

Solidarités anciennes et nouvelles : constats et contrastes

JULIEN DAMON

Introduction – Philippe Da Costa *

L'enjeu de cette première journée de notre session et, notamment de cette première conférence, est de partir des faits et de leurs perceptions et d'essayer de remonter aux causes de la pauvreté et de les mettre en relation avec les différents symptômes de l'affaiblissement du lien social. L'enjeu est aussi de dépasser sa trop fréquente réduction au seul aspect économique et social pour nous interroger sur d'autres dimensions : la question de la relation humaine et sans doute les dimensions morale et politique.

Nous avons sollicité pour cette première conférence Julien Damon. Titulaire d'un doctorat de sociologie, diplômé de l'Ecole supérieure de commerce de Paris, il est actuellement professeur associé à Sciences Po Paris, au cycle d'aménagement et d'urbanisme. Mais il a aussi été à la fois membre du Conseil scientifique de la Mission de recherche Droit et Justice et membre du Conseil des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plus récemment encore, il a occupé les fonctions de chef du département « Questions sociales » au centre d'analyses

* Philippe Da Costa, membre du Conseil des Semaines sociales de France, présidait cette table ronde.

Nouvelles solidarités, nouvelle société

stratégiques. Il a enfin été rapporteur général du Grenelle de l'insertion : les associations qui oeuvrent sur la thématique de notre session de cette année l'ont rencontré à cette occasion et ont pu bénéficier de son regard aigu sur la question.

Nous allons l'entendre dresser ce tableau des solidarités anciennes et nouvelles, porter des constats, en définir les contrastes. Bien sûr, Julien Damon va nous le montrer, ce thème des solidarités nouvelles n'est pas neuf. Mais il nous interroge, notamment au moment du lancement de nouvelles politiques, du RSA tout particulièrement. Il interroge le lien social. Il interroge l'engagement des bénévoles et des acteurs au quotidien. Il interroge aussi les logiques des politiques publiques et privées¹.

JULIEN DAMON

Le thème des solidarités nouvelles n'est pas neuf, même s'il est toujours bon de revenir à des sujets fondamentaux sur lesquels on n'a pas trouvé de solution définitive. Depuis le Code d'Hammourabi, on se préoccupe de lutte contre la pauvreté. Sans aller chercher aussi loin dans le temps, on peut rappeler qu'il s'agissait, il y a exactement vingt ans, en janvier 1989, du thème d'assises internationales organisées à la Sorbonne sous l'égide et avec la participation du président de la République François Mitterrand. Celui-ci avait conclu la manifestation en soulignant combien la société française s'était transformée et combien le nouvel outil qui venait d'être mis en place allait permettre de réduire les difficultés auxquelles la France ne s'était pas préparée depuis son grand projet de sécurité sociale. Ces « nouvelles solidarités » – on parlait alors de « nouvelle pauvreté » – étaient en effet célébrées à l'occasion de la création du Revenu Minimum d'Insertion (RMI).

¹ Julien Damon est aussi l'auteur de *Questions sociales, analyses anglo-saxonnes. Socialement incorrect ?*, PUF, 2009.

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

Le RMI vient de laisser la place au RSA, Revenu de Solidarité Active (RSA). Les nouvelles solidarités seraient donc plus actives, plus en lien avec les problématiques d'activation des politiques sociales, c'est-à-dire avec l'idée de permettre que chacun trouve sa place dans la société par l'intermédiaire d'un travail. On pourrait se demander ce que serait une solidarité « inactive » mais c'est assurément une autre histoire. Notons d'abord que les pluriels s'imposent d'ailleurs en la matière tant nous parlons de choses différentes : diversité des solidarités, hétérogénéité des manifestations de la pauvreté. En fait, chaque époque redécouvre, à sa manière, la pauvreté et la solidarité. Cette effervescence a d'ailleurs quelque chose de sain. Car il n'y a probablement jamais eu d'âge d'or de la solidarité. Certes les difficultés d'aujourd'hui sont importantes ; il est de bon ton de déplorer, à mesure de la croissance de l'urbanisation et de l'individualisation de nos sociétés, l'effritement de certaines solidarités vicinales, familiales, que l'extension des villes et la transformation des familles bouleverseraient. Certes la crise économique actuelle rend la situation encore plus difficile. Mais rien ne permet de dire « c'était mieux avant ».

1. Constats

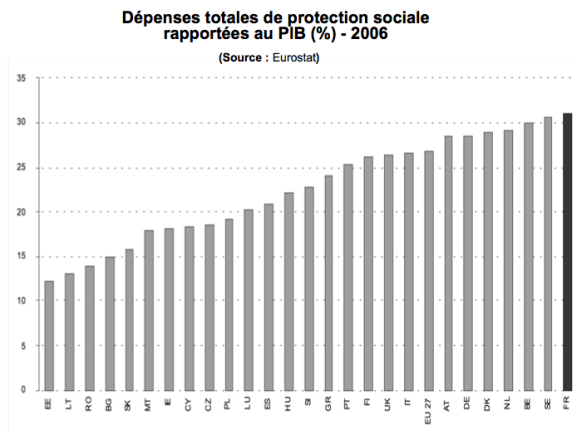
Quelques graphiques et données chiffrées

Les modalités et l'intensité du dénuement sont foncièrement relatives ; il importe de les saisir avec des grilles de lecture correspondant à l'actualité d'une société qui s'enrichit continuellement. Se tourner vers quelques données chiffrées pour repérer où se situe la France s'impose donc. Je vous propose pour cela quelques graphiques.

Le premier, fait d'histogrammes, représente la part des dépenses de protection sociale rapportées au PIB pour l'ensemble des États membres de l'Union Européenne. Il montre que la France se situe

Nouvelles solidarités, nouvelle société

depuis 2006 au premier rang, juste derrière les pays nordiques. La France consacre 30 points de PIB à la protection sociale. C'est une information importante face à l'idée que la France ferait peu ou que les pouvoirs publics se retireraient. Ces chiffres indiquent que cela n'est pas vrai, à tout le moins que c'est très discutable.



Le deuxième graphique est une décomposition comptable de notre protection sociale. La France a dépensé 550 milliards d'euros en 2007 pour l'ensemble des prestations sociales, chiffre qui se décompose de façon assez similaire aux autres pays européens : 50 % pour les pensions de retraite, 30 % pour l'assurance maladie, 9% pour la famille, et explicitement 1,5% pour la lutte contre la pauvreté.

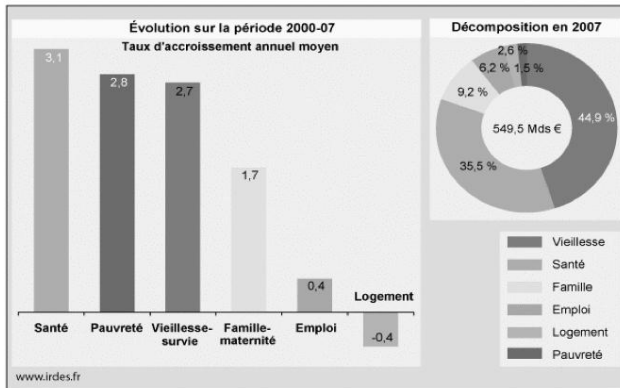
On voit par là que notre système de protection sociale n'est pas fait explicitement pour lutter contre la pauvreté. Ce qui n'empêche pas sa performance en matière de lutte contre la pauvreté : sans les prestations familiales et les prestations logement, le taux de pauvreté en France – 13 % actuellement – serait deux fois plus élevé ! Ce sont donc d'abord les mécanismes généraux de protection sociale qui

*Solidarités anciennes et nouvelles,
Constats et contrastes*

permettent de diminuer la pauvreté monétaire, même si, on le verra, la pauvreté n'est pas que monétaire.

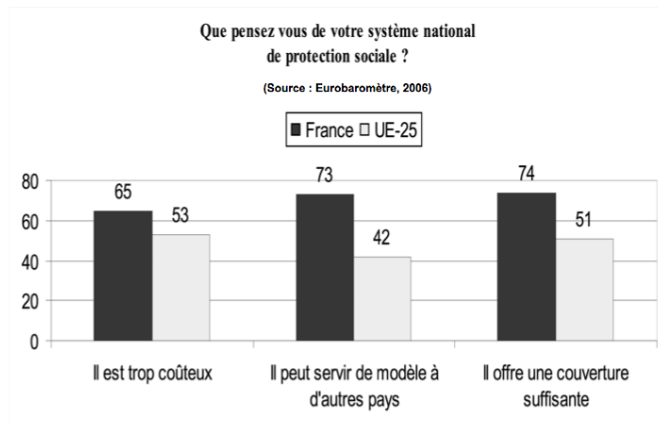
Soulignons cependant que les outils spécifiques de lutte contre la pauvreté sont récents et souvent brinquebalants d'un point de vue juridique. Ils ne relèvent pas de la grande logique de la sécurité sociale. Ils n'affirment pas toujours des droits des personnes, même si ceux-ci se consolident progressivement.

Nouvelles solidarités, nouvelle société



Source : Eco-Santé France 2008, d'après les comptes de la protection sociale 2007, publiés en octobre 2008

9



10

Ce troisième graphique récapitule les résultats de sondages d'extrêmement haute qualité menés par *Eurobaromètre*, le système

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

d'enquête d'opinion de la Commission Européenne, sur l'adhésion à une série d'affirmations. Ainsi les 2/3 des Français disent qu'ils sont d'accord avec l'affirmation « le système de protection sociale est trop coûteux » ; ils se situent significativement devant les autres Européens, également d'accord avec cette affirmation, mais à des taux moindres. 75% des Français considèrent que l'offre de couverture sociale est suffisante. Là aussi, nous sommes loin devant les autres Européens qui ne sont d'accord avec cette affirmation que pour la moitié d'entre eux. Enfin les 3/4 des Français considèrent que le modèle de protection sociale français peut servir de modèle aux autres pays, alors que ce n'est le cas que de 4 Européens sur 10. Les Français pensent donc en très grande majorité que leur système est trop coûteux, mais qu'il offre une couverture suffisante et qu'il peut servir de modèle.

Le bilan des politiques de solidarité depuis 1945

D'un point de vue historique, quels ont été les effets de l'ensemble des politiques de protection sociale, c'est-à-dire les politiques de solidarité, depuis 1945 ? Quelles ont été leurs performances et leurs limites ?

Il faut d'abord soutenir avec force que ces politiques ont atteint la plupart des objectifs qui leur avaient été fixés. L'ensemble de la population en France est couverte par cette protection sociale : même sans papiers, vous pouvez aller à l'hôpital ; ce n'est jamais simple, jamais heureux mais à la différence d'autres grandes nations industrialisées, c'est possible. Autre cocorico français : notre taux de fécondité qui nous place au premier ou au deuxième rang européen selon les années, au côté de l'Irlande. Notre environnement de stabilité sociale permet d'avoir plus d'enfants que dans d'autres endroits de l'Union. Par ailleurs, notre état de santé et notre espérance de vie se sont considérablement améliorés, en lien avec l'assurance maladie. Notre système de protection sociale a pu être également un amortisseur de crise, comme l'a relevé la presse

Nouvelles solidarités, nouvelle société

internationale au cours de l'année 2009. Ne sera-t-il pas toutetois, à terme, un amortisseur de reprise et de croissance par les déficits considérables qu'il induit? En tout état de cause, il permet de limiter les effets de la crise par rapport à d'autres systèmes de protection d'essence plus libérale, voire plus sociale-démocrate. Enfin, dernier succès de notre système : il a permis une réduction – mais pas une élimination – de la pauvreté chez les personnes âgées. Avec la montée en puissance des régimes de retraite, nous arrivons à un modèle social français qui certes connaît toujours des personnes âgées dans le dénuement mais qui a quasi-éradiqué ce phénomène, alors que la pauvreté en 1945 et jusque dans les années 70, voire au début des années 90 était d'abord un problème de personnes âgées

Des difficultés substantielles liées aux mutations économiques et sociales

Ce satisfecit prononcé, la France est cependant confrontée à des difficultés de poids. Tout d'abord la persistance d'un haut taux de chômage qui singularise notre pays dans la zone OCDE : en moyenne, le taux de chômage en France au cours des 25 dernières années n'est jamais descendu en dessous de 7,5% – ce qui a profondément déstabilisé le système de protection sociale et la société française. Jean-Baptiste de Foucauld le rappelle souvent : si le travail n'est pas la solution à tous les problèmes, le chômage est bien souvent à la base des problèmes qui se sont développés en France depuis un quart de siècle. Il y a ensuite les déficits : à la fois conjoncturels et liés à la crise, mais dont l'accumulation structurelle est préoccupante pour l'avenir.

Le système a par ailleurs du mal à s'adapter aux transformations sociales. On pense là au vieillissement. On peut le présenter en s'inquiétant, mais il faut d'abord rappeler que ce vieillissement est d'abord une chance pour les personnes, avec la progression de l'espérance de vie en bonne santé. Reste que cette situation nouvelle doit s'accompagner par la mise en œuvre de nouvelles solidarités publiques : ainsi la création d'une cinquième branche de la Sécurité

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

sociale pour couvrir la dépendance. De fait, la cellule familiale a désormais deux âges de la dépendance à gérer : la petite enfance et le grand âge, problème que les politiques familiales françaises n'avaient pas envisagé à l'origine.

Il y a aussi l'apparition de nouveaux risques mal couverts ou incomplètement : la dépendance en est un, nous venons de le signaler, la pauvreté en est un autre. Elle est apparue comme un risque non pas de sécurité sociale, mais de protection sociale depuis 20 à 25 ans. Les transformations familiales ont également un impact sur notre édifice de solidarité privée – entre conjoints qui se séparent bien plus souvent qu'auparavant – et de solidarité publique. Il faut d'une manière ou d'une autre accompagner ces transformations majeures de la famille et des politiques familiales. Un chiffre pour les illustrer : pendant tout le siècle passé jusqu'aux années 70, les naissances hors mariage comptaient pour 10 % du total des naissances ; depuis 2007, plus de la moitié des enfants naissent en dehors du mariage de leurs parents. C'est un bouleversement intégral des comportements, qui induit des bouleversements du droit.

Enfin, relevons une dernière évolution qui nous concerne tous, que nous déplorons souvent, mais dont plus souvent encore nous sommes parfaitement acteurs : le consumérisme croissant à l'égard des solidarités organisées collectivement.

Face à la pauvreté et à la crise, quelles évolutions ?

Rappelons d'abord que les Français bénéficient de prestations sociales qui abaissent structurellement la pauvreté – elles la diminuent par deux, nous l'avons dit. On constate par ailleurs que les dispositifs ciblés sur les personnes les plus en difficulté – du RMI jusqu'aux politiques de prise en charge, en plus ou moins grande urgence, des personnes à la rue ou dans les centres d'hébergement – cherchent à adapter la protection sociale à des phénomènes qui n'étaient pas perçus comme des risques auparavant, avec un souci premier : tenter de ramener les personnes à un travail. Car même si on a vu apparaître

Nouvelles solidarités, nouvelle société

dans le débat public la question des travailleurs pauvres, la meilleure protection contre la pauvreté demeure le travail. Autre évolution : les solidarités publiques sont de plus en plus reliées aux solidarités privées. Une coopération accrue s'est mise en place entre les logiques publiques et privées – on peut parler désormais d'une hybridation. Des associations sont devenues des quasi-acteurs publics. Face au défi de la pauvreté enfin nous avons également à porter le défi croissant de la dette, vaste sujet et vaste débat.

2. Quelques interrogations

Une pauvreté en baisse ?

Pendant des années, on nous a dit que la pauvreté augmentait, voire explosait. Il est très difficile de se mettre d'accord sur une définition de la pauvreté à laquelle tout le monde adhérerait. Quand on l'envisage d'un point de vue bureaucratique et politique, la pauvreté relève d'une définition conventionnelle : c'est la part des ménages qui vivent sous un seuil de pauvreté fixé à 60% de la médiane des revenus. C'est compliqué, et je n'entrerai pas dans les débats entre statisticiens pour savoir s'ils ont la bonne méthode de collecte des données ! Avec cette convention, on observe une tendance difficilement contestable : c'est que la pauvreté a considérablement baissé du début des années 1970 au début des années 1990 ; elle s'est alors globalement stabilisée pour repartir à la hausse depuis 2005 environ. Une personne seule est considérée comme pauvre lorsqu'elle vit avec moins de 900 euros par mois, un seuil relativement élevé puisqu'il est proche du SMIC. On compte ainsi 8 millions de pauvres et 2 millions d'enfants.

S'il n'y a pas explosion, il y a cependant transformation de la pauvreté. D'abord par rajeunissement : sur une trentaine d'années, le taux de pauvreté des 18-30 ans a été multiplié par deux, alors que celui des personnes âgées était divisé par deux. On constate ensuite

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

une urbanisation et une concentration de la pauvreté. Dans les zones urbaines sensibles, on constate que le taux de pauvreté est deux fois plus élevé que pour la moyenne nationale. Autre transformation constatée : l'accroissement du phénomène des travailleurs pauvres. La progression récente du nombre de pauvres est en effet d'abord celle du nombre de personnes qui exercent une activité professionnelle et qui demeurent pourtant sous le seuil de pauvreté. Notons qu'un travailleur pauvre, c'est encore plus difficile à définir qu'un pauvre ! L'activité professionnelle se mesure individuellement, alors que la pauvreté se mesure à l'échelle du ménage. Certaines personnes peuvent relativement bien gagner leur vie, mais avec un conjoint et plusieurs ayants-droits aînés ou plusieurs enfants, elles sont sous le seuil de pauvreté. D'autres à l'inverse, avec des vies pourtant difficiles, sont au-dessus du seuil de pauvreté parce qu'elles complètent leur revenu avec des prestations sociales ou sont bi-actives, travaillent beaucoup de jour et de nuit.

Dernière transformation : la *mono-familialisation*. Les transformations familiales ont elles aussi un impact sur la pauvreté, il n'y a pas que l'économie. Les ruptures familiales sont un des principaux moteurs de la crise du logement et de la pauvreté. Jusqu'à il y a peu, c'est-à-dire jusqu'il y a deux trois ans, c'était dans les familles nombreuses que l'on trouvait le plus grand nombre de pauvres, simplement par un effet statistique très simple, puisqu'il y a plus de personnes qui vivent dans les familles nombreuses que dans les autres types de famille en France. Mais depuis 2007, on observe que la pauvreté concerne plus de personnes vivant dans une famille monoparentale que dans les familles nombreuses..

Nouvelles solidarités, nouvelle société

Pourquoi les Français redoutent-ils autant de tomber dans pauvreté ?

Dans les enquêtes européennes, la France se distingue par son taux d'adhésion à l'affirmation suivante : « il peut arriver à tout le monde au cours de sa vie de tomber dans la pauvreté ». Les 2/3 des Européens sont d'accord, mais on atteint un taux de 9/10 pour les Français. Malgré notre système de protection sociale qui a ses vertus et ses défauts, malgré la richesse relative de notre pays qui nous place aux premiers rangs des nations développées, la crainte de la pauvreté est très présente dans le corps social. Plusieurs sondages l'ont souligné dans la presse ces dernières années. On a même vu qu'un Français sur deux craindrait de pouvoir se retrouver un jour sans abri à la rue. Une des explications possibles est que nous vivons désormais à de tels niveaux d'abondance que nous craignons tout déclassement même faible car nous avons beaucoup à perdre.

Des solidarités entre qui, quoi, à quelles échelles ?

Tous les dix ans, des enquêtes sont menées pour mesurer l'évolution du sentiment de solidarité à l'égard de diverses catégories de personnes². On constate naturellement que nous nous déclarons bien plus solidaires à l'égard de notre entourage très proche que des plus lointains, mais aussi des personnes dont on pense qu'elles ne sont pas responsables de la situation dans laquelle elles se trouvent : les personnes âgées ou les personnes handicapées. Près de deux tiers se déclarent concernés dans leur cas. À l'inverse, nous sommes moins d'1/3 à nous déclarer concernés par la situation des immigrés ou celle des autres Européens. Situation bien particulière de la France : c'est à l'égard des autres Européens que nous nous déclarons les moins concernés !

² In *Enquête Valeurs*.

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

Les sentiments de solidarité des Français (Enquêtes Valeurs)

Dans quelle mesure vous sentez-vous concerné par les conditions de vie...

(% répondant beaucoup ou assez)	1999	2008
... des membres de votre famille proche	89	86
... des personnes âgées en France	67	67
... des gens malades ou handicapés en France	61	67
... des enfants de familles pauvres en France	-	65
... des chômeurs en France	54	44
... de l'humanité tout entière	24	31
... des gens de votre voisinage	32	30
... des immigrés en France	27	29
... de vos concitoyens	19	24
... des gens de la région où vous habitez	17	20
... des Européens	14	16

D'une manière générale, si on cherche à organiser le propos et à planter le décor à propos de la solidarité, il faut bien noter qu'elle se vit d'abord entre les membres de la famille. On a pu parler à son propos de protection sociale rapprochée. On observe des permanences. Beau paradoxe : depuis que l'on fait des mesures statistiques, la famille n'a peut-être jamais paru aussi solide pour digérer les effets de la crise et des transformations sociales.

La solidarité se vit aussi au sein de territoires et entre eux. On rejoint là les bagarres territoriales à la française pour savoir quel est l'échelon le plus efficace pour l'action publique ; on se pose des questions techniques de « clause générale de compétence ». Historiquement, dans la France naissante, rappelons que l'échelon de base était la paroisse. C'est devenu la région, puis au XIX et au XXème siècle, la nation, aujourd'hui l'Europe. L'Europe n'a pas de politique directe, obligatoire en matière de lutte contre la pauvreté ou de protection sociale. Mais de plus en plus, c'est à cet échelon que doivent se saisir, se comprendre, les problèmes de solidarité – par

Nouvelles solidarités, nouvelle société

exemple, les questions majeures posées par les sans-papiers ou les sans-abri sont par nature sans frontière administrative. Enfin, c'est à une échelle internationale que doivent se saisir les questions sanitaires qui relèvent souvent aussi de la solidarité.

La question de la redistribution et de la solidarité entre ménages est une des autres grandes questions de la solidarité. Doit-on aller vers plus de redistribution entre riches et pauvres ? La plus grande partie de nos mécanismes de solidarité sociale ne sont pas spécifiquement des mécanismes qui permettent de la redistribution des plus aisés vers les plus démunis.

Autre débat polémique, mais qu'il faut bien soulever en particulier en France, la solidarité entre le secteur privé et le secteur public. Le secteur public a cette particularité d'offrir des protections plus solides que dans le privé. Au sein du modèle social français, cohabitaient le service public et les grandes entreprises de service public, qui par la suite ont été privatisés, et le secteur privé. On peut rêver que le secteur privé offre le même niveau de protection que le secteur public, mais cela n'est pas immédiatement réalisable – c'est même irréaliste. Se posent donc des questions d'inégalité de traitement face au risque entre les Français. Pourquoi pas – idée qui m'est personnelle – une cotisation chômage dans la fonction publique ?

Enfin, il y a le sujet de la solidarité entre les habitants du monde. Nos politiques de développement ne placent pas la France au plus haut de la hiérarchie des pays les plus solidaires. Notre effort n'est même pas à la hauteur de ce à quoi nous nous étions engagés avec les autres pays du monde dans les Objectifs du Millénaire du Développement, décidés à l'aube de la décennie 2000 par l'ONU.

3. Quelques orientations

Des dynamiques apparemment contradictoires

Si l'on parle des solidarités au pluriel, c'est souvent parce que sont à l'œuvre des dynamiques apparemment contradictoires. Nous vivons

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

ainsi en France un double mouvement en matière de protection sociale. On la veut paritaire : ce sont les partenaires sociaux qui en théorie devraient pouvoir en être à la tête, c'était le pari de 1945. Mais de plus en plus, ce n'est pas une discussion entre représentants des usagers et représentants des financeurs qui décide des modalités du financement et du montant des prestations, mais une discussion parlementaire et surtout des décisions bureaucratiques, étatiques. Nous vivons de fait un grand mouvement d'étatisation de la protection sociale, parallèlement à un autre mouvement, que l'on peut juger contradictoire, de privatisation, c'est-à-dire d'appel à une participation plus forte des mutuelles, des assurances et du secteur associatif.

Autre tendance, en apparence contradictoire : on en appelle aux solidarités familiales pour prendre en charge certaines défaillances des politiques publiques ; en même temps, on dit souhaiter une individualisation plus nette de la protection sociale, au moins pour s'adapter aux transformations de la cellule familiale.

Relevons aussi le mouvement de décentralisation de la protection sociale vers les départements et les villes et parallèlement une européanisation de l'édifice de protection sociale, qui n'est pas aussi visible. Après l'émergence de l'Etat Providence, puis sa confrontation à certaines critiques, est apparu le « Département Providence », avec une dualisation : à l'Etat Providence les personnes assurées passant par la Sécurité sociale ; au Département Providence, tout ce qui ne ressort pas de la Sécurité sociale, mais de l'aide et de l'action sociale de l'assistance.

Autre débat et vrai faux sujet qui ne peut se trancher : celui de la complémentarité ou de la substitution secteur privé ou associatif / pouvoir public. Les solidarités familiales sont-elle substituables aux solidarités publiques ou complémentaires ? Les solidarités publiques ont-elles un impact négatif sur les solidarités familiales ? Ces questions renvoient aussitôt à des options idéologiques. En fonction de ce qu'il pense être la justice, chacun considère qu'il faut plus ou moins mettre l'accent sur l'aide à la famille ou, au contraire, sur l'aide

Nouvelles solidarités, nouvelle société

publique à l'individu sans prendre en compte les situations familiales. Je trouve pour ma part un peu étrange que l'on déplore le passé qui n'existe plus, en parlant des vieilles solidarités villageoises, vicinales, sympathiques alors qu'elles pouvaient en réalité déguiser des politiques locales xénophobes – on aimait le petit fou du village, mais on repoussait les individus que l'on ne voulait pas voir ... On oppose trop l'anomie urbaine aux vieilles solidarités villageoises. C'est là un faux débat car l'urbanisation est un fait et nous avons à nous y adapter.

Quand on parle de solidarité, se pose assez fondamentalement la question du monde associatif en France. Quand on parle du monde associatif, on le célèbre généralement : on souligne le caractère admirable des bénévoles, le volontarisme, la générosité, la participation de la société civile. Certes, c'est vrai en partie, mais le monde associatif, de mon point de vue, s'est transformé depuis l'apparition de ces questions de pauvreté et l'émergence d'une action publique hybride qui apporte des financements plus ou moins solides et suffisants aux opérateurs parapublics que sont devenues au moins en partie certaines associations. Reconnaissons-le : une partie du secteur associatif, né récemment ou plus ancien, est devenue un quasi-opérateur de politique publique. Certaines associations se présentent en termes de communication ou en termes juridiques comme des auxiliaires des pouvoirs publics. Il ne faut pas entendre par auxiliaires qu'ils sont complètement dépendants, mais qu'ils s'accordent avec les pouvoirs publics pour participer à telle ou telle mission d'intérêt général. Il existe ainsi des associations financées à 100 % sur fonds publics et dont les conseils d'administration sont composés de personnes qui ne payent même pas leur cotisation. Il s'agit souvent de montages où les pouvoirs publics se défont sur des petites structures conçues au départ pour être plus souples, mais qui souvent deviennent peu à peu des mastodontes, ce qui me semble vraiment problématique. D'autres associations en revanche, qui ont très peu de moyens et qui ne dépendent pas des fonds publics – les associations de chômeurs, les Don Quichotte, DAL... – cherchent à exprimer des formes nouvelles de solidarité ou du moins leur souhait

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

d'y arriver. Elles ont un rôle de contestation, de poil à gratter ou, comme le disent certains haut-fonctionnaires, « d'emmerdeurs » – emmerdeurs souvent nécessaires. Enfin, il existe un troisième type associatif – les associations privées dont font partie La Croix Rouge, Le Secours Catholique ou la CIMADE, – qui coopèrent avec les pouvoirs publics plus ou moins heureusement, de manière plus ou moins heurtée. Lorsque l'on parle de solidarité publique et de solidarité privée, on voit donc bien qu'il est aberrant d'opposer le secteur associatif au secteur public, il y a hybridation.

Pour plus de cohérence

Pour que la solidarité ne soit pas seulement une prestation mécanique et bureaucratique de sécurité ou d'assistance sociale, je ferai trois remarques.

Premièrement, il nous faut avancer vers plus de cohérence et de clarté. Aujourd'hui, les mécanismes de solidarité sociale, singulièrement envers les personnes les plus en difficulté comme les chômeurs, sont devenus bien souvent incompréhensibles. La complexité du système n'est pas seulement embarrassante pour les spécialistes de sa doctrine, c'est-à-dire les professeurs de droit – c'est leur travail, ils peuvent en faire des articles, des cours et des livres. Elle l'est aussi pour les opérateurs. Mettre en œuvre le RSA par exemple, est beaucoup plus sophistiqué et compliqué pour eux que la gestion du RMI. Et encore ce n'est rien par rapport aux conventions de reclassement ou aux contrats de transition professionnelle mis en œuvre par Pôle Emploi ! Les opérateurs passent plus de temps à remplir des formulaires informatiques pour mettre en œuvre des prestations qu'à être dans une relation de service et d'écoute. Et ne parlons pas des usagers qui ne comprennent rien à un système qui les dépasse !

J'emploierai ici la métaphore de la voiture. Désormais, une voiture, c'est une clé, une carte ou un bouton, elle démarre et c'est tout ce que l'on veut savoir. Le vendeur ne cherche pas à vous

Nouvelles solidarités, nouvelle société

montrer le moteur et toute l'informatique embarquée derrière ; ce que l'on veut, c'est que ça marche. Le problème des solidarités sociales aujourd'hui, c'est qu'on vous montre le moteur ; on vous parle de conditions de ressources, de statuts, de zonage... vous n'y comprenez rien. Il y a donc à simplifier notre système de protection sociale. Mais simplifier, c'est souvent plus compliqué à faire que de complexifier davantage...

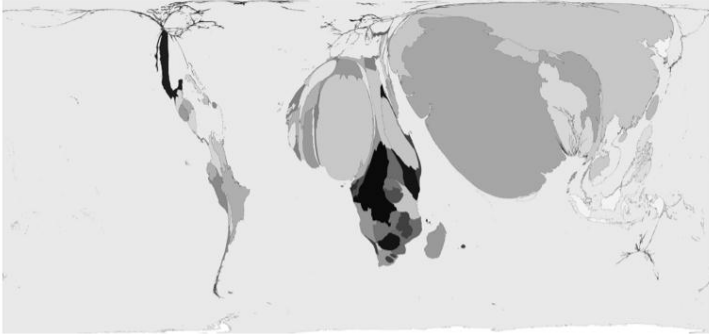
Certes, il y a la rhétorique à la mode qui dit qu'il faut « mettre la personne au centre » : tout le monde est d'accord. Mais je me souviens, lors du Grenelle de l'insertion, du souhait de certains bénéficiaires d'une évaluation des diverses travailleurs sociaux qui passent leur temps à les évaluer, proposition d'ailleurs retenue parmi les orientations de ce Grenelle. Plutôt que de conclure notre rapport en parlant de remettre la personne au centre, nous voulions bâtir des propositions d'abord pour les personnes. D'où par exemple la question de la représentation des personnes au chômage dans les institutions qui gèrent les prestations chômage – aujourd'hui, il n'y a pas de représentants des chômeurs dans les instances de direction de Pôle Emploi, alors qu'il y a des représentants des familles à la Caisse d'Allocations Familiales.

En guise de conclusion

Je conclurai mon propos par une carte et une citation. La carte ci-après est plus exactement ce que l'on appelle un cartogramme : les différentes parties du monde, pays, continents, y sont représentées de façon proportionnelle à la part de leur population vivant avec moins d'un dollar par jour pour vivre, soit le seuil d'extrême pauvreté fixé par les agences onusiennes. Au regard de cette définition de la pauvreté, ce cartogramme montre que la pauvreté n'existe pas en Europe ! Il donne a contrario une idée de l'ampleur de la question au plan international.

*Solidarités anciennes et nouvelles,
Constats et contrastes*

Le monde à 1\$ par jour



Source : www.worldmapper.org

25

Enfin, une citation : « La pauvreté est celle de l'avoir, du savoir et du vouloir » Me Eckhart. La réflexion de Me Eckhart est intemporelle. Je crois que l'on pourrait ajouter que la pauvreté est aussi celle du pouvoir.

Table des questions* : Une première série de questions porte sur la validité des statistiques, d'abord parce qu'elles n'intègrent pas par définition tous les effets de la crise actuelle, ensuite parce qu'on s'interroge sur leur contenu. Recensent-elles les travailleurs étrangers, les SDF ou les sans-papiers ? Si tel n'est pas le cas, jusqu'à quel point sont-elles d'une partie des sujets que nous traitons dans ces Semaines sociales ?

Il y a ensuite des questions et des remarques sur le modèle social français et son décalage entre les moyens qu'il se donne et les résultats qu'il affiche. Le chômage en France est-il mesuré de la même façon que dans les autres pays étrangers ? Peut-on valablement faire des comparaisons avec les autres pays ? Les différentes façons de comptabiliser le chômage peuvent-elles expliquer des différences de niveaux ?

Julien Damon : On considère toujours que l'on peut leur faire tout dire aux statistiques, qu'elles sont la forme supérieure du mensonge, etc. Les statistiques, ce sont d'abord simplement des mathématiques. Exemple : Bill Gates entre dans cette salle ; résultat : en moyenne, nous sommes tous millionnaires. C'est vrai mathématiquement, alors que dans les faits, il n'y en aura peut-être qu'un seul qui restera milliardaire. Je dis cela sous forme de boutade. On peut débattre des statistiques pendant des heures. Il existe en tout cas une réserve très française à l'égard du chiffre, que je juge démesurée car nos appareils statistiques sont de plus en plus élaborés, complets et permettent des collectes de plus en plus précises.

Pour répondre sur le calcul du taux de pauvreté, les études que j'ai citées prennent en considération les travailleurs étrangers puisqu'elles intègrent toutes les personnes qui habitent en France. Elles sont issues d'enquêtes faites à partir de nos déclarations d'impôts.

* A la table des questions, **Françoise Malrieu** et **Pierre-Yves Stucki**, membres du Conseil des Semaines sociales, relayaient les questions écrites des participants.

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

Évidemment, certains trichent dans leurs déclarations d'impôt, mais ce n'est pas le sujet qui nous intéresse ici. Il est surtout problématique que ne soient pas comptés dans les statistiques de la pauvreté ceux qui sont très certainement les plus pauvres c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de logement. Il y a de fait un problème dans la prise en compte du bas de la distribution des revenus, comme il y en a un autre dans le haut, avec les phénomènes d'évasion fiscale légale ou illégale de certains très très riches. Mais ce n'est pas parce que ces deux extrêmes sont mal connus que la réalité et ses évolutions ne sont pas bien saisies. L'OCDE a indiqué qu'en France, nous avons un 'effet Gala' : lorsque l'on parle de pauvreté, on se préoccupe d'abord des sans domicile fixe et à l'autre extrême des très très riches, mais on oublie que cela ne concerne pas la très grande majorité de la population. En évolution, on sait relativement bien ce qu'est la situation de la très grande majorité des Français sur beaucoup de sujets, dont celui de la pauvreté.

Sur la question du chômage, oui, il peut y avoir des définitions différentes qui font que les chiffres deviennent incompréhensibles au bout d'un moment. Mais les chiffres les plus couramment usités sont ceux qui sont définis par le Bureau International du Travail et qui permettent la comparaison.

Enfin, une dernière remarque sur les statistiques : elles ne sont pas faites pour dire la vérité, mais elles servent à se situer et se comparer. La construction européenne a eu une vertu considérable, parmi bien d'autres : elle a encouragé l'élaboration d'outils avec des définitions harmonisées qui permettent de nous situer relativement rigoureusement les uns par rapport aux autres.

— Le volume global des aides s'accroît d'année en année, mais la personne bénéficiaire des aides voit-elle personnellement l'aide s'accroître ? Notre système est-il suffisamment efficace pour que le niveau des aides à chaque personne soit au moins maintenue ? Pourquoi, par ailleurs, ce décalage entre la façon dont la France présente son aide aux plus démunis et la réalité des chiffres ? Un

Nouvelles solidarités, nouvelle société

participant relève qu'aux Etats-Unis, en pourcentage du PIB, l'aide pour lutter contre la pauvreté est égale au double en pourcentage du PIB de celle que l'on constate en France. N'y a-t-il pas trop de cocorico français et sommes-nous si bons que cela en matière d'aides et de redistribution ?

À propos de l'aide à la personne, je reviens à ce que j'ai évoqué sur la différence de statuts : certaines personnes sont toujours mieux protégées et d'autres le sont toujours aussi peu. Il y a une progression de la dépense publique par individu, mais la répartition de cette progression n'est pas égale.

Aux Etats-Unis, il est vrai que la protection sociale est davantage ciblée sur la lutte contre la pauvreté et non sur une protection sociale générale – les pouvoirs publics français se sont d'ailleurs, dans une certaine mesure, inspiré des programmes de Kennedy et Johnson pour commencer à cibler nos protections sociales à la fin des années 1960, début 1970. Les États-Unis et les pays de tradition de protection sociale libérale ont en effet pour ambition de lutter contre la pauvreté avant de chercher à être plus généralement solidaire. La France incarne la réussite d'un modèle qui n'est pas trop ciblé. C'est en effet dans les modèles peu ciblés que l'on voit les taux de pauvreté les plus faibles et les inégalités les mieux contenues.

— Vous avez souligné que le travail et l'emploi sont comme la pierre angulaire de l'édifice et devraient être le premier devoir en termes de solidarité. Pourtant, ils paraissent désormais ne plus suffire à protéger, avec notamment des classes moyennes de plus en plus pauvres. Comme nous le demande un jeune participant de l'Europe de l'Est, comment peut-on continuer à motiver les gens pour travailler si ça ne les protège pas du risque de pauvreté ?

C'est vrai que l'on nous dit que l'emploi n'est plus désormais une protection contre la pauvreté, si tant est qu'il l'ait jamais été. Il y a toujours eu des travailleurs pauvres. Simplement, les mesures statistiques permettent désormais de souligner son existence et sa

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

progression. C'est effectivement ce progrès qui est préoccupant. Derrière l'expression « travailleur pauvre », il faut surtout entendre la réalité « pauvre travail » des emplois de faible qualité. La plupart des travailleurs pauvres sont des personnes contraintes à du temps partiel ou des personnes qui exercent une activité qui devrait être normalement rémunératrice mais qui, du fait de coûts de transport très élevés ou des coûts de garde d'enfants, ne sont pas incités à travailler. La grande question de l'emploi, ce n'est pas d'abord comment se situer au-dessus du seuil de pauvreté, mais comment accéder à un emploi de qualité qui permette de vivre à peu près comme on le souhaite

— Plusieurs semainiers ont l'impression que votre propos a été très centré sur la pauvreté économique et attirent notre attention sur les liens ou les différences entre les pauvretés économiques et culturelles : l'illettrisme, les pauvretés morales ou spirituelles. Comment ne pas se centrer uniquement sur la pauvreté économique ou sur des pauvretés vues avec le seul point de vue économique ?

J'ai conclu sur ce point en citant Me Eckhart. Il est incontestable que la pauvreté n'est pas uniquement économique. Il n'en reste pas moins qu'une des meilleures mesures possibles de la pauvreté est celle de la pauvreté monétaire relative.

Les textes juridiques sur la pauvreté sont de plus en plus denses et plus en plus présents dans le droit français depuis qu'a été fixé par le président de la République un objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans. Mesurer cet objectif de diminution a en effet imposé de définir la pauvreté. Lorsqu'on considère que les pauvres sont les 10 % les moins riches, on peut difficilement diminuer ce taux de 1/3, car ils feront toujours partie des 10% les moins favorisés par définition. Des définitions précises importent donc beaucoup.

Ayant dit cela, il y a de toutes façons les poches ! Qu'a-t-on dans les poches et qu'est-ce que cela nous permet de faire quand on a fini

Nouvelles solidarités, nouvelle société

de payer les dépenses obligatoires, le logement, les assurances ? Peut-on participer à la vie culturelle, sociale, politique de son pays ? Les textes, cela compte, mais les poches, cela compte encore plus, individuellement surtout.

Enfin, le plus important est probablement dans les esprits. Du point de vue historique comme du point de vue quotidien, la perception de la pauvreté est un grand balancier entre ce que nous jugeons être les bons et les mauvais pauvres. Que faisons-nous quand nous rencontrons un sans-abri s'il vous demande quelque chose ? Nous avons chacun notre technique d'adaptation. Mais surtout, nous avons plus de pitié immédiate pour certains – les personnes âgées pour les uns, les jeunes pour les autres –, moins pour ceux dont nous pensons qu'ils ont peut-être une part de responsabilité dans leur situation. Les représentations que l'on a à l'égard de la pauvreté comptent beaucoup et influencent l'organisation même des politiques publiques. Dans les années 90, l'organisation des politiques publiques pour les sans-abri, c'était, en alternance dans les mêmes villes, des centres d'hébergement l'hiver, des arrêtés anti-mendicité l'été ! Il y a toujours eu un balancier entre d'un côté l'assistance, l'accueil et de l'autre les tendances plus répressives.

— De nombreuses remarques et questions portent sur le rapport public-privé, et les craintes d'une privatisation de la protection. Plusieurs expriment tout particulièrement leurs craintes de la recherche de la rentabilité dans le domaine médical ? Ne risquons-nous pas d'arriver à des conflits entre catégories professionnelles, classes ou générations, alors qu'il faudrait plutôt renforcer les liens entre tous ?

Quand on parle de privatisation de la protection sociale, il faut rappeler que la plus grande partie de notre protection sociale est déjà privée : la Sécurité sociale ce n'est pas l'État, ce n'est pas la logique de la fonction publique étatique, hospitalière ou des collectivités territoriales. C'est une convention collective privée. Les caisses de Sécurité sociale sont des caisses de droit privé, au financement reposant sur les salaires. Au-delà de ma pirouette, je comprends

Solidarités anciennes et nouvelles, Constats et contrastes

cependant bien la question. Oui, on renvoie de plus en plus des dépenses vers les complémentaires, dont une partie seulement sont obligatoires comme dans le cas des retraites. Le déplorer en général me paraît contestable ; ce qui est déplorable, c'est qu'il y a des personnes qui peuvent accéder à ces complémentaires et d'autres non.

— De même, les associations ne risquent-elles pas d'être reléguées au rang de sous-traitants, avec des pouvoirs publics qui se déchargent de leurs responsabilités ?

C'est un gigantesque problème et défi pour le monde associatif, je l'ai signalé en parlant de sa tripartition. Pourquoi ? Parce qu'une partie du monde associatif, celle qui est totalement dépendante des logiques publiques, ne peut pas dire son opposition quand il n'est pas d'accord avec certaines politiques publiques. Une autre partie est là par nature pour s'opposer aux responsables politiques publics. Enfin, une dernière partie – type Secours Catholique, Croix Rouge, Cimade... – est probablement en position de vrai partenariat avec les pouvoirs publics et peut choisir de participer ou non à telle ou telle opération montée ensemble. Mais il ne faut pas faire d'angélisme : la plupart des actions des associations avec bénévoles en matière de lutte contre la pauvreté en France relève bien, si ce n'est de la sous-traitance, en tout cas de la participation à des politiques publiques. Ce sont d'ailleurs souvent ces associations qui ont inventé les politiques publiques mise en œuvre.

— Peut-on vraiment parler de solidarité en restant dans ses frontières ? L'Europe peut-elle faire quelque chose ? Quelles sont les priorités que le travail européen devrait se fixer dans ce domaine ? Et en élargissant le champ international, sommes-nous à la hauteur de ce que nous pourrions faire vis-à-vis de l'Afrique ?

Qui est l'homme le plus pauvre du monde ? C'est une femme africaine, conclut l'ouvrage d'un économiste français. Et c'est vrai que

Nouvelles solidarités, nouvelle société

les plus grandes formes de dénuement sont concentrées en Afrique. Fait-on suffisamment ? Ce qui est déjà certain, c'est que nous ne respectons pas nos engagements. Que peut faire l'Union Européenne en la matière ? Selon un sondage *Eurobaromètre* récent sur l'aide au développement en période de crise, les Français ne se distinguent pas fortement des autres Européens sur ce sujet ; la plupart considèrent que l'on devrait continuer l'aide malgré la crise, au moins atteindre ses objectifs. Quant au rôle de l'Union Européenne en matière de solidarité, les Européens considèrent que c'est à son échelle que l'on devrait faire plus et même plus que les agences onusiennes qui ont la responsabilité de ces politiques.