération et à l'action concertée.

Action sociale et projet territorial, caractère bipolaire des systèmes d'intervention sociale, articulation public/privé, rôle des espaces interstitiels créés à l'initiative du terrain, sens du jeu local et mémoire sociale, prégnance de l'histoire socio-économique et sociopolitique de chaque territoire voici: quelques-uns des principaux ingrédients qui nous sont apparus comme des clefs de lecture des scènes locales de lutte contre la pauvreté.

### **Mémoire sociale et système local de pauvreté**

De M. Foucault<sup>31</sup> à R. Castel<sup>32</sup>, en passant par P. Sassier<sup>33</sup>, nous avons appris que la pauvreté n'était pas une essence intemporelle, mais un ensemble complexe liant

31. M. Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 1972.

32. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

33. P. Sassier, *Du bon usage des pauvres*, Paris, Fayard, 1990.

situations économiques, changements techniques, répartitions des formes de pouvoir, et présentant des visages assez différents selon les époques.

À ces transformations historiques s'ajoutent des variations géographiques, mises au jour et finement étudiées dans les derniers travaux de l'observatoire. Nous tenterons ici de mieux comprendre ces variations en leur restituant leur dimension historique.

En ce qui concerne le cadre économique (types d'entreprises et d'emplois, structure du tissu industriel et agricole, taux de chômage, etc.), il ne s'agissait pas seulement de lui donner un rôle mécaniquement déterminant. Considérant également le rôle de l'État, des collectivités et des associations, il ne s'agissait pas non plus d'adopter une attitude constructiviste, en réduisant la pauvreté à un ensemble de cibles plus ou moins sciemment constituées et visées dans chaque contexte local. Par-delà le déterminisme et le constructivisme, nous cherchions à mieux comprendre les logiques articulant, dans chaque site, les différents niveaux de la «question sociale». Dans cette perspective, empruntant le vocabulaire de P. Bourdieu, on pourrait dire, à titre provisoire, que chaque site forme une sorte de «champ<sup>34</sup>» possédant ses caractéristiques propres et semblant doté d'une relative autonomie<sup>35</sup>.

Dans cette perspective, il nous semble que le rôle de la mémoire sociale, propre à chaque site, permet d'expliquer cette diversité et de surmonter le sentiment de dispersion monographique qui pourrait résulter de la lecture des rapports. Évitant la simplification réductrice d'un déterminisme linéaire de l'économie ou de la politique autant que l'éparpillement dans la description des jeux d'acteurs spécifiques à chaque site, intégrant la complexité en une vision dynamique, la référence à une mémoire sociale permet d'intégrer en une vision d'ensemble la diversité des questions que nous avons posées.

### ***La mémoire n'est pas l'histoire***

«Mémoire, histoire : loin d'être synonymes, nous prenons conscience que tout les oppose. La mémoire est la vie, toujours portée par des groupes vivants et à ce titre, elle est en évolution permanente, ouverte à la dialectique du souvenir et de l'amnésie, inconsciente de ses déformations successives, vulnérable à toutes les utilisations et manipulations, susceptible de longues latences et de soudaines revitalisations. L'histoire est la reconstruction toujours problématique et incomplète de ce qui n'est

---

34. Pour P. Bourdieu, les champs se présentent «comme des espaces structurés de positions (ou de postes) dont les propriétés dépendent de leur position et qui peuvent être analysées indépendamment des caractéristiques de leurs occupants». «La structure du champ est un état du rapport de forces entre les agents ou les institutions engagés dans la lutte ou, si l'on préfère, de la distribution du capital spécifique qui, accumulé au cours des luttes antérieures, oriente les stratégies ultérieures. Cette structure, qui est au principe des stratégies destinées à la transformer, est elle-même toujours en jeu : les luttes dont le champ est le lieu ont pour enjeu le monopole de la violence légitime (autorité spécifique) qui est caractéristique du champ considéré, c'est-à-dire en définitive, la conservation ou la subversion de la structure de la distribution du capital spécifique», Questions de sociologie, Paris, Éd. de Minuit, 1984.

35. Pour Bourdieu, la société est moins composée de classes que de champs relativement autonomes les uns des autres. Ainsi, par exemple, même si l'économie et la politique pèsent sur le développement des universités, le recrutement des enseignants, sur la base de critères académiques, échappe partiellement aux logiques économiques et politiques.

plus. La mémoire est un phénomène toujours actuel, un lien vécu au présent éternel ; l'histoire est une représentation du passé. Parce qu'elle est affective et magique, la mémoire ne s'accommode que des détails qui la confortent ; elle se nourrit de souvenirs flous, télescopants, globaux ou flottants, particuliers ou symboliques, sensibles à tous les transferts, écrans, censures ou projections. L'histoire, parce qu'opération intellectuelle et laïcissante, appelle analyse et discours critique. La mémoire installe le souvenir dans le sacré, l'histoire l'en débusque, elle prosaïse toujours. La mémoire sourd d'un groupe qu'elle soude, ce qui revient à dire, comme Halbwachs l'a fait, qu'il y a autant de mémoires que de groupes ; qu'elle est par nature multiple et démultipliée, collective, plurielle et individualisée. L'histoire, au contraire, appartient à tous et à personne, ce qui lui donne vocation à l'universel. La mémoire s'enracine dans le concret, dans l'espace, le geste, l'image et l'objet. L'histoire ne s'attache qu'aux continuités temporelles, aux évolutions et aux rapports des choses. La mémoire est un absolu et l'histoire ne connaît que le relatif<sup>36</sup>». Dans cette perspective, il ne nous revient pas de raconter l'histoire de la pauvreté propre à ces sites d'enquête mais d'en étudier la mémoire, c'est-à-dire de mettre au jour et d'expliquer la provenance des sédiments sur lesquels s'appuient les pratiques actuelles. À cet égard, nous entendons parler du présent et non de ce qui n'est plus.

Vivante et même active, cette mémoire n'est pas non plus assimilable au souvenir plus ou moins artificiellement entretenu de «grands» moments révéés de l'histoire locale. Nous ne voulons pas exhumer et statufier des moments «fondateurs» tels que la création du minimum social garanti à Besançon ou les mobilisations sociales des ouvriers luttant pour leurs emplois dans la vallée du Gier. Comme Nietzsche le montrait déjà avec beaucoup d'ironie, le sol se dérobe très vite sous les pieds de ceux qui cherchent à s'appuyer sur de tels fondements<sup>37</sup>. En effet, l'instauration d'un dispositif local tel que le minimum social garanti avant la loi sur le Rmi ne peut se comprendre que dans un contexte politique, économique où il prend sens et qu'il éclaire en retour et à sa manière. La création d'un tel dispositif local ne prend sens dans notre recherche que dans la mesure où elle cristallise et définit un ensemble de positions et de postures réciproques, structurant encore le système local de pauvreté bisontin.

Il ne s'agit pas de ce dont les gens se souviennent, mais de ce qui leur permet d'agir avec aisance... Afin de comprendre ce que nous entendons par mémoire, afin de lier habitude et action, il nous semble pertinent de penser à des frayages résultant de passages répétitifs sur des parcours identiques. Là où de nombreux passants ont cheminé de nombreuses fois, le parcours est plus aisé, il semble aller de soi...

Pour spécifier cette mémoire, il nous semble nécessaire d'ajouter que c'est peut-être moins une mémoire des individus qu'une mémoire du système lui-même. Le directeur de tel service ou le président de telle association peuvent changer ; leur

36. P. Nora, «Entre mémoire et histoire», Les Lieux de mémoire, tome I, Paris, Gallimard, 1997.

37. F. Nietzsche, «Considérations inactuelles», in Œuvres, R. Laffont, Paris, 1993. Sur les perspectives ouvertes par ce texte dans le type de travail que nous présentons ici, on peut se référer à «Nietzsche, la généalogie, l'histoire», de M. Foucault, Dits et écrits, tome II, Paris, Gallimard, 1994.

place, définie par tous les liens qui la relie aux autres places du champ local, reste la même. Ce qu'il faut faire, comment il faut le faire, etc., est donné dans cette mémoire et s'impose aux individus.

Le poids de cette mémoire n'est pas forcément le résultat d'une sorte d'inertie locale. C'est au contraire une disposition à l'action faisant parfois preuve d'une capacité à proposer des innovations locales. Le système local de pauvreté ainsi configuré de Besançon fait bien autre chose qu'enregistrer passivement les modifications qui lui seraient imposées du dehors, il produit des réponses, il s'adapte en se modifiant, et surtout il agit de son propre chef. On peut même dire parfois qu'il prouve sa vitalité en modelant lui-même son milieu, en s'y montrant «instituteur de la norme ou normatif<sup>38</sup>».

À cet égard, ça n'est pas nécessairement la fermeture de telle ou telle usine ou la mise en place de tel ou tel dispositif national qui transforment cette structure. Au contraire, le surgissement de tels «événements» peut être une sorte d'occasion permettant aux dispositions assemblées et gérées par cette structure (ces dispositions restant parfois latentes et comme endormies par inoccupation) de se manifester en passant à l'acte. Ainsi, à Besançon en 1973, «l'affaire Lip» est un moment essentiel de mobilisation et d'affirmation des caractéristiques du système bisontin alors que, dans la vallée du Gier en 1984, la faillite de Creusot-Loire semble littéralement ruiner l'ancien système de solidarités locales lié à la vie ouvrière.

À travers deux exemples, nous présenterons très succinctement deux types<sup>39</sup> de mémoire sociale. Le premier lie activement l'une des premières grandes luttes syndicales des années 1970 pour l'emploi avec la création d'un dispositif innovant d'action sociale. Il s'y affirme une dynamique qu'on retrouve aujourd'hui au niveau des projets locaux. Le second associe une situation problématique de reconversion industrielle avec les conséquences d'une «triple déchirure<sup>40</sup>» de la culture ouvrière qui pose autrement le problème de la continuité de l'action sociale locale.

### ***De l'affaire Lip aux Jardins de cocagne, la mémoire sociale bisontine***

Afin de caractériser la mémoire sociale de cette ville, il faut remonter au XIII<sup>e</sup> siècle, faire référence à l'expérience collective rurale de fabrication de fromages «de garde» nécessitant l'association de plusieurs éleveurs engagés dans un système de «prêts de lait réciproques» appelé «fruitière<sup>41</sup>». Si les paysans comtois n'ont pas inventé les techniques laitières de fabrication, ils ont bel et bien créé cette technique sociale originale qui tint une place de choix dans la propagande fouriériste: «Les paysans du Jura, voyant qu'on ne pourrait pas, avec le lait d'un seul ménage, faire un fromage nommé gruyère, se réunissent, apportent chaque

38. G. Canguilhem, *La Connaissance de la vie*, Paris, Vrin, 1975.

39. Au sens d'«idéal type» tel que défini par M. Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1992.

40. G. Gay, *Structuration de l'espace et dynamiques sociales, recherche sur l'exemple d'une vieille région industrielle, la vallée du Gier*, thèse de doctorat de géographie, université Lumière Lyon II, 1992.

41. Pour M. Vernus, les fruitières trouvèrent tout naturellement leurs racines et leur dynamisme dans la grande tradition communautaire qui se développa aux XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles dans les montagnes du Jura: Le Comté. Une saveur venue des siècles, Lyon, Textuel, 1988.

jour le lait dans un atelier commun, où l'on tient note des versements de chacun, chiffrés sur des taillons de bois ; et de la collection de ces petites masses de lait, on fait, à peu de frais, un ample fromage dans une vaste chaudière. Comment notre siècle, qui a de hautes prétentions en économisme, n'a-t-il pas songé à développer ces petits germes d'association, en former un système plein<sup>42</sup>... ».

Une seconde « influence » fut déterminante pour le développement de la ville. Fondée par des horlogers suisses exilés à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'horlogerie bisontine produisait 90 % des montres françaises au début du XX<sup>e</sup> siècle. Les ateliers d'horlogerie étaient de petite taille, ils possédaient des caractéristiques d'organisation du travail, de répartition de l'autorité et des bénéfices qui s'opposaient assez nettement au monde de l'industrie où se développait alors une autre façon de penser le socialisme.

Fruitières des campagnes environnantes et monde horloger urbain fournirent les assises des pratiques mutualistes et des constructions théoriques de certains socialistes comtois. Il importe sans doute de retenir que l'histoire politique et sociale de Besançon, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, verra apparaître des tensions persistantes entre le monde ouvrier de la grande industrie, prônant les oppositions directes avec le patronat, et celui des petites entreprises quasi artisanales de l'horlogerie, développant les résistances mutualistes. Avec l'affaire Lip, en 1973, sur la base de nombreux quiproquos qu'il serait trop long d'énumérer ici, c'est la logique mutualiste des horlogers qui allait culturellement s'imposer et s'associer à l'image de la ville de Fourier et Proudhon. La création de la Scop Les Industries de Palente, en 1977, correspond à l'affirmation d'un projet de société lié aux valeurs prônées à l'époque (féminisme, autogestion, écologie politique, etc.).

C'est dans ce cadre culturel et politique qu'il convient de comprendre l'expérience du minimum social garanti créé par la mairie de Besançon. En 1967, « dans le but de rendre plus cohérentes les interventions du centre d'action sociale et de mieux respecter la dignité des bénéficiaires », la commission administrative du bureau d'aide sociale lançait concrètement une forme d'assistance qui inaugurerait le Msg. En 1973, l'équipe en place décidait que tous les Bisontins « âgés » devaient bénéficier de 80 % du Smic... En 1974, dans le prolongement de cette logique, le Ccas se tournait vers les « femmes seules<sup>43</sup> ».

Ce sont d'abord les bons d'achat, jugés trop stigmatisants, qui furent remplacés. Dans un « effort de rigueur et de justice » visant à dépasser tout « jugement de valeur », il s'agissait de fonder l'attribution des aides municipales sur un montant de ressources et non sur les pratiques ou les situations ponctuelles des ménages. De ce point de vue, l'autonomie des familles était présentée comme le principe essentiel du dispositif. Les allocataires devaient garder un rôle actif dans la gestion des sommes qui leur étaient attribuées. Dans cette perspective, le Msg ne voulait surtout pas se présenter comme un moyen de survie permettant d'assurer des

42. C. Fourier, *Le Nouveau Monde industriel et sociétaire*, Paris, Flammarion, 1973, p. 43.

43. De ce point de vue, il ne faut pas oublier le rôle fondamental que jouèrent les femmes dans l'affaire Lip. Sur le sujet voir M. Piton, *C'est possible*, Paris, Éd. des Femmes, 1975.

fonctions vitales, mais comme un minimum social permettant l'insertion des allocataires. «Il fallait que les femmes puissent aller chez le coiffeur», précisait une élue anciennement responsable du Ccas.

«Victoire de l'humain sur l'économique», le Msg était également présenté comme l'expression d'une «solidarité communale en faveur des plus démunis». Cette forme de solidarité, ajustée aux réalités locales, complétait et même corrigeait l'aspect abstrait et insuffisant de la solidarité nationale qui homogénéisait mécaniquement les ayants droit, les réduisant à des caractéristiques similaires. En termes de projet de société, la création du Msg répondait ainsi au «C'est possible!» des «Hors-la-loi de Palente»: «Si l'État acceptait d'examiner sérieusement cette question et de mettre en place cet ensemble de mesures qui supprimerait l'exclusion sociale, notre société commencerait à changer véritablement», affirmait l'adjoint aux affaires sociales en 1975.

Dans le prolongement de cette brève présentation du Msg, il convient sans doute de souligner que l'innovation s'est accompagnée d'une relative «municipalisation» de l'action sociale. Besançon est une ville de gauche dans un département et une région traditionnellement de droite<sup>44</sup>, face auxquels elle entend se positionner clairement. Pour cela, élus locaux et responsables administratifs s'accordent à affirmer l'existence et la nécessité d'une «volonté politique forte».

Il nous semble possible d'emprunter à M. de Certeau l'opposition des stratégies et des tactiques<sup>45</sup> pour décrire la logique de développement du Ccas de Besançon et les rapports qu'il entretient avec ses partenaires.

La première caractéristique d'une stratégie repose sur une séparation nette avec l'environnement. À cet égard, dans les documents que nous avons recueillis et les entretiens que nous avons menés, le thème de l'anticipation sur les politiques sociales nationales est omniprésent. Le Ccas «prend en charge», «assume» ce que l'État «néglige» ou «abandonne»; il «complète», «améliore», etc., ce que propose le département. À cela s'ajoute la volonté constante de bien faire identifier les actions menées en son nom.

La seconde caractéristique d'une stratégie est l'accumulation. Comme le notait déjà O. Borraz<sup>46</sup>, le Ccas de Besançon n'a cessé de croître en taille (nombre d'employés, montant du budget, etc.) depuis les années 1960. Même s'il s'agit

44. La majorité régionale a changé en 2005.

45. «La stratégie suppose un appui stable servant de base aux relations du "stratège" avec son environnement. L'ancrage du stratège lui permet de capitaliser des avantages acquis, de préparer des extensions futures et de se donner ainsi une relative indépendance par rapport aux variations de circonstances. Le stratège se donne ainsi les moyens de transformer son entourage en objets contrôlables. La tactique ne peut se fonder sur un fonds propre pour capitaliser ses acquis (économiques, politiques...): ce qu'elle gagne, elle ne le stocke pas. Elle n'a pour lieu que celui de l'autre où elle s'insinue de manière fragmentaire. Le tacticien doit donc toujours jouer sur un terrain, s'engager dans des rapports de forces dont la configuration lui est imposée de l'extérieur. Il doit se rendre capable de saisir au vol les opportunités et jouer avec les événements pour en faire des occasions. Loin de tendre à l'autonomie, son jeu consistera souvent à brouiller les codes, croiser les impératifs que lui imposent les différents stratèges. Loin d'imposer des règles, la tactique cherche à détourner, subvertir de l'intérieur celles qu'elle rencontre», in *L'Invention du quotidien*, tome I, *Arts de faire*, Gallimard, 1990.

46. O. Borraz, *Gouverner une ville: Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1998.



désormais de « lâcher du lest » afin de rendre l'appareil plus léger et surtout plus facile à manœuvrer, les acquis sont capitalisés. Le Ccas ne revient pas « en arrière ». Ainsi, lorsque l'État ou le conseil général « reprennent » un dossier à propos duquel la ville avait innové, le Ccas s'attache à rester un partenaire décisif (au sens fort du terme) en même temps qu'il s'engage dans la conquête d'autres cibles.

Toute stratégie repose sur une capacité de contrôle. Dans ce but, le Ccas choisit d'être présent dans l'ensemble des dispositifs locaux de lutte contre la pauvreté concernant son territoire. Selon les élus et les professionnels, cette présence permet de « savoir ce qui se prépare » et de « participer à tout ce qui concerne la ville ».

Enfin, sur la base des éléments que nous venons de passer en revue, une stratégie s'affirme dans des projets. À cet égard, la ville revendique l'existence d'une véritable *politique* sociale fondée sur un idéal de société. C'est sur cette base que diverses formes de la question sociale peuvent être prises en charge et que le Ccas s'intéresse, par exemple aujourd'hui, aux « dégâts psychiques causés par la précarité ». Prenant en considération la dimension historique, l'observation du système local de pauvreté bisontin nous donne parfois le sentiment d'assister à une sorte de course-poursuite dans laquelle le Ccas semble vouloir conserver toujours un temps d'avance.

Deux caractéristiques s'affirment dans le cadre de cette stratégie :

- L'accent mis sur les modalités d'association des acteurs (usagers compris). À cet égard, ce ne sont pas uniquement les cibles qui comptent – les ménages surendettés, les errants originaires du milieu rural, etc. –, mais les manières de les atteindre en mobilisant et associant des ressources hétérogènes. Ici, le travail social qui consiste à mobiliser, associer, fidéliser, etc., les partenaires s'intègre explicitement à la constitution de l'organisation locale de la lutte contre la pauvreté.
- L'affirmation de l'autonomie des usagers est un leitmotiv. Il s'agit généralement de réinscrire les personnes concernées dans des échanges qui assurent leur intégration sociale et économique. On retrouve cette caractéristique dans le projet d'une caisse solidaire qui doit (entre autres) proposer des crédits à la consommation.

Face à une position qu'ils qualifient parfois d'hégémonique, les élus et techniciens associatifs entretiennent une certaine « distance ». Du point de vue des bénévoles et responsables associatifs, il s'agit de rester – avant tout – des « militants ». Dans ce but, il convient de maintenir le « pluralisme » (le terme revient dans plusieurs entretiens !) en travaillant avec une multitude d'acteurs. Ainsi, par exemple, les fondateurs des Jardins de cocagne s'associent à des entreprises du secteur privé (maraîchers, grandes surfaces, etc.) autant qu'aux partenaires usuels des dispositifs d'insertion économique (Anpe, Drtefp, etc.). Adoptant cette attitude, ils s'intègrent, de fait, à la mémoire sociale locale qui structure la scène locale.

### **Les déchirures de la culture ouvrière dans la vallée du Gier**

Depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle jusque dans les années 1970, la vallée du Gier a été littéralement façonnée par la métallurgie lourde et l'industrie textile. Hérissée de

cheminées (l'usine Marrel érigeait fièrement la plus haute d'Europe), elle présente un paysage spécifique qui étonnait déjà les voyageurs au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. À cette visibilité première s'ajoute l'articulation entre les villes et les entreprises. À Saint-Chamond, à Rive-de-Gier, etc., les communes se sont développées autour des usines. Sans que le patronat local investisse directement dans le logement ouvrier en bâtissant des cités, l'habitat des villes et villages de la vallée s'est bâti en référence à l'espace de travail. Ce sont également les communes, dans leurs dimensions politiques et administratives, qui se sont organisées autour de leurs usines.

Après la Seconde Guerre mondiale, les cartes se sont brouillées, les entreprises de la vallée sont passées dans d'autres mains, ont échappé au patronat local, certaines ont fusionné, d'autres ont déplacé leur siège social ou certaines unités de production... Ainsi, par exemple, Creusot-Loire a «repris» l'essentiel de l'industrie métallurgique lourde locale (Acieries de la Marine, Marrel, Forges de l'Horre, etc.), avant de connaître un fracassant dépôt de bilan en 1984. Reprise de certains services, reconversion de certains sous-traitants... Le bilan est confus. La vallée se remet lentement du traumatisme. Habitants, élus locaux et entrepreneurs, soumis à un destin commun, doivent faire leur deuil de la grande entreprise industrielle. La transition, douloureuse, dure depuis vingt ans sans être arrivée à son terme.

Face à ces constats, on peut être étonné de voir que le syndicat intercommunal du pays de Gier ne propose pas d'innovation notable en matière de politique sociale. L'étude montre au contraire, un cadre institutionnel classique et même assez formel.

En fait, les dynamiques innovantes reposent sur l'engagement personnel de professionnels agissant parfois «hors cadre» ou insérant leurs initiatives dans les dispositifs institutionnels. Ainsi, l'enquête peut relever l'existence de «lieux réseaux» dotés des fonctions suivantes :

- Dépasser la coupure entre système d'action sociale et système territorial ;
- Dépasser la simple gestion de dispositifs ou de programmes pour construire un mode de faire propre à une réalité locale ;
- Assurer des fonctions de veille, d'observation, de prospective, de projet.

Ainsi, par exemple, dans le cadre du logement, le groupe «insalubrité» s'attache au repérage des logements défectueux et à l'intervention auprès des ménages occupants, locataires ou bailleurs. Cette activité est classiquement effectuée par des organismes spécialisés, souvent par des associations telles que les Call-Pact (Centres d'amélioration du logement de la Loire) et fréquemment dans le cadre d'actions programmées. L'originalité du groupe «insalubrité» vient du lien noué dans ce cadre entre cette démarche (qui pourrait être la démarche classique d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale – Mous) et l'approche sociale auprès des ménages. Parti de l'initiative d'un travailleur social du département, le groupe «insalubrité» relie les intervenants sociaux de terrain, qui apportent leur connaissance fine des besoins et des conditions de vie des ménages, avec les techniciens des procédures de réhabilitation, ici le Call-Pact, et les interlocuteurs garants de la norme et en charge des objectifs de lutte contre l'habitat indigne

(Ddass, élus, services d'urbanisme des communes). On pourrait ainsi se référer à l'équipe emploi dans le Plie ou aux comités locaux de prévention dans le cadre des politiques concernant la jeunesse. Ces bonnes volontés semblent flotter, se poser avec opportunisme et même de façon tactique dans les interstices des dispositifs.

Si on compare cette situation avec les résultats que nous avons recueillis dans d'autres sites, par exemple Mulhouse, on peut être étonné de voir que ces initiatives ne sont pas nettement liées à une vie associative locale. L'étude montre justement que si cet ancrage associatif n'existe pas, c'est parce que la vie associative du site est affaiblie.

La culture ouvrière est pleine de ressources. Organisant la résistance collective à des conditions de vie pénibles et parfois précaires, elle permet d'affronter les difficultés avec le sentiment d'une identité confirmée par le groupe, ses traditions, etc. Cependant, liées à l'emploi, les solidarités ouvrières sont fragiles. Elles s'évanouissent lorsqu'il serait plus que jamais nécessaire de les mobiliser. Les ouvriers sont alors abandonnés, livrés au vide social. C'est ce qui semble s'être passé dans la vallée du Gier, où l'on peut parler d'une «triple déchirure<sup>47</sup>» de la culture ouvrière.

À cet égard, on ne peut pas ne pas comparer la sorte d'effondrement culturel qui semble être advenue dans la vallée du Gier avec ce que décrivait déjà P. Lazarsfeld dans son étude sur les chômeurs de Marienthal<sup>48</sup>.

Exclus d'abord de leur emploi, les ouvriers sont exclus ensuite de la culture ouvrière elle-même. Dans ces conditions, passé un temps de mobilisation plus ou moins long, lorsque l'usine ferme, il ne reste qu'à se référer aux solidarités abstraites des grands dispositifs d'aide publique. Alors la culture ouvrière peut mourir, n'avoir aucune place dans la scène locale de la pauvreté!

Ainsi, si des militants ouvriers vieillissants animent encore certaines associations, on peut se demander si ces structures participent encore pleinement du système local de pauvreté, si elles peuvent s'intégrer à l'effort de transition historique de la vallée ou si elles n'ont pas plutôt une fonction s'apparentant à ce que Nietzsche nommait l'«histoire antique<sup>49</sup>» vouée à la célébration nostalgique d'un passé révolu.

### ***La mémoire sociale comme référent partageable et fondateur de stratégies d'action sociale***

La mémoire sociale constitue un cadre, chaque fois spécifique, dans lequel les rôles des différentes composantes du système local de pauvreté se trouvent en quelque sorte prédéfinis. Ainsi, si une structure d'insertion par l'économique prend un sens différent lorsqu'elle se trouve à Besançon ou dans la vallée du Gier, ça n'est pas seulement pour des raisons liées à des causes immédiates (taux de chômage

47. G. Gay, *Structuration de l'espace et dynamiques sociales...*, op. cit.

48. P. Lazarsfeld, M. Jahoda et H. Zeisel, *Les Chômeurs de Marienthal*, Paris, Éd. de Minuit, 1981.

49. F. Nietzsche: «De l'utilité et de l'inconvénient de l'histoire pour la vie. Considérations inactuelles», in *Œuvres*, Robert Laffont, 1993.

dans tel ou tel quartier, situation du bassin d'emploi local, etc.), mais aussi en raison des rôles que l'histoire locale a attribués aux différents acteurs (au sens de ceux qui agissent). En effet, la mémoire sociale locale, se fondant sur les résultats incorporés d'expériences passées, construit des attentes réciproques qui structurent les représentations et les pratiques. Ainsi sait-on, dans chaque site, ce qu'on peut attendre des professionnels, des élus locaux, etc.

À ce niveau, la mémoire joue un rôle essentiel dans les « investissements de formes » assurant l'économie du système local de pauvreté. Ensemble implicite de référents partageables pour ceux qu'elle réunit, elle permet de faire l'économie d'un surtravail nécessaire lorsque font défaut des « allant-de-soi » communs et qu'il faut alors, sans cesse, expliciter les raisons de son action.

Il faut reconnaître que ces schèmes d'interprétation et d'action, ces savoir-faire implicites, sont fortement attachés à des contextes spécifiques et sont donc difficilement transférables. Pour désigner les limites de ce qu'apporte une mémoire sociale, on pourrait, avec les ethnométhodologues, parler de « compétence unique ».

Cependant cette compétence unique est nécessaire car, plus la mémoire sociale est vivace, plus le système local de pauvreté est indépendant des variations extérieures. Sa vivacité assure ainsi la possibilité d'actions sociales stratégiques là où son absence impose le recours à des comportements tactiques problématiquement liés les uns aux autres<sup>50</sup> et dépendant des modifications du contexte.

### **L'action de lutte contre la pauvreté : une recomposition bipolaire**

L'approche territoriale de la lutte contre la pauvreté et la précarité est la plupart du temps référée aux transformations induites par la vigoureuse décentralisation qui a affecté le champ social, d'abord dans la première phase de 1982-1983, puis dans la nouvelle étape de 2003-2004, décentralisation à l'avantage dominant du département qui devient le chef de file de l'action sociale sur le territoire. Les débats sur la recomposition institutionnelle sont alors focalisés sur le transfert de légitimité et de responsabilité de l'État vers le département, et sur une interrogation récurrente quant au rôle qui reviendrait désormais à l'État. L'observation sur les sites, réalisée en 2004 et début 2005, n'a pas permis d'apprécier – localement – les changements d'orientation quant au rôle et à la place de l'État tels qu'ils sont affirmés dans le plan et la loi de cohésion sociale.

Cette focalisation sur les rapports État/département, bien que justifiée par des questionnements majeurs tels que ceux relatifs au maintien d'une égalité effective sur l'ensemble du territoire, au sens de la solidarité nationale, aux craintes suscitées par les formes de compensation financière, etc., nous semble cependant occulter une autre dynamique émergente qui est celle de l'implication croissante des structures locales dans le champ social.

50. Tant dans leur dimension synchronique en termes de cohérence des actions menées au même moment que diachronique en termes d'enchaînement des actions qui se succèdent dans le temps.

La question État/département paraît réglée institutionnellement. Le département est désormais pleinement légitime comme chef de file de l'action sociale. Selon R. Lafore<sup>51</sup>, «poursuivant un mouvement séculaire, la collectivité départementale est parvenue, après avoir intégré l'essentiel des compétences en matière d'aide sociale légale antérieurement partagées avec l'État à la faveur de la réforme de 1983, à prendre le contrôle d'un vaste ensemble de compétences sectorielles ce qui la constitue indéniablement en opérateur dominant dans le champ de l'action sociale». Cette compétence large s'accompagne d'une mission de coordination de l'ensemble des acteurs, ce qui le fait qualifier par l'auteur de «département-providence». Quant à l'État, bien qu'il conserve au niveau central des pouvoirs déterminants, pouvoir normatif et contrôle des prestations assurancielles, bien qu'il demeure investi d'un rôle de garant de l'égalité, ses services déconcentrés dans le champ social se trouvent considérablement affaiblis et son influence décisionnelle décroît rapidement sur les scènes partenariales. «La pente naturelle est donc la quasi-disparition du rôle de l'État sur les problématiques sociales, faute des outils et compétences nécessaires à la construction d'une vision stratégique territorialisée, à l'animation des débats nécessaires entre acteurs territoriaux, à l'alimentation du niveau central par une expertise solide sur les problématiques émergentes<sup>52</sup>.» Contrairement à ce qui s'était passé après l'acte 1 de la décentralisation, où la confrontation et la négociation entre pouvoir central et pouvoir périphérique avaient trouvé un champ d'importance dans les politiques copilotées, l'acte 2 de la décentralisation se fait sur fond de désengagement de l'État.

Le débat, qui demeure ouvert, l'enjeu déterminant de l'après «acte II» de la décentralisation, nous paraît être, par contre, la régulation à construire entre le département, porteur de la logique sectorielle de l'action sociale, et les structures intercommunales, porteuses des questions d'identité locale et de la construction d'un «bien commun territorial», selon l'expression utilisée par P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis, reprise dans les travaux d'A. Faure<sup>53</sup>.

Nous avons observé, dans cette étude sur les systèmes locaux de pauvreté, l'irruption des organisations territoriales, notamment des instances intercommunales, dans le champ social pris au sens large, avec leurs références propres, au-delà des strictes compétences légales. Cela nous amène à formuler l'hypothèse d'une bipolarité à l'œuvre dans les scènes locales, bipolarité entre d'un côté des logiques territoriales portées notamment de plus en plus par des instances intercommunales et, d'un autre côté, des logiques de secteur portées par le département comme chef de file de l'action sociale.

51. R. Lafore, «La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du département providence», *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 2004.

52. Marie-Ange du Mesnil du Buisson et Emmanuèle Jeandet-Mengual, «L'organisation des services territoriaux de l'État dans le domaine sanitaire et social : une évolution nécessaire. Point de vue», *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre 2004.

53. Pierre Lascoumes, «Le bien commun comme construit territorial», *Politix*, n° 42, 1998. A. Faure et Anne Cécile Douillet (dir.), *L'Action publique et la question territoriale*, Pug, 2005.

Autour de ce double pôle, se positionnent de manière variée d'autres acteurs, tout particulièrement les services de l'État et les acteurs privés.

Cette bipolarité ne signifie pas opposition ni concurrence, mais tension entre deux logiques qui se confrontent et composent entre elles selon les contextes locaux et les histoires locales : une logique de publics, de compétences, de services, de droits, d'un côté une logique de projet au titre d'une compétence globale de développement territorial, de l'autre.

C'est d'ailleurs sur la base d'un constat de ce type qu'a été mise en œuvre en 2002 l'expérimentation nationale intitulée « Projets sociaux de territoire<sup>54</sup> » : « L'une des avancées majeures des Pst est de mettre en débat le croisement de deux approches : l'approche du territoire et l'approche des publics, notamment ceux concernés par les politiques sociales... Le Pst est une opportunité pour examiner comment évoluer d'une logique d'offre à une logique de besoins, c'est-à-dire concevoir des services non pas à partir de ressources et légitimités institutionnelles, mais à partir de l'objectivation des besoins<sup>55</sup>. »

La distinction entre ces deux logiques recoupe celle qui peut être faite, théoriquement, entre la territorialisation des politiques publiques, processus descendant d'opérationnalisation locale d'actions définies à un échelon supérieur, et les politiques territoriales, processus de mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux pour définir leur propre projet de développement. Ce processus ascendant est façonné en profondeur par la « mémoire sociale » de chaque territoire, selon l'expression proposée dans le rapport d'Interunec, inscrite dans une dimension historique longue, ce qui rend compte des cas de figure très différenciés rencontrés selon les sites dans l'organisation et la gestion de cette bipolarité.

### **La montée des thématiques sociales dans les politiques communales et intercommunales**

L'implication des communes dans la lutte contre la pauvreté, directement ou par le biais de leurs Ccas, existe de longue date et continue de se développer au titre de l'action sociale facultative, puisque l'échelon communal n'a pas été doté de compétences légales étendues dans le processus de décentralisation. Pour autant, leur rôle est de plus en plus marqué en ce domaine<sup>56</sup>.

54. Expérimentation nationale « Projets sociaux de territoire », lancée en 2002 dans 20 sites de la politique de la ville conjointement par la Délégation interministérielle à la ville, l'Assemblée des départements de France, la Direction générale de l'action sociale, la Caisse nationale d'allocations familiales et le Conseil supérieur du travail social. Cette expérimentation vise à identifier les points de blocage et les effets de levier permettant d'améliorer la cohérence de l'action sociale à l'échelle des territoires.

55. *Expérimentation nationale des projets sociaux de territoire, Éléments de synthèse nationale*, avril 2004, Délégation interministérielle à la ville et à la rénovation urbaine.

56. Une enquête de la Drees réalisée en collaboration avec l'Unccass rend compte de l'action sociale des communes dans quatre champs : personnes âgées, personnes en difficulté sociale, enfance et adolescence, personnes handicapées : Nathalie Duthel, « L'action sociale des communes », Drees, *Études et Résultats*, n° 195, octobre 2002, et « L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants », n° 271, novembre 2003.

Selon l'enquête de la Drees, quatre communes sur dix confient l'intégralité de leur action sociale à leur Ccas. Héritiers lointains des bureaux des pauvres et des bureaux de bienfaisance, les centres communaux d'action sociale constituent sans doute l'une des plus anciennes institutions sociales, et leur place dans la lutte contre la pauvreté ne peut être qualifiée de nouveauté. Ce qui est peut-être plus significatif, c'est l'élargissement et la diversification de leur implication.

Bien que jouant un rôle inégal selon les territoires, on observe d'une manière générale une montée en régime des Ccas, notamment dans les communes de taille moyenne (Saint-Marcellin, Saint-Chamond, Frontignan, Mèze, etc.) Ils demeurent très actifs sur leurs missions traditionnelles, notamment dans les secteurs de l'action auprès des personnes âgées<sup>57</sup>, de l'accueil des personnes seules démunies, de l'aide financière et alimentaire. Dans ce dernier champ, on tend dans la plupart des sites à une vraie démarche de construction locale d'une politique d'aide financière autour d'un axe réunissant Ccas, services sociaux départementaux et associations caritatives.

Mais les Ccas investissent de plus en plus des champs plus larges, sur lesquels ils étaient présents depuis longtemps pour certains, mais qui sont pour d'autres des démarches novatrices.

Le premier de ces champs est celui de l'insertion sociale, mais aussi professionnelle et de l'accompagnement à l'emploi (Sète, La Ciotat, Saint-Chamond, Mèze, etc.). La mise en place du Rmi, dans le fonctionnement duquel la plupart des Ccas sont investis en partenariat avec le conseil général sous des formes diverses, en a été bien entendu la porte d'entrée. Le mode d'action des Ccas dans ce domaine passe souvent par des réalisations partenariales de type pôle emploi, missions d'insertion professionnelle, structures d'insertion par l'économique.

Le deuxième champ investi, novateur pour les Ccas qui s'y aventurent mais très développé dans les services municipaux, est celui de la jeunesse et de la prévention : accueil des jeunes en errance, hébergement, pôle jeunesse, actions de prévention en matière de délinquance ou de toxicomanie. Toutefois, lorsqu'il existe des intercommunalités actives, ces thèmes sont de manière privilégiée transférés au niveau intercommunal, comme nous le verrons.

Le troisième champ nouvellement exploré par les Ccas est celui du logement, au-delà des actions classiques d'hébergement : constitution en partenariat d'un groupe « insalubrité » (Saint-Chamond), accompagnement social logement (Besançon). Certains Ccas déploient aussi des actions dans les domaines de la lutte contre l'illettrisme, de la culture, de la santé, etc.

La tradition de solidarité locale est déterminante dans la volonté politique d'élargir le poids des Ccas. L'exemple nous en est donné par le cas particulier de Besançon, qui possède le plus important Ccas de France. Conçu comme un outil puissant d'une municipalisation de l'action sociale, il a une position dominante et assure un triple rôle de gestion directe de services nombreux, de pilotage du système d'acteurs et d'innovation sociale dans une ligne de développement social

57. Selon l'enquête de la Drees, c'est auprès des personnes âgées que les communes, quelle que soit leur taille, interviennent le plus souvent : huit communes sur dix.

participatif. Ces trois fonctions s'illustrent dans les principaux domaines de la lutte contre la pauvreté :

- Dans le domaine du logement : gestion de diverses formes d'hébergement et de logement très social, pilotage avec le chef de projet du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (Pdaldp) d'une plateforme «insertion par le logement» et d'un service de coordination de la veille sociale, création d'un lieu ayant une mission générale de prévention, d'interface entre dispositifs, d'analyse des besoins (proxim services).
- Dans le domaine de l'aide financière et alimentaire : gestion de diverses aides, animation d'une commission locale de coordination des aides, création dans les quartiers d'espaces solidaires, base de coordination et de projets collectifs, et d'une caisse solidaire fonctionnant sous forme associative à l'initiative du service économie solidaire de la mairie.
- Dans la plupart des domaines, comme par exemple l'insertion professionnelle (par le biais d'un Plie communal), la santé (ateliers santé de proximité), la culture etc., la ville et le Ccas pilotent des outils de mise en réseau entre acteurs institutionnels et professionnels, ce qui traduit bien l'importance critique de la fonction de régulation/coordination dans la conduite des politiques sociales.

La ville de Mulhouse présente un autre cas particulier puisque, en raison de son histoire propre, elle ne possède pas de Ccas et son implication sociale est pour l'essentiel externalisée sur des associations. Un service social municipal tient lieu de Ccas, dont l'un des rôles est d'assurer une certaine coordination avec ce réseau associatif puissant (comité mulhousien de la santé, conseil partenarial de l'aide alimentaire, animation de la Cli).

Ainsi, sous des formes diverses et dans des configurations d'acteurs qui relèvent d'une conception du «bien commun territorial» très différente, la tendance générale est bien celle d'une extension de la mission sociale des communes et de leurs Ccas dans une dynamique de débordement des compétences légales ou historiques.

Mais le changement, plus frappant encore en ce sens est celui de l'«intercommunalisation de l'action sociale<sup>58</sup>», à savoir la place que commencent à prendre dans le champ social les établissements publics intercommunaux, malgré leur compétence limitée en ce domaine.

La création de la notion de pays par la loi de 1995<sup>59</sup>, le réaménagement des formes intercommunales opéré par les lois de 1999<sup>60</sup> ont signé la vraie montée en puissance de ces territoires intermédiaires (A. Faure) qui ouvrent de nouvelles scènes partenariales et sont porteurs de projets globaux. Cela n'est pas vrai seulement en milieu urbain, dans le cadre des communautés d'agglomération et

58. Expression empruntée à Éric Kerrouche, qui traite de ce sujet dans son article «Intercommunalités et action sociale», *Informations sociales*, n° 121, janvier 2005.

59. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire/Loadt du 4 février 1995, dite «loi Pasqua».

60. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire/Loadt du 25 juin 1999, dite «loi Voynet», et loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite «loi Chevènement».



des communautés urbaines, mais aussi et de plus en plus dans des territoires plus modestes, constitués en pays et en communautés de communes, comme par exemple le pays du Gier ou celui du Sud-Grésivaudan qui ne sont pas de simples échelons intercalaires dans l'échelle des découpages, mais sont porteurs de processus identitaires propres.

Les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (Epci) portent essentiellement sur l'aménagement de l'espace et le développement du territoire. S'y ajoutent la politique de la ville et l'équilibre social de l'habitat pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, qui sont les compétences qui se rapprochent le plus du champ social.

Mais l'implication des Epci emprunte aussi d'autres voies. Si la possibilité d'exercer pour le compte du département tout ou partie de ses compétences ne semble pas utilisée, le cadre privilégié des initiatives sociales des Epci est celui des politiques contractuelles, reposant sur une dynamique de projets suscitée par les acteurs locaux.

Plusieurs types de politiques contractuelles sont portés par les Epci. Les plus englobantes sont celles qui sont au fondement même de la constitution du territoire : contrats de pays, contrats globaux de développement, contrats d'agglomération. Ils posent centralement la question de la place des acteurs sociaux dans les instances de développement local et de l'intégration de l'action sociale dans le développement local.

La région Rhône-Alpes, par exemple, a mis en œuvre en 1993 des « contrats globaux de développement », dans le but de soutenir le développement économique des pays, et qui ont été les procédures inaugurales de la création des deux « pays » étudiés (Gier, Sud-Grésivaudan).

Pour exemple, la dynamique engagée dans le contrat global de développement signé en 1999 s'est poursuivie dans le Sud-Grésivaudan par l'élaboration d'une charte de développement durable du pays, où se trouvent intégrés dans la problématique globale de développement les thèmes de l'emploi des publics en difficulté, de l'intégration des jeunes, de la politique locale du logement, de la promotion de la santé, de l'action sociale, de la culture.

Le deuxième groupe est constitué des politiques contractuelles de développement social urbain, dont les contrats de ville sont la pièce maîtresse, mais qui renvoient aussi à d'autres procédures (pactes urbains, grands projets de ville, contrats locaux de sécurité) et qui sont de la compétence propre des Epci.

C'est le cadre privilégié du rapprochement entre politiques territoriales et politiques sociales. Pour exemple, le contrat de ville du pays du Gier comporte trois axes dont l'un, intitulé « lutte contre les exclusions, développement du lien social, prévention et sécurité », est directement centré sur des thématiques sociales, la dimension sociale étant aussi largement présente dans les deux autres : « emploi/insertion professionnelle/formation » et « habitat et renouvellement urbain ». Chacun donne lieu à des projets partenariaux avec les acteurs du champ social et la moitié des projets collectifs du contrat de ville sont portés par des centres sociaux.

Le troisième groupe, enfin, est celui des politiques contractuelles plus thématiques qui entrent de plain-pied dans le champ social, par les problèmes

traités et les partenaires concernés : contrats enfance, et contrats temps libre signés avec la Caf, contrats éducatifs locaux, sont de plus en plus souvent hissés à des niveaux intercommunaux.

Au travers de ces trois familles de politiques contractuelles se dessinent les principaux axes d'entrée des intercommunalités dans le champ social. Quatre au moins apparaissent de façon assez constante et de plus en plus marquée.

Le premier est celui de la jeunesse : gestion intercommunale des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (Paio) et missions locales (Sud-Grésivaudan, Gier, Aubagne, La Ciotat, projet en cours à Sète), pôle jeunesse, actions culturelles et de prévention, actions santé. La jeunesse est une catégorie qui occupe une place prépondérante dans les scènes locales et qui donne lieu à de nombreuses initiatives partenariales fortement valorisées.

Le deuxième est celui de l'accès à l'emploi des publics en difficulté : gestion des Plie (Gier, Aubagne, Mulhouse), soutien aux structures d'insertion par l'activité économique. La perspective avancée est de sortir l'insertion des publics en difficulté de dispositifs trop spécialisés et cloisonnés pour les réintégrer dans des projets plus globaux.

Le troisième est celui du logement (compétence obligatoire des agglomérations), de l'habitat et du renouvellement urbain (Mulhouse, Gier, comités locaux de l'habitat). Sur ce point, qui constitue un enjeu central dans plusieurs sites, on constate cependant encore très souvent une relative coupure institutionnelle entre le volet urbain de la politique du logement et son volet social (Fsl, logement temporaire, accompagnement), assez peu articulé avec les politiques territoriales.

Le quatrième est celui de l'enfance, avec le soutien généralisé aux structures périscolaires, centres de loisirs, mais aussi des actions de soutien à la parentalité, d'accompagnement scolaire, d'éveil culturel, etc.

L'approche intercommunale de ces différents domaines représente en général bien plus qu'un simple transfert des compétences des communes à un niveau supérieur d'intervention. Elle opère un infléchissement des problématiques et des représentations en intégrant ces questions dans les deux référentiels qui construisent la légitimité de ces territoires intermédiaires : le développement local et l'identité territoriale.

Le développement local fait partie d'une « rhétorique consensuelle » dans l'affichage des politiques territoriales, mais son contenu demeure peu précis, flou, malléable, et renvoie plus à une démarche qu'à un objectif : « Le développement local ne correspond pas à un domaine d'intervention publique bien délimité, il est en soi peu précis et remet ainsi en cause les cadres sectoriels<sup>61</sup> ». Plusieurs analyses le présentent comme une stratégie de relégitimation des professionnels du social et de recherche d'équilibre entre diverses institutions sociales<sup>62</sup>.

61. Anne-Cécile Douillet, « Les politiques contractuelles de développement rural : déssectorisation ou design territorial », in *L'Action publique et la question territoriale*, Alain Faure (dir.) et Anne-Cécile Douillet, Pug, Grenoble, 2005.

62. Philip Mondolfo, *Conduire le développement social*, Dunod, 2<sup>e</sup> édition, 2005. Dominique Mansanti, « Le développement social local, une catégorie au service du changement », article à paraître.

Sur deux points au moins, la référence au développement local contribue, semble-t-il, à un certain changement dans l'approche des thématiques sociales. Elle apporte une vision plus globale, «holiste» diront certains, des questions sociales, combinant des interventions simultanées sur plusieurs registres. Dans l'Hérault, par exemple, se sont enchaînées, dans un rapport d'interdépendance et d'enroulement successif, les questions de jeunesse, d'éducation dans les quartiers, de mixité sociale et de logement. Dans le Sud-Grésivaudan, la question de l'accès à l'emploi des personnes en difficulté est pensée en lien avec les volets de développement économique du territoire.

Par ailleurs, la référence au développement génère des «formes territorialisées de négociation des priorités publiques» (A. Faure), qui mettent en relation des acteurs évoluant dans des univers institutionnels séparés. Le Comité pour le développement du Sud-Grésivaudan, par exemple, rassemble environ 80 acteurs, dont les administrations sociales de l'État et du conseil général et un certain nombre d'associations, à côté des acteurs économiques, des partenaires sociaux et des communautés de communes. L'Observatoire des pratiques culturelles et artistiques du pays du Gier réalise un maillage de plus de 50 acteurs locaux dans les domaines de la création artistique, de l'animation socioculturelle, de la prévention éducative, de la lutte contre la discrimination, de l'éducation nationale, etc.

Cependant, cette «rhétorique consensuelle» est dépendante d'une autre rhétorique, plus implicite mais plus déterminante, qui est celle de la construction de l'identité locale. Le développement de l'intercommunalité est d'abord fonction de cette finalité, et les conflits historiques ou politiques autour de cette identité freinent, voire bloquent, les dynamiques de projet et la construction d'une vision globale. Si la tendance lourde à l'irruption de l'intercommunalité dans le champ social est observable partout, ce n'est pas partout avec la même intensité ni avec le même degré de consensus. Dans le Sud-Grésivaudan, la démarche de pays crée une dynamique de construction d'un territoire à faible historicité, et porte un enjeu d'ouverture des microsociétés locales au fonctionnement jusque-là plutôt endogène, mais le choix d'une identité «Sud-Grésivaudan» n'est pas acquis pour les communes les plus soumises à l'influence de la communauté d'agglomération de Grenoble. Dans le Gier, les politiques de développement, les réorganisations territoriales, les projets de renouvellement urbain, l'animation culturelle, la prise en charge de la jeunesse portent tous l'enjeu de la reconstruction d'une identité locale brisée par la ruine d'un système industriel et des mécanismes de socialisation qui lui étaient liés, mais les débats communautaires plus ou moins conflictuels, notamment vis-à-vis de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne, traduisent les divergences sur l'identité locale et le devenir collectif. Il en va de même dans l'Hérault, où les dynamiques communautaires demeurent problématiques, freinées par les interférences de la communauté de Montpellier et du département. Question d'identité aussi que la situation de Besançon : c'est la ville, porteuse de fortes traditions historiques et de fortes volontés politiques, qui crée la dynamique en matière de développement social et de politique territoriale, plus que la communauté d'agglomération dont l'influence reste faible.

### **La territorialisation des politiques sociales départementales**

L'autre pôle de l'organisation locale de l'action sociale est le département. Cette présentation peut susciter un double questionnement : pourquoi ne pas avoir parlé d'abord de la collectivité départementale, dont les compétences sont, par leur ampleur, sans commune mesure avec celles des communes et des Epci dans le champ qui nous concerne, et pourquoi ne pas inclure les services du département dans les politiques territoriales, alors qu'il s'agit bien d'une collectivité locale et que la décentralisation de l'action sociale, tant dans l'acte I que dans l'acte II, a explicitement été placée sous le signe de la proximité ?

Nos observations nous conduisent à formuler l'hypothèse que les politiques du département sont des politiques territorialisées, plus que des politiques territoriales, et que, comme nous l'avons formulé précédemment, l'enjeu de la régulation locale est désormais celui du rapport entre le département pleinement responsable d'une politique sectorielle, celle de l'action sociale, et les Epci, porteurs d'une logique territoriale de développement et d'identité, alors que le rapport département/État n'est plus porteur d'enjeux.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a constitué le département en « chef de file » de l'action sociale territoriale en lui conférant trois fonctions : une compétence très large, presque exclusive, dans le champ de l'aide sociale et de l'action sociale, une fonction de planification par le biais des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, et une compétence générale de coordination. En effet, « le département définit et coordonne la politique d'action sociale... Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé... À la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre. » Les instances antérieures de coordination sont supprimées, de même que tout principe de copilotage.

Cette fonction de chef de file, ainsi que l'exercice des compétences légales se mettent en œuvre cependant, dans chaque site, selon des arrangements locaux très différents. Dans la perspective de logique bipolaire qui nous sert de grille de lecture, comment se présentent les services d'action sociale du département ?

Le premier point à souligner porte sur l'organisation territoriale de ces services. Les départements ont entièrement, et quelquefois à plusieurs reprises, repensé leurs découpages territoriaux. Plusieurs modèles existent. *A minima* est recherchée une unité fonctionnelle de services à une échelle locale (service social, protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance), mais la tendance est au modèle de l'unité territoriale, au niveau de laquelle sont déconcentrés des pouvoirs décisionnels et des moyens budgétaires.

Dans de nombreux départements se manifeste une réelle recherche de mise en cohérence de ces unités territoriales avec les découpages géopolitiques (cantons, communautés de communes, pays).

C'est ce que l'on observe, par exemple, dans le Sud-Grésivaudan, qui combine une logique de déconcentration au niveau de « territoires d'action sociale » assez larges, et une logique de rapprochement des politiques territoriales avec des « sous-territoires »

et des «antennes» dont les périmètres suivent de près les intercommunalités. Le site du Sud-Grésivaudan, en qualité de sous-territoire, et ses communautés de communes, qui correspondent chacune à une antenne, bénéficient ainsi d'une certaine autonomie de fonctionnement et d'une certaine capacité décisionnelle qui répond à un double objectif de proximité avec les usagers et de développement du partenariat local.

Dans le Gier, le département joue également de la double logique de déconcentration sur un territoire large, et du rapprochement territorial avec des pôles d'action sociale qui assurent l'articulation avec les structures intercommunales, bien que n'étant pas strictement calés sur la même géographie.

Même dans les départements dont les découpages ne correspondent pas à ceux des intercommunalités, des unités territoriales assurent une articulation locale (maisons de la solidarité, agences, etc.) et garantissent une cohésion d'action qui transcende la question des organisations, au dire des professionnels.

Les départements sont incontestablement à la recherche d'une vision territorialisée des besoins sociaux et de leurs modalités d'action, tant en ce qui concerne le pôle service social/Pmi/Ase, que le positionnement des Cli ou des instances locales du Pdalpd et du Fsl.

Cependant, on peut considérer qu'il s'agit, en général, d'une territorialisation des services et des politiques, à savoir une mise en œuvre locale d'actions définies à un échelon supérieur, plutôt que du développement de projets territoriaux ascendants. Il en existe cependant quelques-uns, surtout dans le champ du développement d'une offre d'insertion (structure d'accueil et d'écoute de Saint-Marcellin), ou encore dans le développement d'actions collectives engagées par les travailleurs sociaux en partenariat (groupe «insalubrité» dans le Gier).

Le deuxième point significatif est celui des cibles et des modes d'intervention des services du département, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de l'insertion. La collectivité départementale a hérité de la presque totalité des compétences de l'État, compétences construites et exercées selon une logique sectorielle : un champ d'action délimité, des acteurs propres et des spécialités spécifiques, des publics ciblés par la loi ou par les dispositifs.

Ces compétences peuvent être exercées *a minima* sur une stricte base légale, là où le département, confronté à une dynamique territoriale forte ou à un éclatement du partenariat, n'assure pas un réel leadership et ne développe pas un projet global (Besançon, Aubagne, La Ciotat). Elles peuvent, au contraire, être la base d'une dynamique forte et structurante, comme dans l'Hérault, où le département est fortement positionné dans les secteurs du logement, de la santé, de l'insertion, et a un effet d'entraînement du partenariat local.

Les axes privilégiés de partenariat se situent autour des politiques d'aide financière (avec les Ccas et les associations), autour de l'aide à la famille, autour de l'insertion, autour du logement. Mais l'examen détaillé de ces actions et de ces partenariats révèle la résistance d'une logique sectorielle dans les modalités d'action.

Ainsi, par exemple, l'engagement du conseil général dans les actions d'insertion professionnelle est en général réservé aux allocataires du Rmi. L'approche de la

famille reste souvent inscrite dans le cadre des dispositifs et missions légales, ou s'ouvre aux questions de parentalité et d'éducation. Mais c'est aux centres sociaux qu'il revient, le plus souvent, d'avoir fait place aux problématiques des femmes en tant que telles. Dans le domaine du logement, la coupure reste assez nette entre les volets sociaux inscrits dans le Pdalpd et les volets de requalification urbaine ou de programmation des programmes locaux de l'habitat (Plh) et des contrats de ville.

Malgré un élargissement certain de leurs partenariats et leur participation formelle aux instances communautaires, les actions des services départementaux demeurent encore largement inscrites dans des services et des dispositifs sectoriels, destinés à des publics ciblés.

Comme le fait remarquer P. Mondolfo, la décentralisation et l'installation du Rmi ont, pendant plus d'une décennie, mobilisé l'énergie du travail social et des employeurs sur la thématique de l'insertion, faisant presque disparaître les dynamiques qui avaient commencé à se manifester dans le travail social autour du développement local<sup>63</sup>.

Pourtant, la plupart des départements ont réintroduit un affichage autour du développement social ou du développement local. Il figure explicitement comme finalité du travail social dans la charte de polyvalence de l'Isère, ou dans les orientations de la Loire qui veut ouvrir la polyvalence de secteur à une action plus globale.

Dans l'intervention sociale concertée de lutte contre la pauvreté, les départements, qui ont en charge l'essentiel des compétences légales et qui développent une large action sociale facultative, mettent donc, eux aussi, en valeur des logiques de territorialisation et de développement social, ou au moins d'action globale. Même si les cadres de référence restent encore éloignés, cela dessine en de nombreux sites des rapprochements et des coopérations avec les instances territoriales qui, de leur côté, intègrent de plus en plus les thématiques sociales dans leurs projets. De plus, les conseils généraux participent de plus en plus fréquemment aux politiques contractuelles territoriales (contrats de développement dans l'Isère, contrats de ville, etc.). C'est pourquoi nous avons proposé une analyse en termes de bipolarité, qui n'implique pas forcément concurrence ni conflit.

### ***La gestion de la bipolarité : l'État en retrait***

À ce point de l'analyse, il semble possible d'appliquer au champ de la lutte contre la pauvreté et des politiques de cohésion sociale l'avis selon lequel « il n'y a en fait aucune raison d'opposer logiques territoriales et logiques sectorielles, de les penser comme concurrentes ou relevant de modes différents de structuration de l'action publique... (mais) les nouveaux cadres territoriaux peuvent provoquer, dans certains cas, la redéfinition des contours d'intervention<sup>64</sup>. »

Néanmoins, les situations locales se présentent très différemment, et on peut penser que ce sont davantage les configurations locales historiques et politiques,

63. Philip Mondolfo, *op. cit.*

64. Anne-Cécile Douillet, *L'Action publique et la question territoriale*, Pug, 2005.

plus que la loi, qui déterminent la nature des partenariats et des leaderships locaux entre « le monde qui a en charge la gestion des problèmes et le monde qui a en charge la gestion des identités et des formes d'appartenance<sup>65</sup>. »

Ce face à face, fécond dans certains cas, inégal dans d'autres cas, mais qui ne peut que se développer entre un « département providence » et des instances territoriales à différentes échelles qui montent en puissance, se gère dans des cadres partenariaux multiples où entrent en jeu d'autres acteurs.

Sans reprendre une description de tous les cadres formels de coordination qui se sont multipliés, sans pour autant toujours favoriser en profondeur la confrontation des logiques d'action en présence, il nous semble utile de revenir sur deux aspects particuliers entrant dans cette forme de « gouvernance territoriale », ou ces « formes territorialisées de négociation » (A. Faure) : la place occupée par les services de l'État d'une part, et le rôle joué par les lieux relais sur le terrain, d'autre part.

Notre hypothèse de bipolarité implique le constat d'un retrait de l'État dans le domaine qui nous concerne, en tant que centre de régulation et de coordination. Rappelons que l'observation et l'analyse des configurations locales de pauvreté ont été réalisées avant que ne soit mis en œuvre le plan de cohésion sociale qui redéfinit le positionnement des services de l'État dans les politiques sociales.

Au-delà des prérogatives réglementaires en matière d'aide sociale dans lesquelles l'État n'a plus qu'un rôle restreint, il garde une responsabilité sociale globale en matière d'intégration, de cohésion et de développement. Toutefois, cela n'est que peu sensible localement. Les services de l'État sont présents dans les instances territorialisées de projet, mais souvent dans un simple rôle technique, d'information, ou de partenaire financier.

Dans le champ de l'aide sociale et de l'action sociale, la loi de 2004 et la décentralisation des secteurs personnes âgées et handicapées ont achevé la réduction des compétences opérationnelles de l'État. Les services de la Ddass ne conservent plus que des compétences centrées sur la grande exclusion (urgence, veille sociale, hébergement), les demandeurs d'asile et l'intégration des nouveaux immigrés. Comme le constate l'Igas, il s'agit de « missions résiduelles qui ne suffisent plus à entretenir une vision globale des Ddass sur le champ social » (Rfas, *op. cit.*). Dans les concertations territoriales et les actions partenariales des sites étudiés, on constate une sorte d'invisibilité des actions de la Ddass : accompagnement social individualisé (Asi), politiques de l'urgence, intégration, consultations Pass sont peu intégrées dans les actions globales et coordonnées. C'est sur la question des demandeurs d'asile, qui envahit les politiques de l'hébergement, du logement, de l'aide financière, de la demande de soins, et qui constitue un enjeu politique évidemment très sensible, que la Ddass garde aujourd'hui l'essentiel de sa visibilité et de sa place partenariale.

Ce sont, plus que les Ddass, les administrations de l'emploi et de l'équipement qui devraient continuer de jouer un rôle important de partenaire. Nous ne pouvons

65. Guy Saez, *L'Action publique et la question territoriale*, Pug, 2005.

analyser clairement le positionnement de la Dde, partenaire assez souvent présent, mais dont le rôle devient trop incertain dans la recomposition complexe des compétences relatives au logement ainsi que sur l'ensemble de leurs compétences.

Le service public de l'emploi, par contre, bien que lesté, lui aussi, d'incertitudes quant à son devenir, conserve un rôle majeur dans les politiques de lutte contre l'exclusion et d'insertion dans l'emploi, et croise les politiques territoriales en raison de sa propre logique de territorialisation, de son implication dans les Plie, des projets à venir tels que les maisons de l'emploi.

Mais, contrairement aux services départementaux d'action sociale, qui tentent, plus ou moins, de s'articuler avec les découpages géopolitiques, les territoires de la politique de l'emploi demeurent la plupart du temps spécifiques, multiples et parfois peu cohérents. Plusieurs échelles territoriales s'entrecroisent : celles des agences locales de l'emploi, des zones territorialisées du Service public de l'emploi, animées par un coordonnateur emploi/formation, des bassins d'emploi de l'Insee, qui reposent en général sur des bases différentes. Les territoires de l'Assedic, enfin, sont déconnectés de tout, du système emploi comme du système local – certains sont même à cheval sur plusieurs départements<sup>66</sup>. S'ajoutent, évidemment, en matière d'emploi et d'insertion professionnelle, les missions locales et Paio, les Plie, les Cli qui appartiennent, eux, clairement, au système territorial local. La lisibilité des besoins, des dispositifs et des mesures est brouillée par la complexité et l'absence d'harmonisation institutionnelle, qui se répercutent sur la production de données statistiques.

Dans certains sites existe, ou existait, une certaine superposition entre les territoires de l'emploi et les territoires des services d'action sociale du département. Mais les réorganisations du service public de l'emploi semblent plutôt éloigner celui-ci des découpages et, au-delà, des dynamiques locales.

Dans d'autres sites, les découpages précités ne coïncident ni entre eux ni avec le système local. Ainsi par exemple, pour le Sud-Grésivaudan qui rassemble trois communautés de communes (et trois cantons), l'Ale de rattachement est en dehors du territoire, la zone de territorialisation du Service public de l'emploi recouvre un périmètre beaucoup plus large, mais qui n'inclut pas l'Ale dont dépend ce territoire ; le bassin d'emploi Insee rattache le territoire avec toute l'agglomération grenobloise, où il disparaît.

### **Les modalités de coordination**

Depuis une vingtaine d'années, avec le développement des politiques contractuelles entre l'État, les organismes sociaux et les collectivités territoriales dans les différents domaines de la lutte contre la pauvreté, se sont développées des instances de concertation et de coordination chargées d'élaborer des schémas ou des plans départementaux, de piloter et d'évaluer l'action publique. Le premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, réalisé par

66. Cela explique l'impossibilité de connaître, à un niveau territorial de type canton, pays ou communauté de commune, les données relatives, par exemple, aux demandeurs d'emploi non indemnisés, ou bénéficiaires de l'Ass.



l'Igas, identifiait – sans prétendre être exhaustif – pas moins de vingt conseils ou comités départementaux de coordination de la lutte contre l'exclusion, dont la plupart se déclinaient à l'échelon local.

Il soulignait d'ailleurs les effets de cette prolifération des instances de coordination. «La "réunionnisme aiguë", qui en résulte, produit des effets pervers: très faible participation effective des élus, difficultés croissantes des administrations à suivre et animer le dispositif de concertation, difficultés pour certains services – notamment les Ddass – à s'adapter à un pilotage territorialisé des politiques sociales. Mais le plus pernicieux de ces effets est certainement l'émergence d'un scepticisme croissant de la part des pouvoirs publics et des collectivités, fonctionnaires ou élus, par rapport à l'intérêt des formules institutionnalisées de participation et de partenariat. Les associatifs et les opérateurs se laissent aussi gagner par cette lassitude<sup>67</sup>.»

Lassitude ou constat d'impuissance, il semble en effet que, en marge ou à côté, des instances obligées de coordination<sup>68</sup>, se développent d'autres formes de coordination entre les acteurs de terrain, une coordination «par le bas» plus opérationnelle.

### **La multiplication des instances de coordination et de concertation**

Depuis le rapport Igas en 2000, des instances supplémentaires de coordination ont été créées. Dans chacun des sites étudiés, la lutte contre la pauvreté mobilise de multiples acteurs publics et privés dans les différents domaines, et aucune monographie ne prétend dresser un panorama exhaustif. Certes, la multiplicité des interventions nécessite un minimum de coordination afin d'éviter les doubles emplois ou d'articuler les interventions relevant de domaines différents, mais ce mode de gouvernance poussé à l'extrême pose question.

La multiplication des instances de concertation ou de coordination des politiques locales de lutte contre la pauvreté est une donnée récurrente des observations réalisées dans les territoires d'études, tous infradépartementaux. Elle prévaut dans presque tous les domaines et sur tous les sites urbains et périurbains, mais deux domaines sont particulièrement concernés: l'insertion des jeunes et le logement.

S'agissant des jeunes, à côté des structures «traditionnelles» destinées aux jeunes et présentes dans tous les sites (ou presque) que sont les missions locales (ou les Paio) et les structures d'animation (maisons des jeunes, centres sociaux), se sont développées, ces dernières années, des coordinations autour de phénomènes plus marginaux: l'errance, les squats, les ruptures familiales et l'accès au logement autonome, la toxicomanie, les pratiques addictives et la délinquance. Ces différents conseils cherchent à élaborer des réponses à des phénomènes durs à appréhender et dont l'ampleur est difficile à évaluer dans les sites étudiés. Il est assez rare, d'ailleurs, que les coordinations débouchent sur des réponses concrètes.

67. M. Thierry, L. De la Bretèche, B. Guillemot, *Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à lutte contre les exclusions*, rapport Igas, juin 2000.

68. Pour faire face à la multiplicité des coordinations, se sont développés des emplois de «coordonateurs professionnels».

C'est en matière de logement que la multiplication des instances de concertation semble atteindre son maximum. Sur l'un des sites observés, composé de trois cantons, vingt-deux communes, dont deux en contrat de ville, on ne compte pas moins de cinq instances couvrant des périmètres différents selon les procédures et les dispositifs. Peu ou prou, toutes les instances traitent des mêmes questions : l'accès au logement ou le relogement des personnes ayant de faibles ressources ou vivant dans des logements dégradés dont certains sont appelés à être démolis.

Le paradoxe de la situation tient au fait que la commission qui examine les demandes prioritaires de logement n'est pas la même que celle qui examine les demandes d'aide du Fsl, et c'est une troisième commission qui statue sur les attributions de logements sociaux. Une quatrième instance s'occupe du programme de restructuration urbaine ; enfin, une cinquième instance s'occupe plus particulièrement des questions d'habitat insalubre. Certains acteurs peuvent être amenés à siéger dans l'ensemble des instances, d'autres non. « Du côté territorial, communes/syndicat intercommunal/contrat de ville, se gère d'abord la question urbaine entre réhabilitation et rénovation urbaine, du côté social se gèrent les aides aux ménages et les filières très sociales d'attribution. Ni d'un côté ni de l'autre n'apparaît le lien avec la politique de production de logements dans le cadre d'un programme local de l'habitat<sup>69</sup>. » Au total, dans ce site, ces instances ont examiné 128 demandes de logements sociaux (52 logements attribués), 1 100 demandes de Fsl (757 aides attribuées) et 13 logements insalubres ont fait l'objet de réhabilitations.

À quelques variantes près, on retrouve dans tous les sites les mêmes instances de concertation multiples et les mêmes cloisonnements en ce qui concerne le logement, alors que la pénurie de logements financièrement accessibles aux familles modestes et pauvres se fait cruellement sentir. À défaut d'apporter des réponses au traitement des problèmes identifiés – c'est-à-dire la production de logement –, la multiplication des instances de concertation et de coordination apparaît de plus en plus comme une forme collective de gestion de la pénurie. « La multiplication des partenariats apparaît souvent comme une incantation plus ou moins vaine, qui redouble les instances de coordination mais débouche rarement sur une véritable élaboration commune<sup>70</sup>. » On peut se demander parfois si la multiplication des coordinations ne tient pas lieu de politique publique, surtout lorsque les politiques publiques ne sont pas à la hauteur des besoins.

### ***Les espaces interstitiels comme mode de coordination ?***

Au cœur de ce qui ressemble trop souvent à des imbroglis politico-administratifs ou en marge de systèmes partenariaux trop figés, se dessine ce que nous avons appelé des lieux relais, ou des lieux passerelles, ou des espaces interstitiels, dont on peut penser qu'ils jouent un rôle déterminant dans la confrontation entre les différents systèmes, lieux où se tissent, autour d'une

69. Cerat, *op. cit.*

70. Amedis, *op. cit.*

thématique ou d'un microterritoire, les regards, les logiques d'action et les compétences du social et du territoire.

Beaucoup de ces lieux relèvent d'initiatives associatives, et nous y reviendrons plus longuement dans le point suivant, consacré à l'articulation du secteur privé associatif avec l'action publique.

Mais ce rôle est aussi joué parfois dans le cadre public lui-même, par des intervenants de terrain de différentes institutions, dont la culture professionnelle et la motivation personnelle se rejoignent. On a pu en repérer divers exemples.

Dans le Sud-Grésivaudan, par exemple, le climat institutionnel de coopération, en effet, autorise ces initiatives de terrain spécifiques, portées par l'implication des professionnels, hors des dispositifs officiels, ou nichés dans ces dispositifs de manière plus ou moins informelle. Ces espaces non cadrés *a priori*, fonctionnant sur la base d'une adhésion volontaire et d'une implication personnelle de leurs membres, sont de véritables lieux réseaux où se tissent, autour d'une thématique ou d'un microterritoire, les regards, les logiques et les compétences du champ social et du champ territorial.

Dans le pays du Gier, l'équipe emploi est une initiative des professionnels du Plie, et elle met en interface au plan local, directement et sur des dossiers concrets, l'ensemble des acteurs de l'accès à l'emploi: offreurs d'emploi (employeurs), intermédiaires de l'emploi (prospecteurs du conseil général, conseillers Anpe, Cap emploi), référents accompagnateurs (mission locale, référents Plie, référents Rmi). Elle fait le lien entre le secteur insertion du conseil général, le service public de l'emploi et les acteurs du champ territorial, malgré la modestie de ses moyens – car il s'agit d'un Plie récent et limité –, lien qui n'est pas fait dans des lieux institutionnels.

À Rive-de-Gier, c'est autour de la question de l'insalubrité des logements du centre-ville que des travailleurs sociaux ont réussi à créer, dans un groupe ciblé sur cette thématique, et, là encore, sur des dossiers précis, un pontage entre services locaux de l'urbanisme et élus locaux, techniciens des procédures de réhabilitation et services de l'État, intervenants sociaux du conseil général et des Ccas.

À l'initiative, encore, de travailleurs sociaux, ces comités locaux de prévention à l'échelle des quartiers à Saint-Chamond, qui sont le lieu d'une démarche collective d'analyse, de veille et de propositions entre système social (services du conseil général), système territorial (mission locale, Ccas, contrat de ville) et État (établissements scolaires).

À Aubagne, les travailleurs sociaux de diverses institutions (Ccas, maisons de la solidarité, missions locales, Cli, Caf) et des associations ont constitué un groupe de «veille sociale», en réponse à l'absence de tout système organisé de coordination dans le champ de l'urgence et devant l'insuffisance d'un travail en réseau lié uniquement à des contacts interpersonnels entre professionnels. Ce groupe a aujourd'hui une reconnaissance officielle de la part des acteurs privés comme des institutions au travers de ses plus hauts représentants. La «veille sociale» est devenue le lieu de l'analyse des besoins sociaux et de la formulation de problématiques.

Malgré la profusion d'instances formelles de coordination, ces types de croisements s'effectuent encore difficilement, quand ils ne sont pas inexistantes, et ce

maillage ascendant, venant du terrain, porteur d'une réelle dynamique de projet territorial, peut être le moteur d'une gestion féconde de la bipolarité.

Cette gestion doit beaucoup, dans les sites de moyenne importance, aux pratiques spontanées des acteurs, aux régulations de proximité et à cette sorte de «raison pratique», véritable «sens du jeu» local que possèdent les intervenants de terrain et les associations, selon les expressions suggérées par le rapport d'Interunec. Sur ce registre, les associations semblent, dans un certain nombre de sites, jouer un rôle de premier plan.

## **Action publique et action privée : la place des associations dans les scènes locales de la lutte contre la pauvreté**

L'analyse tirée de l'observation des sites porte davantage sur des associations construites localement, liées à l'histoire du territoire et assez peu institutionnalisées, que sur de grandes associations du secteur social et médico-social structurées nationalement.

Il apparaît, dans les différents territoires, deux configurations différentes de l'intervention publique et privée de lutte contre la pauvreté, selon la position forte ou plus faible des acteurs publics.

La première configuration est marquée par la présence d'un acteur public puissant qui peut orienter et structurer l'ensemble de l'action à partir d'une vision globale, d'un projet global qui constitue un cadre de référence pour l'ensemble des acteurs.

La deuxième configuration est, à l'inverse, celle où l'acteur public est peu ou pas moteur de l'action collective. Il n'offre pas de cadre de référence pour la construction d'une action partenariale ni d'impulsion pour les innovations.

Ces deux schémas existent avec des déclinaisons multiples selon les sites, et des cas de figure intermédiaires se situent entre ces deux positions extrêmes. Mais ce que montre l'observation des sites, c'est qu'il n'y a pas de liaison mécanique entre l'un ou l'autre schéma et le positionnement de l'acteur associatif qui lui est associé. Ce positionnement est à référer aussi à l'histoire locale et aux facteurs socioculturels propres à chaque territoire, comme l'illustrent les quelques exemples tirés des sites.

### **Une scène locale fortement structurée**

La première configuration, correspondant à la présence structurante d'un acteur public, peut être illustrée par deux sites, qui représentent les deux cas de figure possible de la bipolarité des scènes locales : un site où le projet global est porté par l'acteur territorial, la ville de Besançon, et un site où le projet global émane de la collectivité départementale, les communes de l'étang de Thau.

À Besançon, l'histoire sociale a légué un double héritage : une tradition de solidarité communale, qui s'est manifestée de longue date et a conduit à une pratique constante d'innovations municipales (c'est la ville qui a mis en place le premier revenu minimum), et une tradition de solidarité mutuelle, ancrée dans la double expérience des fruitières et de l'industrie horlogère, qui a toujours généré des formes privées d'organisation solidaire dans la ligne du fouriérisme ou du proudhonnisme.

La scène locale reste structurée par ce double héritage qui demeure vivant et nourrit à la fois une position quasi hégémonique de la ville et de son Ccas sur l'ensemble du champ social, et une forte activité associative autonome et novatrice.

Les deux acteurs, public et privé, coexistent sans être pour autant en position de concurrence, car ils partagent profondément les mêmes références et la même position de professionnalisme engagé.

Ces références, enracinées dans l'histoire, conduisent à deux principes au fondement de toutes les initiatives : associer des ressources hétérogènes (faire tenir ensemble une diversité d'éléments et de logiques habituellement séparés) et promouvoir l'autonomie active des usagers (la définition de la cible importe moins que le statut conféré aux usagers et les façons de s'associer).

La création des «Jardins de cocagne» en 1991 par l'association Julienne Javel, qui ont essaimé largement depuis en se constituant en réseau national, est une des illustrations les plus parlantes de ces positions associatives. Ce sont des jardins collectifs à vocation d'insertion sociale pour des personnes en difficulté, qui produisent des légumes cultivés en agriculture biologique et en assurent la distribution auprès d'un réseau d'adhérents.

Les Jardins de cocagne associent les milieux professionnels de l'agriculture biologique, les professionnels de l'action sociale, les adhérents consommateurs, des fondations privées, les collectivités locales. Les salariés en insertion sont pris en compte dans leurs dynamiques individuelles. Pour eux, l'agriculture biologique est une activité valorisante, car elle est synonyme de qualité et même de haut de gamme. C'est une agriculture chargée de sens et même de bon sens, explique l'un des responsables associatifs. De plus, le contact direct avec les adhérents consommateurs qui viennent sur place chercher leurs légumes est créateur de réseaux et de liens sociaux. «On ne peut manquer de penser ici aux rencontres des villageois au chalet de la fruitière et à la façon dont Fourier considère l'intégration sociale comme résultante de l'intérêt et de l'affection», lit-on dans le rapport Interunec. Et le rapport conclut : «Par son ancrage territorial et le développement d'alliances originales avec d'autres réseaux, agricoles, mais aussi avec des personnalités civiles, des fondations etc., les Jardins de cocagne ont inventé une réponse pertinente aux situations de précarité et d'exclusion.»

Une autre association de création récente illustre encore ces mêmes principes : la Caisse solidaire, mise en place à l'initiative de la ville pour soutenir des créations d'emploi dans le secteur de l'économie solidaire, la création de logements très sociaux et l'accès au crédit personnel pour des personnes exclues des circuits bancaires. Les réseaux de soutien à cette initiative regroupent des mondes hétérogènes : experts financiers et bancaires, militants caritatifs et de l'éducation populaire, spécialistes de l'action sociale et du logement, acteurs de l'économie solidaire, institutions sociales, etc. L'aide ainsi apportée à des porteurs de projets ou à des ménages endettés participe de la même vision de la responsabilité et de l'autonomie des bénéficiaires. En réalisant une hybridation du social et de l'économique, du privé et du public, de l'individuel et du collectif, la Caisse solidaire se situe dans le droit-fil d'une tradition d'économie sociale et solidaire.

Troisième exemple, l'association Les Invités au festin, dont nous reparlerons de manière plus approfondie plus loin, repose aussi sur une position au carrefour de différents systèmes et sur une perspective communautaire dans l'accueil et l'intégration de personnes en difficulté psychique.

D'autres associations de moindre envergure pourraient encore être citées, qui toutes ont en commun ce parti pris de l'autonomie et de la participation de l'utilisateur (Les Toits de l'insertion, Floréal 25, etc.)

Ainsi le secteur associatif a-t-il su se créer une place originale et autonome sur la scène locale, à côté de la ville, sans concurrence mais sans dépendance. Il développe pour ce faire trois types de stratégies : créer un champ propre dans les espaces encore peu investis par l'action publique (Les Invités au festin ou Floréal 25 dans le champ de l'articulation entre social et psychiatrie), ou en partageant avec l'acteur public des espaces porteurs (logement, résidences sociales) ; segmenter ses activités pour couvrir différents champs (hébergement, formation, habitat adapté, insertion par l'économique) ; mais surtout chercher à créer des réseaux avec des acteurs *a priori* éloignés du champ social.

Sur cette scène locale très occupée par le binôme Ccas/associations en compétition pour l'innovation, ce sont les rôles d'une part de la collectivité départementale et d'autre part de la communauté d'agglomération qui sont minimisés.

Sur le territoire de l'étang de Thau, au contraire, c'est la collectivité départementale qui constitue le pôle fort et structurant de l'action sociale locale, alors que les politiques sociales communales ou intercommunales sont plus ou moins développées selon l'histoire de chaque commune. Le projet du département est clairement défini et donne des orientations sur l'ensemble des thématiques de la lutte contre l'exclusion, dans une perspective globale qui déborde les strictes compétences d'aide sociale. C'est ainsi, notamment, que le conseil général a mis en place une « mission habitat » qui produit une dynamique d'entraînement pour tous les acteurs, publics et privés, qu'en matière d'emploi et d'insertion il s'est impliqué dans la mise en place de Plie sur l'ensemble des territoires, et qu'il a créé un système de veille et d'observation sociale à échelle départementale.

Les partenaires associatifs se situent pour la plupart en référence au projet départemental, relayé sur le terrain par des agences bien territorialisées. Ils ne sont pas à l'initiative de la cohérence ni de l'innovation, mais s'approprient le cadre proposé et développent des partenariats croisés.

On peut citer ainsi, dans le cadre du logement, la mise en œuvre par des associations de mesures de logement temporaire (Alt) ou des actions de rénovation de l'habitat, comme celles qui sont menées par les Compagnons bâtisseurs. Ceux-ci développent des chantiers d'auto-réhabilitation de logements, avec l'objectif de remobiliser des publics en difficulté et de développer leurs compétences professionnelles.

Dans le domaine de l'urgence, plusieurs initiatives associatives rassemblent sur le terrain les services du conseil général et des initiatives des collectivités locales, comme les groupes Jeunes en errance face au problème posé par le dévelop-

pement local de cette réalité et de nombreux squats de jeunes, ou l'association Solidarité urgence sétoise.

L'association Agir, lire, coordonner, intervenir (Alci 34) est un exemple de la place que peut tenir une association dans l'interface entre les différents acteurs et dans la mise en réseau. Orientée sur l'insertion sociale et culturelle, et notamment sur la lutte contre l'illettrisme, elle assure une coordination entre collectivités locales, services de l'État, organismes publics et privés, dans ce domaine où les partenaires sont nombreux et les actions très cloisonnées. Alci 34 répertorie les besoins et les ressources par territoire, réalise un état de l'offre de formation et s'attache à repérer les personnes en situation d'illettrisme.

Pour autant, même si des coopérations et du travail partenarial existent, les lieux de coordination restent peu nombreux et peu efficaces, de l'avis des professionnels des services publics comme des intervenants du secteur associatif. Les diagnostics et les analyses des besoins sociaux sont rares et peu partagés, et rien n'est prévu pour leur actualisation régulière. La fonction d'innovation semble peu développée.

À partir de ces deux exemples, il apparaît qu'une action publique forte et volontaire peut être conjuguée à une présence associative de nature très différente, et que peut-être l'histoire et la culture, plus que les politiques publiques, sont les facteurs qui façonnent en profondeur les scènes locales.

### **Une scène locale sans projet global**

La seconde configuration renvoie, à l'inverse, à une faible présence de l'acteur public, du moins en tant qu'initiateur et fédérateur d'une politique concertée sur un territoire. Deux autres cas de figure peuvent se rapprocher de ce modèle type, sans que pour autant, là encore, cela conduise au même positionnement des acteurs privés associatifs.

À Mulhouse comme à Besançon, l'histoire sociale est un élément déterminant pour comprendre la constitution de la scène locale. Les classes dominantes qui se sont succédé dans la gestion de la ville – entrepreneurs calvinistes, catholiques sociaux, sociodémocrates allemands – ont chacune développé des formes particulières de solidarité locale qui ont consacré une tradition de pluralisme et une position dominante laissée à un secteur associatif favorisé, jusqu'à une époque très récente, par un droit local particulier.

La situation actuelle est donc marquée par une grande faiblesse publique, puisque la ville ne possède pas de Ccas, mais externalise son action sociale en très grande partie vers des associations, et par la position quasi hégémonique d'associations locales. La politique du département est calée sur le même schéma, si l'on en prend pour exemple la place associative dominante dans la gestion du secteur des personnes âgées.

Pour autant, ce n'est pas une absence complète d'action publique. Si la ville externalise largement la mise en œuvre opérationnelle de l'action sociale, elle tente néanmoins de garder la coordination de certains segments, comme en témoigne, par exemple, la mise en place de collectifs tels que le Comité mulhousien de la santé ou le Comité partenarial de l'aide alimentaire, ou la charge du secrétariat de la Cli.

Ce qui domine la scène locale reste, cependant, l'éclatement de l'action sociale et l'absence d'une impulsion publique forte. Les associations ont donc pris en charge l'ensemble des secteurs de la lutte contre la pauvreté, soit en se spécialisant chacune dans un domaine, soit en se positionnant de façon globale.

L'association Aleos relève de ce second cas. Elle représente un opérateur incontournable qui couvre tous les champs : l'emploi (service global aux entreprises et mise en œuvre de parcours d'insertion pour les personnes), le logement (hébergement d'urgence, hébergement temporaire, accompagnement social), le lien emploi/logement (action Toit/Emploi), l'accueil des demandeurs d'asile, etc.

D'autres associations développent plutôt une stratégie de division spécialisée du travail entre elles : santé et veille sociale (Surso), éducation (Caritas), insertion des bénéficiaires du Rmi (Ciarem), aide alimentaire (caritatifs).

Chargé de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs, le secteur privé semble d'abord installé dans une logique d'entrepreneur gérant des parts de marché. Cependant, il parvient à afficher son indépendance et son autonomie vis-à-vis des acteurs publics en multipliant les conventions<sup>71</sup> (avec la ville, le conseil général, l'État, la Caf, etc.) et en innovant dans des créneaux très pointus non couverts (par exemple, l'illettrisme des anciens détenus, le suivi scolaire des enfants de demandeurs d'asile, la santé des femmes turques immigrées, etc.).

C'est ainsi, en identifiant les besoins non couverts, en faisant remonter des informations, en faisant des propositions innovantes, en se constituant en porte-parole de catégories sociales particulières, que les associations participent à la configuration du système local de pauvreté dans une position de relative suprématie.

Dans le site d'Aubagne-La Ciotat, le déficit d'un projet fédérateur, d'une politique locale partagée, fait qu'aucun acteur public n'est particulièrement porteur d'impulsion, de mise en cohérence. Il existe pourtant de nombreux services et dispositifs, mais chacun travaille pour son public. Selon l'expression du rapport Amedis, il conviendrait de parler de « réponses publiques et privées » plutôt que d'« une action publique et privée ».

Dans ce contexte peu propice au développement de projets communs, le positionnement associatif est décisif en matière d'innovation et de mise en réseau des acteurs, mais sur des thématiques spécifiques et sur un plan très local.

Certaines associations jouent ce rôle, comme par exemple Station Lumière à La Ciotat (hébergement d'urgence et accompagnement social), ou Vogue la galère à Aubagne. L'association offre aux personnes marginalisées un hébergement d'urgence et un lieu de vie articulé avec une exploitation agricole. Bénéficiaire d'un « contrat d'action solidaire et économique local » de la région, elle est également conventionnée par l'ensemble des collectivités, des services de l'État et divers mouvements associatifs qui soutiennent sa démarche de responsabilisation des résidents rompant avec les approches institutionnelles classiques du travail social. Nous reviendrons plus loin sur le rôle de cette association dans l'articulation entre action publique et action privée.

71. Une des associations ne compte pas moins de 60 conventions dans son budget.



De telles initiatives ont un impact local fort sur la constitution de nouveaux référentiels de l'action sociale, et sur le questionnement induit auprès des acteurs professionnels et des institutions. Mais elles ne sont pas dans une logique de gestion de masse des besoins.

Entre ces deux configurations, de multiples autres cas de figure peuvent exister, comme celui que l'on trouve dans le pays du Gier, qualifié de terre de coopération. La scène locale est caractérisée par la présence d'acteurs publics ouverts au partenariat et à l'innovation, réunis par la recherche de la «bonne forme» d'action locale dans une configuration clairement bipolaire, comme on a pu dire autrefois que le pouvoir politique local était celui de «la bonne administration<sup>72</sup>».

Au-delà des coopérations formelles qui apportent incontestablement une impulsion aux actions concertées, ce sont néanmoins souvent les initiatives des professionnels de terrain qui nourrissent le lien entre système local et système territorial, comme nous l'avons exposé ci-dessus. Parmi ces initiatives de terrain, il faut mentionner tout particulièrement le rôle joué en ce sens, sur ce territoire, par les centres sociaux de quartier, rôle sur lequel nous reviendrons. De statut associatif, les centres sociaux appartiennent néanmoins complètement au système professionnel d'intervention. Ils semblent jouer un rôle de suppléance aux initiatives associatives autres, peu nombreuses sur ce territoire dans le champ qui nous occupe, mise à part la présence classique du secteur caritatif. Il faut sans doute en chercher l'explication, une fois encore, dans une perspective historique, dans l'effondrement des formes de socialisation et d'intégration liées à la culture ouvrière du territoire. Ces formes de socialisation et de solidarité ont laissé des traces, mais ne suffisent plus à animer une dynamique associative, dont les services professionnels ont pris le relais.

Autour de la vie de travail, la culture ouvrière se développait sur la base de tout un ensemble de mouvements et associations : associations d'éducation populaire, amicales laïques, mutuelles, jardins ouvriers, mouvements de jeunesse, associations familiales, etc. Les trajectoires des anciens militants ouvriers se retrouvent dans les associations d'anciens, qui entretiennent une convivialité par métiers ou entreprises, dans les centres sociaux, où certains sont encore actifs dans les conseils d'administration, dans les associations de défense des consommateurs et des locataires issues des anciennes associations familiales populaires, etc. Mais ils sont de moins en moins nombreux. Les associations d'éducation populaire ont perdu leur suprématie, et même leur identité, devenues, sous d'autres appellations, prestataires de services de loisirs pour les communes ou les centres sociaux. L'action des puissants comités d'entreprise des gros établissements industriels, aujourd'hui disparus et remplacés par un tissu de Pme ou de filiales à effectifs limités, est devenue marginale et ne délivre plus que des prestations individuelles.

Les formes actuelles de la solidarité privée sont très restreintes. Il y a une assez forte présence d'associations prestataires des politiques publiques, mais ce sont des associations très professionnalisées et non territoriales, à vocation départementale.

---

72. C'est ainsi que les analystes politiques caractérisent le très long mandat politique de M. Antoine Pinay à Saint-Chamond.

Ce sont surtout les centres sociaux qui servent de support aux initiatives nouvelles, peu nombreuses et polarisées sur deux thèmes : les jeunes et les relations interculturelles. Les quelques associations populaires restantes (quelques amicales, quelques jardins ouvriers) sont coupées de l'action professionnelle et institutionnelle. La société locale, profondément fragmentée par l'effondrement de l'industrie qui avait constitué son socle social, n'a pas retrouvé une identité socio-économique et culturelle suffisante pour générer une vie associative forte.

Il apparaît, là encore, que les politiques publiques ne suffisent pas à expliquer ni à engendrer les formes de la solidarité privée.

### **Les associations comme lieux interstitiels**

Nous avons déjà évoqué ci-dessus le rôle joué par des lieux interstitiels, ou des lieux relais, dans l'articulation entre action publique et action privée, et plus précisément dans le rapprochement entre logiques d'action sectorielles et logiques d'action territoriales. Nous avons observé que certaines initiatives issues des professionnels de terrain dans diverses institutions pouvaient contribuer à créer ces espaces. Mais ce rôle est souvent joué aussi par des associations.

Il semble qu'au-delà des trois fonctions classiques assurées par les associations et que nous avons repérées dans les configurations décrites : fonction d'entrepreneur de services (dominante, par exemple, dans la configuration mulhousienne), fonction de mise en réseau (présente, par exemple, dans la configuration Aubagne-La Ciotat), fonction d'innovation (dominante dans la configuration de Besançon, mais largement présente dans les autres sites), on puisse identifier cette fonction nouvelle, qui est celle de la mise en confrontation des différents systèmes d'acteurs et de formes de gestion de la bipolarité.

Cette fonction dépasse la simple coordination ou mise en réseau, car elle implique une capacité à relier des logiques d'action éloignées et à interpeller les acteurs locaux sur leur responsabilité en matière de cohérence et d'impulsion de l'action publique. Tout se passe comme si la déstabilisation des systèmes d'acteurs liée aux facteurs déjà évoqués (décentralisation, retrait de l'État, montée des pouvoirs territoriaux) avait créé une certaine impuissance à assurer cette mise en cohérence de l'action publique et que des associations ayant acquis assez de légitimité, soit par leur partenariat étendu, soit par leur capacité innovante, soit par leur cohésion collective, soient les seules à pouvoir convoquer l'ensemble des institutions à la confrontation et à l'action collective, dans les lieux interstitiels qu'elles créent.

Ces lieux interstitiels, ou lieux relais, présentent ainsi trois caractéristiques : dépasser la coupure entre action sociale et politiques territoriales ; dépasser la simple gestion de services ou de dispositifs pour construire un mode de faire propre à une réalité locale ; assurer des fonctions de veille, d'observation, de prospective, de construction de projets.

Nous pouvons illustrer cette hypothèse en reprenant dans divers sites des exemples déjà évoqués.

Revenons, en premier exemple, sur le rôle des centres sociaux dans le pays du Gier. Structures associatives, mais faisant partie du système institutionnel, associant

bénévoles et professionnels, ils sont le support d'une solidarité privée fragile et jouent un rôle déterminant comme lieu réseau entre les différents systèmes et les différentes thématiques. Ce sont d'abord des structures enracinées sur les microterritoires que sont les quartiers, et il ne faut pas entendre par cette expression uniquement les quartiers d'habitat social. La plupart sont des quartiers mixtes, dont l'identité est encore marquée, pour beaucoup, par les anciens espaces de vie que constituaient auparavant des bourgs périphériques ou des îlots populaires typés.

Leurs axes forts sont ceux de la famille et l'enfance, les jeunes, les femmes, l'interculturel et l'intergénérationnel. Ils ne sont pas dans un modèle de plate-forme de services, mais relèveraient plutôt d'un modèle de suppléance associative face à l'atonie sociale des quartiers.

Leurs fonctions et leurs initiatives les positionnent en lieu de croisement quasi incontournable entre les différents systèmes d'intervention. Cela se voit clairement autour des politiques de la jeunesse, à la fois dans le cadre de leur engagement dans l'observatoire des pratiques culturelles de l'Epci, et dans le cadre des comités locaux de prévention, dont ils sont le pivot. Cela se voit aussi dans le soutien à la solidarité familiale et à la parentalité, domaine par lequel passe largement leur fonction de pontage avec les services sociaux du département. Ils offrent un cadre au développement des actions collectives engagées par les travailleurs sociaux<sup>73</sup> et à la mise en œuvre des contrats enfance et temps libre. Ils sont aussi partie prenante des réflexions, concertations, informations relatives aux opérations de renouvellement urbain, de gestion sociale de proximité, de médiation sociale dans les quartiers. Enfin, toutes les actions publiques ou associatives d'intégration des populations immigrées et de rapprochement interculturel passent par eux (depuis les actions d'alphabétisation jusqu'aux associations de femmes immigrées...).

À tous ces titres, ils remplissent une fonction centrale de veille et d'observation. Liés à tout le système social (Caf, service social, prévention, santé, etc.), aux communes et à l'Epci<sup>74</sup>, et aux initiatives privées, les centres sociaux représentent un lieu relais majeur sur ce territoire.

Les Invités au festin est, à Besançon, une expérience innovante d'alternative psychiatrique. Elle représente une tentative de réponse dans la gestion complexe de l'articulation entre le social et le médical, en proposant un espace d'accueil et un lieu de vie aux personnes souffrant de solitude ou de difficultés relationnelles, et en les aidant à retrouver une place dans la société. L'association se veut un lieu intermédiaire entre une prise en charge institutionnelle et une vie complètement autonome, entre une approche santé et une approche insertion sociale, entre une étape transitionnelle et une prise en charge illimitée respectant les temporalités des personnes.

En raison de ce positionnement intermédiaire à tous points de vue, l'association crée de la porosité et de l'interpellation entre les différents systèmes. Son impact ne se limite pas au champ d'action fonctionnel et aux prestations offertes.

73. La totalité des « actions collectives » du service social départemental, selon un document récapitulatif du conseil général, hors les actions du champ médico-social, s'appuient sur un centre social.

74. Sur les 115 actions financées par le contrat de ville, 50 ont un centre social comme maître d'œuvre.

L'association est en lien avec toutes les structures et institutions du champ social et médical, mais aussi avec les structures de l'économie et de la réadaptation professionnelle, et enfin avec les acteurs territoriaux (ville, Ccas, etc.). Elle représente «un de ces espaces hybrides qui mobilisent différents niveaux d'actions en assurant une reconfiguration de liens au sein de systèmes d'alliance réactivés ou inédits, qui coordonnent différentes initiatives, qui mettent en cohérence une multitude de dispositifs, qui transforment des intuitions en projets» (Interunec).

À Aubagne, c'est une association innovante dans l'accueil et l'insertion des personnes marginalisées et sans domicile qui offre un exemple de cette interface interpellante : l'association Vogue la galère. Comme il a été dit, l'association combine un hébergement d'urgence, un lieu de vie et une exploitation agricole, et se situe délibérément dans une perspective d'économie solidaire et d'autonomisation des personnes accueillies.

Bénéficiant du soutien du système social (conseil général, Ddass), du système économique et d'insertion (acteurs économiques, Ddte), du système territorial (ville, région), elle offre un espace d'articulation entre l'initiative privée et les institutions publiques, et se présente comme un «tiers de confiance» convoquant à une réflexion collective.

### **L'organisation de l'aide fragilisée par les changements permanents de procédure**

Mais les systèmes d'aide les mieux conçus et les plus adaptés aux réalités locales de la pauvreté se trouvent bien souvent fragilisés par les changements des procédures et des règles administratives. Le durcissement des règles comptables associé à la baisse générale des subventions allouées, les changements incessants des dispositifs, notamment dans le champ de l'emploi, contribuent largement à l'épuisement des organismes engagés dans la lutte contre la pauvreté et à la disparition des actions menées localement.

Dans tous les sites étudiés, on identifie des initiatives originales répondant à des besoins locaux clairement identifiés et restés sans réponse jusque-là. Impulsées simultanément par des militants et des professionnels, ces initiatives sont le plus souvent à l'interface entre des domaines habituellement cloisonnés ; elles sont souvent portées par des structures de quartier ou des associations qui mettent à disposition des locaux ou des moyens humains. Ces initiatives ne rentrent qu'imparfaitement dans les missions habituelles de la structure ou de l'association support et des modes de financement qui lui sont propres. Ce «bricolage institutionnel», qui permet d'apporter des réponses transversales aux besoins des personnes<sup>75</sup>, s'accommode mal du financement par objectif qui tend à se généraliser et ces initiatives se trouvent fragilisées lors de toute redéfinition des priorités imposées par le financeur à l'organisme support.

75. Petit à petit dans le Sud-Grésivaudan, Vogue la galère à Aubagne-La Ciotat, Les invités du festin à Besançon, etc.

Dans un autre cas de figure, le changement de procédure en matière de financement des interventions publiques aboutit à la suppression de l'action existante. Ainsi, sur l'un des sites observés où vit une population étrangère importante, la formation linguistique existante qui rassemblait environ deux cents personnes chaque année, principalement des femmes, n'a pas survécu au passage en marché public imposé par le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild) pour toutes les formations linguistiques.

En matière d'insertion des jeunes, les incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur le devenir des fonds d'aide aux jeunes à la suite de la décentralisation et des changements intervenus dans les différents programmes d'insertion mettent en péril les initiatives locales.

Enfin, les changements permanents des dispositifs et des règles d'éligibilité mettent à mal les actions de lutte contre l'exclusion et, au-delà, les personnes éligibles à ces dispositifs. Sur tous les sites étudiés, la diminution puis la disparition des emplois aidés, tels que les Ces, ont déstabilisé les structures d'insertion par l'économique qui utilisaient massivement ces mesures pour favoriser l'accès à l'emploi de publics éloignés du marché du travail. Partout, la disparition de structures d'insertion par l'économique est signalée.

Ces cas de figure peuvent parfois se conjuguer, comme le montre l'exemple ci-après.

Sur l'un des sites, ont été créés des ateliers qui conjuguent vie sociale et activité pour des personnes en difficulté. Ces ateliers reçoivent chacun une dizaine de personnes<sup>76</sup>, orientées par les services prescripteurs (service social, Ale, Anpe, Paio, etc.) et inscrites dans des dispositifs divers, dont le Rmi pour plusieurs d'entre elles. Accueillies jusqu'alors en contrat Ces, ces personnes conservent le lien avec l'accompagnateur social référent et participent à une production qui comporte une dimension créative et qui s'effectue toujours sur commande passée avec des clients<sup>77</sup>. L'objectif de restauration de la personne par une activité créative liée à une production marchande fait la spécificité et l'intérêt de cette initiative portée par une structure socioculturelle. Aujourd'hui, l'avenir des ateliers est incertain par suite de la disparition du programme des Ces et de son remplacement par une nouvelle formule, ainsi que de la demande des organismes de tutelle d'isoler l'atelier de la structure support, la Mjc, et de lui fournir un cadre autonome de fonctionnement. Cette restructuration risque de fragiliser les ateliers, les privant des ressources que la Mjc mettait à leur disposition.

Plus récemment, et depuis la décentralisation du Rmi, on commence à observer un recentrage des aides allouées par les départements au titre de l'insertion sur les

76. En 2004, 15 personnes accueillies dans l'atelier couture et 12 pour l'atelier maquette. En 2003: 11 personnes pour l'atelier couture et 13 pour l'atelier maquette.

77. Par exemple, pour l'atelier maquette: maquette de la « ferme de Sonnay » pour le Musée dauphinois de Grenoble, maquette de l'ancien hôpital de Saint-Marcellin, différentes maquettes pour des expositions. Pour l'atelier couture: réalisation de costumes pour la Biennale de la danse à Lyon et différents spectacles, retouches de vêtements pour la clientèle de maisons de retraite, etc.

seules actions à visée d'insertion professionnelle des allocataires du Rmi. Si cet état de fait est en partie lié à l'augmentation du nombre d'allocataires du Rmi et à la nécessité pour les départements d'accentuer l'effort pour faciliter le retour à l'emploi des allocataires et la sortie du dispositif, il pose problème quant au devenir des actions non directement liées à l'emploi (santé notamment).

### **Les limites de la lutte contre la pauvreté**

Les politiques locales de lutte contre la pauvreté, même les plus dynamiques et les mieux organisées, trouvent leurs limites lorsque l'offre est insuffisante pour permettre l'accès effectif aux droits fondamentaux. L'insuffisance récurrente de l'offre en matière de logement, d'emploi ou de services publics peut décourager les initiatives, voire conduire les acteurs locaux à proposer des droits au rabais.

#### ***La crise du logement rend problématique l'accès au logement***

C'est indéniablement en matière de logement que sont identifiées les difficultés les plus aiguës dans les différents sites – à l'exception du Sud-Grésivaudan –, et les réponses apportées ne sont pas à la hauteur des besoins.

La question du logement se décline sous plusieurs formes. C'est tout d'abord la pénurie de logements sociaux et/ou de logements accessibles aux ménages ayant de faibles ressources, question qui se pose notamment dans les sites du pourtour méditerranéen (La Ciotat, Aubagne, bassin de Thau). Ainsi, sur Aubagne - La Ciotat, «le déficit de logements sociaux est en partie (seulement en partie, car 6000 demandes sont en attente) couvert par le parc privé dégradé des centres-villes qui joue le rôle de parc social de fait. Néanmoins, la situation reste préoccupante pour plusieurs raisons : le coût locatif des Hlm est incompatible avec les ressources des populations concernées et la vacance est quasi nulle. Les cautions sont trop élevées. Le niveau croissant des charges locatives n'est pas pris en compte dans les allocations logement. En fait, il n'y a aucun logement disponible aux précaires sur ce territoire<sup>78</sup>. »

Même constat dans les communes du bassin de Thau, qui, de plus, sont confrontées, comme l'ensemble du département de l'Hérault, à l'arrivée régulière de familles ou de personnes allocataires du Rmi venues d'autres régions. À défaut de logement stable, ces ménages alternent entre camping, location à durée déterminée et sans bail dans les locations saisonnières hors période estivale, squats et cabanes. Le déficit chronique de logements sociaux constaté par tous les acteurs a des effets directs sur les interventions sociales : «les travailleurs sociaux n'indiquent même plus le logement comme action d'insertion pour les bénéficiaires du Rmi. Pourtant, près de la moitié des bénéficiaires du Rmi sont dans une situation très difficile quant au logement : hébergés par des tiers ou dans un logement précaire<sup>79</sup>. »

C'est ensuite la situation des logements dégradés voire insalubres des centres-villes (Mulhouse, vallée du Gier) – le parc social de fait – qui pose question. Le

78. Amedis, *op. cit.*

79. Amedis, *op. cit.*

caractère privé du parc de logements, loués pour la plupart, et le morcellement de la propriété compliquent tout effort d'amélioration d'envergure de l'habitat en dépit des opérations de réhabilitation car, malgré son mauvais état et des loyers élevés, le parc social de fait ne connaît pas de vacance. Le plus souvent, ce parc ancien dégradé sert de parc d'accueil pour les immigrés nouveaux arrivants : « les immeubles du centre-ville s'achètent et se louent d'étrangers à étrangers, par communautés ethniques et dans des conditions fréquentes de surpeuplement. Ce phénomène est qualifié d'"inquiétant" par les acteurs locaux. Les textes réglementaires sur l'habitat indigne sont d'application difficile et l'intervention publique semble encore insuffisante<sup>80</sup> ».

### **Le difficile accès aux services publics dans les zones périurbaines et rurales**

L'inégale répartition géographique des services publics, leur concentration dans les centres urbains et leur faiblesse dans les zones rurales ne constituent pas une découverte, mais elles n'en demeurent pas moins problématiques, même dans des territoires apparemment peu étendus.

En matière d'information et d'accès aux droits sociaux, les personnes en difficulté privilégient l'accès direct et personnalisé au guichet<sup>81</sup> à toute autre forme de communication. Or « les équipements et services sont très largement localisés dans les pôles urbains laissant à découvert les autres espaces. L'éloignement constitue un obstacle et réduit les chances de bénéficier des aides qui vont davantage à la population citadine et des alentours immédiats<sup>82</sup>. » L'éloignement géographique des services publics (Caf, Anpe, Cpam, etc.) dans des territoires dépourvus de transports en commun ne facilite pas l'accès aux droits. C'est indéniablement en matière d'accès à l'emploi que la situation est la plus préoccupante, dans la mesure où la recherche d'emploi ou de formation implique des démarches répétées et fréquentes. Or l'éloignement géographique des services accessibles aux demandeurs d'emploi ou leur présence *a minima* dans des territoires ruraux concourent au découragement des demandeurs d'emploi. La situation est d'autant plus préoccupante que le marché du travail soit n'offre aucune opportunité dans les territoires observés (Sud-Grésivaudan), soit est peu adapté aux faibles qualifications des demandeurs d'emploi (Aubagne).

Travailler ou même rechercher un emploi ou une information impliquent des déplacements plus ou moins longs. À défaut de moyens de transport collectif, cela suppose de disposer d'un véhicule personnel et entraîne des frais en conséquence. Par ailleurs, l'absence de modes de garde, parfois même de cantine dans les petites communes, rend vaine toute démarche d'emploi. « Les populations précaires sont les moins mobiles, les plus enfermées aussi bien socialement que territorialement<sup>83</sup>. »

80. Cerat, *op cit.*

81. Enquête Tmo, *Les Travaux de l'Onpes 2000*, La Documentation française.

82. Cerat (Sud-Grésivaudan), *op cit.*

83. Amedis (Aubagne-La Ciotat), *op cit.*

Les difficultés sont bien repérées par les acteurs locaux, d'autant que plusieurs territoires ruraux ont vu arriver et s'installer des ménages citadins en grande précarité<sup>84</sup> ayant quitté les centres urbains à la suite de ruptures familiales, de violences conjugales, d'expulsions, de licenciements. Si l'offre locative disponible et l'existence d'un réseau familial ou amical contribuent à ces arrivées et permettent aux ménages concernés de se reconstruire, l'absence de perspective d'emploi sur place et de moyens de transport peut aboutir à terme à une assignation à résidence.

Si les difficultés sont bien identifiées, les réponses à apporter sont difficiles à construire, d'autant qu'il s'agit souvent de petites communes aux ressources limitées.

### ***L'hébergement d'urgence : question urbaine ou renvoi des communes périphériques vers les grandes villes ?***

Le diagnostic des besoins d'hébergement d'urgence et, par voie de conséquence, l'organisation des réponses, sont fonction de la plus ou moins grande urbanisation des sites étudiés.

Dans les zones rurales comme le Sud-Grésivaudan, on ne sait pas si des personnes sont privées de domicile et s'il y a des besoins non couverts : la question n'est même pas posée dans l'analyse des besoins sociaux.

Dans des villes de taille moyenne comme Sète, La Ciotat, Aubagne, les besoins sont assez bien identifiés ; quelques réponses existent, mais elles restent en deçà des besoins constatés et pour partie les sans domicile s'orientent (sont orientés ?) vers les métropoles voisines comme Marseille ou Montpellier.

L'exemple d'Aubagne constitue une illustration de ce phénomène. Le Ccas d'Aubagne suit tout particulièrement 150 personnes, dont une vingtaine de sans domicile fixe. Il n'y a pas, à proprement parler, de réseau d'hébergement d'urgence sur le territoire. Deux associations ont une dizaine de lits : Vogue la galère à Aubagne et Station lumière à La Ciotat. Certaines personnes «à la rue» sont renvoyées sur Marseille. Les foyers Sonacotra peuvent proposer des lits en cas de grande urgence, mais c'est de plus en plus difficile. Il n'existe pas sur le territoire de structure d'accueil à mi-chemin entre le soin et l'autonomie. Aussi, l'hôpital fait souvent office de lieu de repos pour soigner des pathologies avant le retour à la rue. Par ailleurs, les associations évaluent à une centaine le nombre de sans domicile fixe qui fréquentent à un moment ou à un autre leurs installations. Ce chiffre élevé a deux origines spécifiques. L'attrait du littoral d'une part, qui explique la présence d'un grand nombre de routards en route vers d'autres destinations ; le centre de recrutement de la Légion étrangère d'Aubagne d'autre part, qui renvoie un certain nombre de candidats (souvent des étrangers en situation irrégulière) qui n'ont pas de moyens financiers et qui fréquentent quelques jours les associations caritatives<sup>85</sup>.

*A contrario*, dans les grandes villes comme Mulhouse ou Besançon, le dispositif d'hébergement est dense, organisé entre les diverses associations et permet

84. 92 familles dans le Sud-Grésivaudan depuis 2003.

85. Amedis, *op. cit.*



d'apporter des réponses diversifiées. Ce dispositif est réactif même si, à Mulhouse, il est saturé par l'arrivée de demandeurs d'asile.

Compte tenu de l'offre d'accueil et d'hébergement qu'elles proposent aux personnes sans domicile, les grandes villes contribuent-elles à «faire appel d'air» et à «attirer toute la misère du monde»? Question récurrente posée par les acteurs locaux, qu'ils soient élus, travailleurs sociaux, responsables associatifs. Même si cette analyse de l'offre et de la demande est sans doute réductrice – les grandes villes offrant plus d'opportunités «naturelles» de survie aux personnes sans domicile que les petites communes –, force est de constater que la question de l'hébergement d'urgence est rarement inscrite à l'agenda de l'intercommunalité, comme d'ailleurs que celle des aires de stationnement pour les gens du voyage.

### **Non-recours et mise à distance : ceux qui ne sont pas «clients» de l'action sociale**

Les investigations locales qui ont été menées dans le cadre de cette étude sur les systèmes locaux de pauvreté ont fait apparaître des figures de ménages pauvres ou précaires qui ne s'adressent pas ou peu aux institutions d'action sociale et ne bénéficient pas ou peu des aides qui existent.

Cette situation n'est pas particulière aux territoires étudiés et, pour partie, ces populations font, depuis quelques années, l'objet d'études visant à mieux les connaître et à comprendre les raisons de cet état de fait. Ces études ont été principalement initiées par la Cnaf. Elles s'attachent à clarifier les cas particuliers du «non-recours» de personnes éligibles ne percevant pas les prestations auxquelles elles ont droit. Ces travaux ont ainsi construit une catégorie nouvelle — celle des «non-recours», en fait issue de la notion anglo-saxonne de «*non-take-up*» — d'indicateur (taux de non-recours<sup>86</sup>, etc.) et progressivement introduit cette dimension dans de multiples réflexions sur l'action sociale. Par exemple, elle est ainsi devenue un aspect du débat sur l'accès aux droits sociaux, «entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative<sup>87</sup>». Devant la complexité des situations, les chercheurs se sont engagés sur la voie d'un affinement de la notion qui a permis, pour mémoire et sans entrer ici dans le détail, d'introduire la nuance de «quasi non-recours», de distinguer un non-recours «primaire» d'un non-recours «secondaire», puis d'établir différents types de non-recours (non-recours complet, partiel, permanent, temporaire, «frictionnel», cumulatif, volontaire, ou défection)<sup>88</sup>.

Si, dans ces travaux, l'attention a été attirée sur des situations clairement assimilables à du non-recours tel qu'il est entendu dans les travaux que nous venons de citer, nous avons aussi repéré par ailleurs d'autres cas de figure qui posent des problématiques plus larges et assez différentes de celle de l'accès aux

86. Ratio du nombre de personnes éligibles ne percevant pas la prestation sur le total de celles qui la perçoivent.

87. Voir le dossier sur le sujet du Cersa, n° 60, 2004.

88. Voir les définitions et repères établis par l'Observatoire des non-recours aux services publics (Odenore), créé à l'issue d'une recherche exploratoire du Cerat.

droits. Les études territorialisées permettent de s'interroger sur les processus de désaffiliation progressive de ces ménages comme sur les carences de la solidarité nationale. Elles interrogent à la fois la perception qu'ont les acteurs locaux de la précarité et les manières d'y répondre ou pas.

Le propos ne vise pas *a priori*, en partant du constat du caractère incomplet de l'intervention sociale, à en élargir le spectre, mais plutôt à ouvrir le débat sur son efficacité au regard du développement de la précarité et de l'apparition de populations précaires nouvelles. Le travail articule l'examen de populations en difficulté, des catégories traditionnelles aux « valides invalidés par la conjoncture », pour reprendre l'expression de Robert Castel, et celui des réponses publiques et privées, en laissant ouvertes les deux perspectives que constituent la construction d'une intervention nouvelle, plus pertinente, et celle qui renvoie au droit des personnes à choisir de ne pas être « clients » de l'action sociale.

Le focus réalisé sur six territoires, choisis dans trois régions différentes, a mis en évidence une variété d'articulations originales, entre des configurations locales de la pauvreté et des réponses qui y sont apportées. Il a fait apparaître aussi quelques-unes des limites de l'action sociale, tant publique que privée. Une de ces limites concerne donc plus particulièrement des populations dont on a constaté les difficultés mais dont on a pu vérifier qu'elles ne rencontraient pas, ou très peu, l'action sociale.

Certaines des situations de « déconnexion » dépassent les particularismes locaux et nous engagent à une attention beaucoup plus générale. C'est le cas, par exemple, d'agriculteurs à faibles revenus – ou, plus largement, de certains travailleurs pauvres –, de sans domicile, de jeunes squatters, des sans-papiers, etc. Viennent s'ajouter des problématiques comme celles des cabaniers, des jeunes errants, des mineurs étrangers isolés qui, bien que plus spécifiquement régionales, complètent le tableau que l'on peut dresser de ces publics qui ne rencontrent pas l'action sociale.

Certains apparaissent clairement comme des victimes directes ou indirectes des règles administratives qui régissent l'aide sociale. C'est le cas de nombre de jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas droit au Rmi (et de ce fait ne sont même pas comptés comme pauvres « administrés »)<sup>89</sup> et qui, cumulant les difficultés tant dans l'accès à l'emploi que dans l'accès au logement, s'engagent à leur corps défendant dans un processus progressif de désaffiliation. Ne comptant que sur eux-mêmes, avec une information parfois partielle et une énergie qui s'érode au fil des mois, ils s'installent dans des situations profondément disqualifiantes. Comme bien d'autres personnes touchées par la précarité de diverses manières, ils ne se considèrent pas *a priori* comme des clients possibles de l'action sociale. Le coût psychologique en est souvent trop important et ils demeurent alors dans une invisibilité qui oblitère un peu plus leurs chances de s'en sortir.

89. Cf. Veillard-Baron H., « Des pauvres aux lieux de pauvreté en France : modes de classification et type de localisation », in Viet V. et Palm H. (dir.), *Les Politiques sociales des communes en France et en Allemagne*, Mire, Paris, 2004, pp. 118-132.

Afin de permettre une appréhension plus précise de ce que représentent ceux que nous avons qualifiés de «non-clients de l'action sociale», disons qu'ils constituent une palette de situations très variées qui se répartissent autour de deux axes principaux qui organisent leurs positionnements vis-à-vis de l'aide sociale.

Le premier axe agglomère ceux qui n'ont pas, pour une raison ou pour une autre, accès à l'aide sociale. On y retrouve des personnes en situation de précarité désinformées ou mal outillées sur le plan des savoirs de base : des personnes illettrées, des analphabètes, des jeunes errants, des handicapés, des immigrés peu intégrés. On y trouve aussi ceux pour qui les travailleurs sociaux ou les guichets publics d'accueil n'ont pas pu ou pas su lire la complexité de leur problématique sociale (des oubliés des dispositifs, des victimes de la segmentation du travail social, des personnes aux «carrières» complexes, des victimes de conflits identitaires...). On y repère aussi des personnes qui sont en instance de régularisation de leur dossier (précaires venant de changer de région, demandeurs d'asile...). Leur situation n'est, par définition, que temporaire même si elle n'en est pas moins difficile pour autant.

L'autre axe renvoie à la figure de ceux qui tiennent le travail social à distance – voire les institutions de manière beaucoup plus générale. On y trouve des pauvres qui craignent la publicisation de leur situation : des travailleurs pauvres, par exemple, comme nous l'avons vu, des petits artisans ou des agriculteurs pour qui la publicité sur leur situation économique précipiterait la chute. On y repère aussi des pauvres, qualifiés parfois de «stables», organisés et globalement autosuffisants : des cabaniers, certains saisonniers étrangers installés... On trouve aussi sur cet axe des personnes qui ont un rapport difficile aux institutions, comme certains jeunes de quartiers, des jeunes errants. On y trouve enfin des personnes qui perçoivent l'aide publique comme une indignité, la concrétisation d'une disqualification personnelle. Dans cette catégorie, on rencontre des immigrés vieillissants, conscients de ce qu'ils ont apporté au pays, des personnes alcoolo-dépendantes, des personnes handicapées, etc.

Cette présentation, sans doute imparfaite et incomplète, qui tente de montrer la diversité des raisons qui peuvent conduire des personnes précaires à ne pas rencontrer l'action sociale telle qu'elle se présente aujourd'hui, permet de mesurer la difficulté d'une élucidation de la question au regard de la variété et de l'éclatement des situations évoquées. Ces dernières ont toutefois toutes en commun d'être marquées d'une certaine invisibilité sociale. La description et l'analyse de quelques postures typiques permettent de mieux comprendre la déconnexion qui s'est installée entre ces publics précaires et les réponses publiques ou privées d'action sociale. En ne rencontrant pas l'aide dont elles pourraient bénéficier, elles renvoient aussi à la question de l'échelle de territoire la plus pertinente pour appréhender la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et pour élaborer les réponses *ad hoc*.

Si les processus de désaffiliation, comme les motivations de ces personnes, posent problème à l'action sociale, c'est bien souvent d'abord parce qu'ils heurtent les représentations classiques de ce que sont les populations «nécessiteuses» et les catégories qui s'y sont rattachées historiquement. Ainsi, si pour les travailleurs

sociaux une partie – difficile à quantifier<sup>90</sup> – de nos concitoyens en difficulté «échappe au travail social», il s'avère que pour certains ce n'est pas un déficit d'information qui est la cause de leur non-recours mais bien une volonté de mise à distance des services publics.

### **Le non-recours**

C'est, par exemple, le cas d'une partie des personnes qui, dans le sud de la France, occupent illégalement comme résidence principale des «cabanés» (mazets, caravanes, mobil-home, baraques, abris précaires, etc.) souvent installées sur des terrains non constructibles.

C'est également le cas d'agriculteurs en difficulté qui ne sollicitent ni les dispositifs professionnels, ni le Rmi. Dans le cas des jeunes en errance, la situation est plus complexe ; le non-recours partiel a comme corollaire des réponses parfois inadaptées.

### ***La cabanisation : un exemple de mise à distance des institutions publiques***

En Languedoc-Roussillon, ce phénomène que l'on nomme «cabanisation» est loin d'être marginal<sup>91</sup>. Il est à la fois ancien, lié à une économie d'autosubsistance reposant sur la pêche, les petits élevages et la culture potagère, et s'est développé sous les effets conjoints de la montée de la pauvreté et de la pénurie de logements accessibles. L'étude menée par l'équipe d'Amedis et qui concerne le territoire compris entre Montpellier et Sète a permis de constater que les habitants des cabanés (dits «cabaniers») sont mal connus des services d'action sociale et, d'une manière plus générale, relativement ignorés des pouvoirs publics. Ils sont parfois considérés par les travailleurs sociaux comme des populations pauvres, mais «stabilisées», et ne demandant pas d'attention particulière. Un rapport d'activité d'une agence départementale de la solidarité l'expose en ces termes : «Le phénomène de "cabanisation" (constructions sauvages dans les zones naturelles) abrite le long des étangs des communes du littoral des familles stables, pour lesquelles ce mode d'habitat reste un choix de vie [...]». Cette opinion est complétée ainsi : «un choix de vie qui présente des risques, comme nous avons pu le mesurer concrètement lors des inondations de décembre 2002». C'est, en effet, bien souvent à l'occasion d'un événement exceptionnel (en l'occurrence les dernières inondations dramatiques de 2002 et 2003) que ces familles de cabaniers ont été amenées à rencontrer les services sociaux.

On peut se demander combien d'entre eux, si cet événement accidentel n'était pas survenu, seraient restés inconnus des services en question. Premiers touchés par les inondations, beaucoup ont tout perdu du peu qu'ils possédaient, et c'est donc l'urgence qui les a conduits vers les services sociaux. Sans cet impératif

90. Ce qui est sûr, c'est que la perception de ces publics est exclue de beaucoup d'enquêtes et d'études qui reposent sur la consultation des travailleurs sociaux.

91. Pour donner une échelle de grandeur du phénomène, la commune de Villeneuve-lès-Maguelonne (8 500 habitants), située dans l'Hérault sur le littoral proche de Montpellier, recense sur son territoire environ 650 cabanés occupées à titre de résidence.

devenu incontournable, ils n'auraient probablement pas engagé cette démarche. La plupart d'entre eux se méfient des services publics et du coût, concret et symbolique, que pourrait entraîner pour eux le fait de demander une aide. Installés dans un mode de vie sujet plus que d'autres aux aléas, ce n'est qu'en tout dernier recours qu'ils prennent le risque d'exposer leurs difficultés, et par là même de se faire connaître. Pour eux, exposer c'est s'exposer.

Comme l'explique M<sup>me</sup> A. : «... Je touche rien du tout du chômage, donc là je me suis enfin décidée à faire la demande de Rmi, ce que je ne voulais pas faire parce que j'étais contre le système, mais bon [...]». À cette justification sur son changement d'attitude vis-à-vis de l'aide sociale, elle ajoute une critique des conduites administratives : «L'Anpe vous êtes un numéro, on vous donne rendez-vous à 14 heures et vous passez à 17 heures et ils trouvent ça normal. Sous prétexte que vous travaillez pas, vous avez que ça à faire. Et moi je suis contre. J'estime que même quand on travaille pas il y a le respect des horaires, il y a le respect de la vie des autres.»

Cette manière de considérer l'action sociale en général, perçue comme de l'assistanat, et de se tenir à distance des services publics semble assez répandue chez les habitants des cabanes. Elle va de pair avec une certaine manière d'organiser leur vie à leur façon, de refuser de se laisser embarquer dans des logiques dont ils ne resteraient pas maîtres et qu'ils considèrent comme humiliantes, voire de résister par l'instauration revendiquée d'une «autre culture». Se débrouiller seul est un viatique qui inspire la vie quotidienne et se mesure aux manières de s'installer dans une certaine autosubsistance (économie domestique, dont le jardinage, les petits élevages, le glanage, etc.), voire une certaine autosuffisance. M<sup>me</sup> G. explique ainsi qu'elle n'a pas la télévision pour que ses enfants ne soient pas tentés par la publicité et les sollicitations incessantes d'une société de consommation dans laquelle elle n'a pas les moyens de s'inscrire. Cette posture demande une certaine inventivité pour solutionner seuls ou entre pairs les problèmes liés à la vie quotidienne, comme cela a pu être constaté dans des cabanes où combiner capteurs solaires, groupe électrogène et batteries permet quand même d'avoir de l'électricité. D'une manière générale, cette vie est faite de bricolages, de récupération, de détournements de services et d'objets, etc.

Si certains cabaniers ont un emploi stable, pour les autres il s'agit de trouver des activités assurant quelques revenus. Sur ce plan, les pratiques sont très variées : activités liées à la pêche traditionnelle et à la pêche à pied (tellines), les corvées auprès des forains, la récupération d'objets divers et la revente dans les videgreniers, les travaux liés aux taureaux dans les manades (tri, ferrade, abrivados, etc.), les travaux saisonniers de maraîchage, d'entretien de la vigne, d'arboriculture, les petits travaux d'entretien chez des particuliers, etc. Il s'agit bien entendu de travail au noir, allant du «petit noir» au «*hard black*», pour reprendre les catégories de Jean-François Lae. Mais ce travail au noir est perçu comme une des éventualités «naturelles» de leur mode de vie en marge, pouvant être assumée sans déshonneur. Les propos de Monsieur B.<sup>92</sup> en constituent une illustration : «Je travaillais avec mon

92. Monsieur B. a 41 ans instance de divorce, une fille, vit en couple et bénéficie de l'allocation adulte handicapé (Aah).

ami, au noir, parce que je peux plus travailler, je travaille au noir mais honnêtement : au lieu de payer une journée, il me paye une demi-journée. Parce que, comme avec ma vue, je suis pas rentable dans la journée, je fais la journée, mais on me paye une demi-journée. Parce que je vais doucement pour pas me faire mal... ». Devançant un éventuel jugement de valeur, il ajoute : « Moi, je pense qu'il faut laisser les gens tranquilles, s'ils sont bien, pourquoi les enfermer dans une ville, moi dans la ville j'irai pas, ça c'est clair. Dans la ville, j'irai pas. Ou alors moi je fais clochard au bord de la route là, mais dans la ville j'irai pas, parce que ça ne me plaît pas... »

Une partie de ces populations fragilisées est allocataire des minima sociaux, particulièrement du Rmi. Toutefois, il apparaît que cette allocation est plutôt considérée comme un « revenu minimum d'existence », le contrat d'insertion ou l'accompagnement social étant regardés avec méfiance et si possible contournés. Être inscrits dans ces dispositifs ne signifie pas pour ces allocataires être « clients du travail social », mais juste bénéficier d'un service public qu'ils considèrent leur être dû, comme ils peuvent bénéficier parfois – et ce n'est pas la moindre des ambiguïtés de la situation – du ramassage des ordures ménagères, de l'accès à l'eau et à l'électricité ou des transports scolaires.

Cette manière de tenir l'action sociale à distance interroge les fondements mêmes de cette action sociale et, plus concrètement, la place de ces citoyens pauvres qui acceptent leur condition et ne demandent qu'à poursuivre leur chemin sans mettre en péril le relatif équilibre sur lequel ils ont bâti leur vie actuelle. La revendication de leur position sociale plus ou moins marginale questionne les places assignées ou qui leur sont réservées *a priori* et, par là même, le modèle de référence.

### **Le non-recours aux aides d'une pauvreté silencieuse : les agriculteurs en difficulté**

L'observation réalisée sur le territoire du Sud-Grésivaudan a mis en évidence une réalité locale qui concerne d'autres territoires ruraux<sup>93</sup> : la déprise de l'agriculture et la montée d'une réalité méconnue ou silencieuse, la pauvreté et la précarité dans le monde agricole. Assez peu d'agriculteurs sollicitent les procédures spécifiques réservées aux « agriculteurs en difficulté » (Agridiff). En 2003, 110 dossiers ont été examinés au titre de ce dispositif. En fait, ces procédures ne rendent pas compte de la réalité de terrain, connue de manière empirique par certains acteurs locaux (Msa). Les acteurs impliqués dans l'aide aux agriculteurs en difficulté ne parviennent pas toujours à mobiliser les dispositifs existants, les agriculteurs refusant de les solliciter, car cela revient à rendre publiques leurs difficultés, dans des sociétés locales basées sur l'inter-connaissance. Ils « se débrouillent autrement », par exemple en vendant progressivement leur patrimoine ou, lorsque cela est possible, en faisant appel pour un temps à la solidarité familiale. Plus qu'ailleurs, le recours au Rmi peut apparaître comme stigmatisant.

Ainsi, en 2003, en raison de la sécheresse, a été mis en place un Rmi agricole (RmiA) dérogoire et exceptionnel. Dans l'Isère, 1 000 demandes ont été déposées,

93. Cf. la synthèse des études sur la pauvreté rurale publiée par l'Onpes en 2002.

535 ont été retenues (dont 90 dans le Sud-Grésivaudan). Parmi les 535 agriculteurs ayant bénéficié de ce Rmi exceptionnel, les deux tiers (360) répondaient aux conditions d'un Rmi « ordinaire<sup>94</sup> » ; au terme du RmiA, seulement 77 en ont fait la demande.

Il a fallu les circonstances particulières de la sécheresse pour faire émerger les situations de pauvreté. Ce constat rejoint d'autres analyses de la Msa sur les demandes de Rmi. Plus de la moitié des dossiers concernant des exploitants sont constitués sur l'intervention d'un tiers et non à l'initiative du ménage lui-même. Ce travail concluait que « pour les exploitants, le Rmi n'est pas une prestation comme les autres, ce n'est pas un droit que l'on fait valoir ». Il y a quelque chose d'humiliant à basculer du côté des bénéficiaires de l'aide publique et quelque chose de difficile à admettre dans le constat d'impuissance à redresser sa situation.

Ces enquêtes sur le RmiA ont mis en évidence que ces exploitants restent éloignés du dispositif d'assistance qu'est le Rmi. Mais, au-delà, il a permis d'interroger les autres dispositifs d'aide existant en amont comme « Agridiff », les acteurs locaux n'hésitant pas à élargir le constat : « les plus mal lotis ne vont pas à Agridiff », « les agriculteurs en difficulté ne sont ni dans le Rmi, ni dans la commission Agridiff, ils sont ailleurs ». Cet ailleurs est souvent celui de l'isolement social et de la désaffiliation. Il paraîtrait plus que jamais nécessaire d'intervenir tôt dans le processus, avant que les choses ne deviennent irréversibles sur le plan de la gestion de l'exploitation agricole. Mais, là encore, il s'avère que même les mesures de soutien technique destinées à prévenir la dégradation des situations sont peu mobilisées.

Cette pauvreté agricole qui ne se montre pas est assez bien connue des services spécialisés comme la Msa ; elle est connue, mais en partie niée des organismes professionnels (chambres d'agriculture, syndicats professionnels)<sup>95</sup>. Dans tous les cas, les modes d'intervention existants ont difficilement pris sur les populations concernées. Cette constatation rejoint l'idée d'un nécessaire travail sur les travailleurs pauvres, dont on voit là, comme précédemment dans le cas de la cabanisation, qu'une partie d'entre eux passent à côté des aides dont ils pourraient bénéficier.

### ***Les nomades du vide : la nécessité d'inventer une autre intervention sociale***

Il est une autre population qui rencontre difficilement l'action sociale, celle des jeunes pratiquant une errance active de ville en ville. La notion de « jeunes errants » caractérise ici « une population de jeunes âgés d'environ 16 à 30 ans, en rupture sociale revendiquée, et inscrits dans des parcours itinérants sur l'ensemble du territoire, souvent de façon saisonnière<sup>96</sup> ». Elle s'inscrit dans une problématique plus générale, celle de la précarité juvénile<sup>97</sup>, dont on sait qu'elle échappe en partie

94. Il faut toutefois rappeler que l'attribution du Rmi aux agriculteurs est en partie dérogatoire. Le revenu est estimé forfaitairement à un certain seuil de revenu cadastral. Au-dessus de ce seuil, l'accès au Rmi est dérogatoire. La recherche de l'Inra réalisée en 2000 sur la pauvreté agricole et le Rmi dans cinq départements mettait en évidence des pratiques très différenciées des commissions locales d'insertion en matière d'attribution du Rmi aux agriculteurs.

95. Cf. recherche Inra 2000, *op. cit.*

96. <http://www.social.gouv.fr/html/pointsur/errance>.

97. Laurence Roulleau-Berger, *Expérience de la précarité juvénile dans les espaces intermédiaires*, La Documentation française, Paris, 1997.

à l'action sociale et, comme nous allons le voir, cette dernière s'avère bien souvent inadaptée aux situations sociales qui la caractérisent.

Ce public de jeunes errants, dont l'importance a été signalée tant en Languedoc-Roussillon qu'en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ne s'avère pas aussi cantonné aux départements du sud qu'on pourrait le croire *a priori* : les autres équipes de chercheurs ont aussi relevé la présence – sans doute quantitativement moins importante – de ces jeunes sur les territoires qu'ils ont étudiés en région Rhône-Alpes comme dans l'est de la France.

Mobilisés sur cette question depuis le milieu des années 1990, certains acteurs locaux se sont impliqués dans les travaux du réseau national Jeunes en errance, initié et animé par la Pjj, le ministère de la Jeunesse et des Sports et les centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Cemea). Des rencontres professionnelles furent organisées à Montpellier en 1999 afin d'affiner la problématique et de rechercher des réponses pertinentes. Ce groupe notait alors que ces jeunes, venus de loin ou natifs de la région, « sont issus d'un contexte socio-économique difficile, de familles elles-mêmes en difficulté sociale, souvent au bord de l'implosion ». L'enquête réalisée en 1998 par l'Ined auprès des jeunes sans domicile et en situation précaire montrait que ceux-ci « se caractérisent toutefois, outre leur origine sociale modeste, par un passé particulièrement difficile (décès de parents, parents inconnus, mauvais traitements, tentatives de suicide, séparation d'avec les parents...) » ce qui, ajouté à leur faible qualification, « laisse à penser que les mesures standards d'aide sociale [...] ne parviendraient pas à leur assurer une insertion sociale rapide<sup>98</sup>... ».

En ce qui concerne les trajectoires de ces jeunes, certains éléments déterminants sont relevés : rupture scolaire, puis par rapport au monde du travail, souvent par rapport à la loi (« petite et moyenne délinquance ») avec, en parallèle, un intense conflit familial et la perte progressive du réseau relationnel, les conduisant au départ. Le ratio de jeunes « ayant un passé de suivi Ase ou Pjj semble énorme » au sein de cette population (certaines statistiques le fixent à 40 %).

Tous ces jeunes en errance active peuvent être classés dans la catégorie des Sdf et les dispositifs d'accueil d'urgence leur sont alors destinés. Ils refusent en fait le plus souvent de les utiliser, craignant d'avoir à s'engager dans un processus de stabilisation sociale qui constitue le plus souvent la contrepartie des hébergements sociaux. « Les jeunes ne se prêtent pas aux situations d'hébergement qu'on leur propose [...], le lendemain ils sont repartis. » Plus encore, les mineurs en rupture revendiquée refusent les dispositifs de protection des mineurs et de « prise en charge » éducative, qu'ils regardent de manière très critique. Pour certains, dans la rue comme dans les squats, le rejet très fort des institutions sociales (et particulièrement de l'offre d'accueil) dont ils font preuve s'ancre dans un passé institutionnel douloureux. Pour certains, le départ sur les routes est lié à une décision de justice ou à une sortie d'incarcération.

98. Maryse Marpsat et Jean-Marie Firdion, « Les ressources des jeunes sans domicile et en situation précaire », *Recherches et Prévisions* (Cnaf), septembre 2001.



Le fait que ces jeunes ne s'adressent pas aux réseaux d'aide et qu'ils maintiennent à distance la solidarité collective est parfois qualifié de repli sur soi par les travailleurs sociaux, (Sète, Aubagne, La Ciotat). Comme le rapportait Annie Garnier-Muller, dans son travail d'ethnologie sur les «inutiles»: «la méfiance, la violence subie peuvent conduire des individus à une attitude de rejet et à une recherche de solitude. L'individu se vit différent de tous les autres et en arrive à fuir toute forme de sociabilité<sup>99</sup>...»

Devant certaines situations qui relèvent quasiment de l'urgence, certains professionnels en viennent à bricoler des réponses, elles-mêmes en marge de l'intervention classique, voire de la légalité (comme l'hébergement de mineurs en fugue et le respect conjoint – au moins momentané – de l'anonymat...). Ils déplorent souvent le manque de concertation des services sociaux et la difficulté à y faire prendre en compte cette problématique particulière, compliquée à cadrer et à gérer dans des dispositifs spécialisés morcelant, de fait, la personne. Comme pour les personnes sans domicile en général, les problématiques de santé, de logement, d'éducation, de travail, d'alimentation, de santé mentale, etc., concentrées sur une seule et même personne rencontrent rapidement les limites de la segmentation de l'intervention sociale.

Si, pour une part de ces jeunes, il n'y a pas de revendication de marginalité, mais au contraire une demande de «normalité sociale» («un boulot et un appart, comme tout le monde...»), pour d'autres, c'est la revendication «de leur statut comme étant la mise en œuvre d'un choix de vie clairement décidé», jusqu'au moment où, devenus des «nomades du vide», ils «font le constat de l'absence de sens et d'issue à cette vie et cherchent à se stabiliser». Comme l'explique François Chobeaux, «le fait même que ces jeunes soient en errance montre qu'ils sont d'évidence passés à travers toutes les possibilités d'accrochage relationnel et éducatif de la prévention primaire<sup>100</sup>...». Et de préciser par ailleurs qu'ils étaient pourtant déjà présents sur les marges des systèmes d'accompagnement social, mais en nombre si limité et déjà si peu demandeurs d'aide dans les formes classiques et attendues qu'ils y étaient invisibles<sup>101</sup>...»

Comme différentes études ont pu le montrer<sup>102</sup>, si ces jeunes errants sont passés au travers du maillage de l'action sociale, c'est surtout parce que les modes d'intervention classiques (des services de l'Ase, de la Protection judiciaire de la jeunesse, des magistrats du parquet, des juges des mineurs, de la police et de la gendarmerie) se révèlent inadaptés à leur marginalité<sup>103</sup>. D'après les spécialistes de ce secteur, ce serait la mise en réseau et l'accompagnement qui constitueraient aujourd'hui les mots clés des réponses à construire.

99. Annie Garnier-Muller, *Les «Inutiles»*. *Survivre en banlieue et dans la rue*, Les Éditions de l'atelier, Paris, 2000.

100. François Chobeaux, *Les Nomades du vide*, La Découverte, Paris, 2004 (Actes Sud, 1996).

101. François Chobeaux, *L'Errance active. Politiques publiques et pratiques professionnelles*, Éditions Ash, Paris, 2001.

102. Cemea, étude de Gérard Neyrand... mais aussi notre propre travail sur la ville de Sète.

103. À côté de ces derniers et paradoxalement, certains – particulièrement dans les squats – ont été identifiés comme très consommateurs de services sociaux, dont ils connaissent bien les mesures, les dispositifs, etc., et les pratiques de la «culture professionnelle» des travailleurs sociaux.

Si l'intervention sociale auprès de ces jeunes est souhaitable, voire indispensable en ce qui concerne les mineurs, il reste à la fonder clairement et à en formaliser des modalités pertinentes qui se verraient alors légitimées. Dans cette perspective, l'errance des jeunes, comme pour d'autres problématiques évoquées, peut être interprétée comme une dimension de « protestation », dont Jürgen Habermas<sup>104</sup> avait montré – à propos d'autres pratiques de critique sociale – à la fois le refus et la résistance, mais aussi la dimension émancipatrice, sur laquelle d'autres modalités d'intervention sociale peuvent s'appuyer. C'est un changement de posture de ce type qui caractérise les démarches que nous évoquerons ci-après et qui se proposent, quelles que soient les situations des publics, de partir de leurs potentialités plutôt que de fonder l'intervention sur le déficit, le manque, le handicap, etc.

### **Le non-recours et la mise à distance interrogent l'intervention sociale**

Dans nombre de ces situations, plus ou moins nouvelles et difficiles à appréhender à l'aune des outils actuels de l'action sociale, qui font que les personnes n'ont pas recours à l'aide sociale, nous pouvons lire, de manière plus ou moins centrale, une prise en compte insuffisante ou inadéquate des personnes dans ce qui fait l'originalité de leur situation. Parfois, le fait que des populations sollicitent peu les services sociaux rencontre le fait que presque personne n'a envie de s'intéresser à un problème dont la solution n'est pas évidente (cf. les « gens du voyage », même sédentarisés).

Derrière les professionnels de l'action sociale (tant publique que privée), on perçoit les critères d'éligibilité aux dispositifs d'action publique, la complexité des procédures, l'empilement des mesures, la segmentation des compétences, autant d'éléments qui font que l'intervention sociale ne touche que partiellement son but. « L'explosion du chômage et principalement du chômage de très longue durée et la précarisation progressive de nombreux emplois sous forme de contrats à durée déterminée ou de contrats à temps partiel contraint a conduit à une paupérisation de masse. Aux formes traditionnelles de désadaptation sociale auxquelles les travailleurs sociaux savent répondre, se sont donc surajoutées de nouvelles populations<sup>105</sup>. »

Cet état de fait renvoie à des critiques d'ordre sociopolitique bien connues au sujet des impacts d'un certain travail social sur les populations, qui enferme les « usagers » dans les catégories de l'assistance, et qui fait subir aux catégories populaires la violence symbolique de l'arbitraire des classes dominantes. Dès lors, le travail social se rend suspect aux yeux de certaines personnes qui, bien qu'en grande difficulté, vont refuser d'être un peu plus disqualifiées en devenant clients d'une action sociale de cette nature.

Bien que le travail social ait indiscutablement commencé une métamorphose qui fait apparaître aujourd'hui une intervention beaucoup plus protéiforme, il fonctionne massivement avec la représentation d'un en dehors de la société qui construit – et

104. Jürgen Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, Paris, 1987 (tome II, *Pour une critique de la raison fonctionnaliste*).

105. Jean-Noël Chopart, *Les Mutations du travail social*, Dunod, Paris, 2002.

veut ainsi justifier – l'existence de l'exclusion. Cette dernière est alors présentée comme un état et ce diagnostic devient fondateur de l'intervention sociale. On peut comprendre alors que le système d'action sociale s'avère relativement mal armé pour agir sur ce qui constitue le cœur du problème de ces populations : bénéficier assez tôt d'une intervention décisive dans le processus de désaffiliation.

Dès lors, et de manière beaucoup plus globale, comme l'expliquait Robert Castel (1995), la question qui se pose est celle du seuil de tolérance de cette société, qui se veut démocratique, à l'invalidation sociale. L'examen sur des microterritoires des configurations locales de pauvreté montre que cette question de l'«exclusion» se pose moins dans la référence à un niveau absolu de pauvreté des habitants de tel ou tel quartier par rapport à la moyenne nationale que dans le type de relations qu'ils entretiennent – ou pas – avec le reste de la ville<sup>106</sup>. Cette évolution relativise sans doute le décalage qui s'est installé entre les situations de précarité et les catégories historiques du travail social, mais pose une double question particulièrement complexe : celle de la reformulation de la problématique de l'action sociale en général et celle des enjeux de la territorialisation des politiques publiques d'action sociale.

Comme l'expliquait Michel Autès<sup>107</sup>, ce n'est pas tant la demande qui a changé, c'est l'offre. Nous avons aussi vu, à l'occasion de cette étude, comme pour d'autres réalisées sur des objets connexes, qu'il est toutefois possible d'agir sur l'offre, voire d'agir conjointement sur la formulation de la demande et sur la construction de l'offre.

Nous avons pu constater que, dans certains espaces, des modes d'intervention originaux – en ce qu'ils diffèrent radicalement de ceux majoritairement déployés par les professionnels du travail social «historique» – ont des effets indubitablement positifs. Ils reposent souvent sur le préalable que constitue la restauration subjective des personnes (qui doivent donc être considérées, d'abord et avant tout, comme des «sujets» à part entière), et sur le fait de leur redonner une certaine «puissance sociale», une capacité à agir sur leur environnement et sur elles-mêmes, sur une capacité à se placer au centre de projets et d'actions potentiellement capables de les sortir de la précarité de leur situation.

### ***Faire évoluer l'offre : le rôle de certains «espaces intermédiaires»***

Les acteurs ont souvent un «sens du jeu» local, une sorte de raison pratique qui leur fait proposer parfois des actions nouvelles qui associent des acteurs jusque-là éloignés. Il en est ainsi des Jardins de cocagne en banlieue de Besançon : «Cultivons la solidarité<sup>108</sup>». Ces jardins biologiques à vocation sociale et solidaire, gérés de manière associative, s'adressent à des personnes de tous âges, en situation précaire : allocataires du Rmi, mais aussi chômeurs de longue durée, personnes sans domicile, n'ayant jamais travaillé, sans revenus, en «difficulté sociale, professionnelle ou

106. Daniel Behar, Philippe Estèbe, Renaud Epstein, «Les détours de l'égalité. Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France», *Revue française des affaires sociales*, n° 4, novembre/décembre 1998.

107. Michel Autès, «Les métamorphoses du travail social», in Jean-Noël Chopart (dir.), *Les Mutations du travail social*, op cit., Drees-Mire-Dunod, Paris, 2000.

108. Rapport Interunec.

personnelle». L'originalité, et sans doute la pertinence, de cette initiative réside dans une approche qui lie utilité sociale et exigence de production, dans le cadre d'une conception territoriale, citoyenne et environnementale, à la croisée donc du social, de l'économique et du politique. On est ici assez loin des structures d'insertion classiques. Pour reprendre les termes employés par la direction du Réseau cocagne, pour de nombreuses personnes, «il est davantage question d'organisation de vie que de retour à l'emploi». Le projet entremêle de manière originale des intérêts variés, ceux des adhérents consommateurs, des collectivités locales, des professionnels de l'agriculture, des organismes sociaux, des salariés. En ce sens, les Jardins de cocagne – comme d'autres de même inspiration – se présentent comme de véritables espaces intermédiaires, au sens où l'entend Laurence Roulleau-Berger. Dans les espaces intermédiaires «on travaille avec des principes d'équité, de justice et de solidarité dans un style démocratique [...]. Si les rétributions matérielles ne récompensent pas les engagements et les investissements en temps des jeunes, dans les espaces intermédiaires, elles sont compensées par les rétributions symboliques, les reconnaissances et les libertés. Les ressources symboliques assurent fortement les conditions d'existence des espaces intermédiaires, quels qu'ils soient<sup>109</sup>».

Les bénéficiaires, dont certains sont peu ou pas clients du travail social, entretiennent des relations complexes aux institutions. Les jardins permettent d'opérer un renversement de dynamique, un réengagement dans un processus – sans doute long – de «réaffiliation». «Ici, ils m'ont aidé et moi aussi je vais m'aider», disait un jardinier de cocagne. Cette manière de dire que l'on a retrouvé le moyen d'avoir un certain pouvoir sur son environnement et sur soi-même, nous l'avons pointée comme une des caractéristiques de ces initiatives originales. Nous avons noté des expressions très voisines chez les personnes de l'association Vogue la galère d'Aubagne, comme dans toutes ces initiatives du sud de la France que l'association Voisins et Citoyens en Méditerranée<sup>110</sup> a nommées «Contrats action solidaire et économique local» (Casel).

Même si ces initiatives originales restent des actions qui ne touchent que peu de bénéficiaires au regard de la masse des personnes qui sont concernées par la problématique que nous évoquons, elles présentent l'intérêt de montrer la possibilité de fonder l'intervention autrement, pour agir là où l'action sociale habituelle échoue.

### ***L'empowerment: une manière de construire la demande et l'offre***

Cette démarche, qui vise à permettre aux personnes de «reprendre du pouvoir» emprunte sa conception à diverses sources. On y retrouve de manière explicite aussi bien des emprunts aux courants de l'éducation populaire<sup>111</sup> – vue comme une démarche d'éducation critique construisant les expériences personnelles en savoirs

109. Laurence Roulleau-Berger, «Groupements, engagements et désengagements des jeunes en situation précaire», in *Culture républicaine, citoyenneté et lien social*, actes du colloque de Dijon, 8 et 9 octobre 1996, 28 et 29 mai 1997, Crdp de Bourgogne, Dijon, 1997.

110. Vcm, 80, rue du Paradis, 13006 Marseille. Tél. : 0491 33 39 86.

111. Olivier Douard, «L'éducation populaire, ou le droit à l'intelligence politique», *Pour*, avril 2000.

sociaux utiles pour l'action –, à l'économie solidaire, à la notion de «puissance sociale», à la notion d'«*empowerment*». Cette dernière, qui semble aujourd'hui jouir d'un effet de mode, sans que l'on sache très bien ce qui s'y cache, mérite quelques précisions.

Le terme anglo-saxon d'«*empowerment*», difficile à traduire en français<sup>112</sup>, nécessite une compréhension pluraliste afin d'aborder au mieux les différents niveaux qu'il concerne (individuel, social et communautaire). La notion a principalement pour origine les États-Unis, et particulièrement le Mouvement des droits civiques, vers 1960, puis dans les années 1970, le développement de la perspective écologique incitant à la participation communautaire.

Selon les contextes, on peut conceptualiser la notion d'«*empowerment*» à la fois comme théorie, cadre de référence, plan d'action, but, idéologie, processus, résultat ou conséquence.

L'un des objectifs de l'«*empowerment*» est de rendre les personnes et les communautés capables d'analyser leur situation, de définir leurs problèmes et de les résoudre. C'est à la fois une notion organisationnelle, qui renvoie au transfert du pouvoir des intervenants sociaux vers les populations concernées, et une notion politique, qui permet de faire évoluer les relations de pouvoir entre les différentes instances, les intervenants, les individus et d'agir sur les structures actuelles.

La démarche repose sur des modèles de pratiques qui visent à permettre à ceux qui sont «sans voix» (et dont l'expression est sans voie) d'en acquérir une et de se servir de cette voix pour participer aux décisions sociopolitiques qui affectent leur vie, ou d'agir dessus. C'est probablement cette perspective de restauration subjective et citoyenne qui fait que les publics qui mettent le travail social à distance acceptent une relation d'aide qui les positionne autrement que comme demandeurs passifs vis-à-vis d'institutions publiques ou privées qui détiendraient seules les clés de leur devenir. «Permettre aux personnes d'être acteurs de leur devenir» suppose un renversement paradigmatique de l'intervention sociale qui rencontre parfois brutalement les logiques historiques du travail social, tel qu'il est massivement mis en œuvre en France. On peut dès lors se demander quelles places peuvent occuper ces initiatives qui se présentent comme «une autre approche pour d'autres publics». On peut même se poser la question de savoir si, dans une analyse plus radicale des modes de production des réponses à la question sociale contemporaine, elles peuvent avoir une place reconnue et si elles ne sont pas encore aujourd'hui condamnées, comme les publics auxquels elles s'adressent, à la marginalité, qui pourrait devenir la condition même de leur existence et de leur efficacité.

---

112. En ce qui nous concerne, nous lui préférons le terme hispanique – sans doute plus juste, mais moins connu encore – de *capacitacion*, qui renvoie directement aux expériences sud-américaines (cf. Paolo Freire, *Pédagogie des opprimés*, Maspero, Paris, 1974).