

LES « EXCLUS » DU MODÈLE SOCIAL

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po, conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S)

Après plus de soixante-dix ans de renforcement de l'État-providence, la pauvreté et l'exclusion, loin d'avoir été éradiquées, sont source d'une inquiétude croissante pour les Français. Mais que faut-il entendre exactement par « exclusion », et en quoi celle-ci se distingue-t-elle de la pauvreté ? Dans cet article, Julien Damon rappelle comment est apparue – relativement récemment – la notion d'exclusion dans le débat public. Puis, après en avoir relevé les faiblesses, tant d'un point de vue théorique que pratique, et mis en exergue les liens qu'elle pouvait entretenir avec celle de pauvreté, il livre une acception de cette notion directement opérationnelle, pensée en fonction des caractéristiques du modèle social français. Enfin, il met en lumière la logique de « ciblage » qui a présidé jusqu'alors dans les politiques publiques de lutte contre l'exclusion, sociale et/ou territoriale.

C. F.

Les problématiques de la pauvreté et de l'exclusion, aujourd'hui rapportées à celles des droits de l'homme, nourrissent abondamment les débats autour des politiques sociales et de leurs performances. D'un système de protection sociale, dont la clé de voûte demeure la sécurité sociale, qui assurait avant tout la couverture des risques du travailleur salarié (très généralement un homme, le célèbre Monsieur « Gagne-pain ») et de ses ayants droit (sa femme, Madame « Aufoyer », et ses enfants), la France passe, notamment en raison de la persistance d'un haut taux de chômage et des évolutions importantes de la famille, à une approche différente, visant également à protéger les personnes, en tant qu'individus et citoyens, des risques d'atteinte à leur dignité ou à leurs droits fondamentaux. La lutte contre l'exclusion est devenue un impératif de l'ensemble des politiques publiques. Le modèle français de protection sociale, qui historiquement et organiquement ne vise pas d'abord la lutte contre la pauvreté, s'en trouve profondément modifié. Mais de quoi parle-t-on ? Quelle est la portée des raisonnements et analyses en termes d'exclusion ? Qui sont les exclus ?

Une notion récente

L'irruption dans le débat public du thème de l'exclusion est généralement datée du début des années 1970, même si on peut repérer l'occurrence de ce terme dès les années 1960. À cette époque, l'expression d'exclusion – notamment promue par l'association ATD Quart Monde – se rapporte principalement aux thèmes du logement et de l'inadaptation. Les exclus correspondent surtout à la population des cités d'urgence ou de transit où sont logées des familles « inadaptées ».

Dans les années 1960 et 1970 en effet, la notion ne désignait pas les problèmes liés au chômage massif, mais plutôt ceux rattachés à la survivance d'une pauvreté devenue anachronique dans une société connaissant de forts taux de croissance. Aussi, dans un contexte de progrès et de prospérité économique, les expertises n'utilisent qu'incidemment l'expression d'exclusion et traitent davantage de problèmes d'inadaptation.

De son côté, le droit s'empare des problématiques liées au « handicap social ». Une politique particulière,

ciblant les « inadaptés sociaux », se renforce. Il s'agit de l'aide sociale à l'hébergement, auparavant réservée à des catégories limitées de publics (prostituées, personnes sortant de prison, vagabonds) et étendue, avec une loi de 1974, à l'ensemble des personnes et des familles connaissant de graves difficultés économiques et sociales. Sont alors créés les « centres d'hébergement et de *réadaptation* sociale » (CHRS), devenus « centres d'hébergement et de *réinsertion* sociale », qui constitueront un socle des politiques de lutte contre l'exclusion. Ceux-ci ont pour objet d'assurer, outre le logement des personnes, leur accompagnement à travers un soutien matériel et psychologique (et, le cas échéant, une action éducative temporaire), afin de les aider à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale.

Les acteurs publics – à une époque où l'on attend surtout d'eux qu'ils réduisent les inégalités, avant de lutter contre l'exclusion – évitent quant à eux d'utiliser ce terme. À la fin des années 1970, d'autres expressions jugées plus adéquates, comme « pauvreté » et « précarité », effacent de la scène politique celle d'exclusion.

Au début des années 1980, on parle surtout de « nouvelle pauvreté ». Cette expression rend compte d'une forme de pauvreté, souvent accompagnée d'une désocialisation, qui touche des personnes et des familles n'ayant pas vécu dans le dénuement jusqu'à ce qu'un ensemble de phénomènes – en augmentation – les y fassent basculer (impermanence de l'emploi, des relations de couple, des lieux d'habitation, fragilisation des liens familiaux, etc.).

C'est vers la fin des années 1980 que l'exclusion revient dans les discours publics pour s'imposer comme une notion passe-partout. Par-delà la seule insuffisance des revenus qu'approche la notion de pauvreté monétaire, la notion d'exclusion s'est en effet peu à peu imposée dans le débat social. Discutée dans des cercles experts, elle est devenue une préoccupation centrale de l'action publique au cours des années 1990. L'exclusion recouvre, de fait, un ensemble de problèmes que doivent traiter les politiques publiques. Les termes de « pauvreté » et d'« exclusion » se retrouvent désormais, alternativement ou conjointement, dans le titre de lois (parfois avec un pluriel qui insiste sur le caractère multidimensionnel du phénomène, comme dans la loi d'orientation relative à la lutte contre *les* exclusions, de 1998), et de programmes gouvernementaux (Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en 2013).

Discussions autour de l'exclusion

Dès son apparition dans le domaine politico-juridique, la notion d'exclusion est considérée par divers experts comme équivoque, voire comme idéologique. Certains auteurs – critiquant, entre autres analyses, celles menées par le Commissariat général au Plan – estiment que les discours sur l'exclusion se placent d'abord sur un registre moral et risquent d'occulter les dimensions politiques des injustices et des inégalités sociales. D'autres experts préfèrent la notion d'exclusion à celle d'inadaptation, considérant pour leur part que la première renvoie à une responsabilité collective, la seconde à une responsabilité individuelle.

Une notion imprécise

Aujourd'hui encore, la notion prête largement à confusion et interrogations. Chômeurs de longue durée, mal-logés, allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) – devenu revenu de solidarité active (RSA) depuis 2009 –, handicapés, sans-papiers, jeunes relégués dans les quartiers sensibles, migrants, SDF peuvent être réunis sous une même appellation. L'exclusion, en général ou bien qualifiée de sociale ou d'urbaine, se confond avec la misère, l'isolement, la ségrégation, le handicap, la discrimination, le besoin. Elle porte sur des problèmes et des populations hétérogènes, ce qui invite d'ailleurs, comme on l'a vu, experts et législateurs à préférer le pluriel.

Une notion ambiguë

Penser en termes d'exclusion peut en outre conduire à placer, par rapport à une échelle verticale des ressources (revenus et liens sociaux) et une autre, horizontale, des divers types de territoires, une ligne de démarcation radicale en deçà de laquelle se trouveraient les exclus, leur population se concentrant dans des zones spécifiques. Il faut toutefois se garder de l'image d'une société (ou d'une ville) duale, ne serait-ce que parce qu'elle consiste à figer ce qui est toujours mouvant. Il n'existe pas de catégories de population, ni de territoires coupés du reste de la société. Aussi, il est toujours préférable de raisonner en termes de processus sociaux, par nature évolutifs, plutôt que de statuts figés. En effet, les exclus ne constituent pas une population singulière que des caractéristiques spécifiques et intrinsèques distingueraient des autres.

Une fois relevées ces imprécisions et ambiguïtés, il convient d'ajouter que la notion d'exclusion



est parfois encore vivement rejetée. Il lui est toujours reproché d'être idéologique, ou bien seulement métaphorique, sans intérêt d'un point de vue théorique comme pratique. Une option possible pour préciser la notion, retenue au niveau européen, consiste à envisager l'exclusion – au-delà de la faiblesse des revenus ou du patrimoine – comme un cumul de handicaps. La notion n'en ressort toutefois pas forcément plus opératoire.

Relever les faiblesses de la notion d'exclusion est sans doute salutaire. Est-il pour autant justifié, par simple défiance ou précaution, de s'en affranchir complètement ?

Pour une acception raisonnée de l'exclusion

S'il est toujours équivoque, le terme ne saurait être irrémédiablement sacrifié sur l'autel de la pureté sémantique, tant la notion d'exclusion apparaît comme un moyen intéressant d'appréhender la question sociale – marquée en particulier par l'inquiétude collective face au chômage. Encore faut-il préciser cette notion.

Exclusion et pauvreté

Deux écoles se distinguent. Pour la première, exclusion et pauvreté sont synonymes. La multi-dimensionnalité de la pauvreté – qui peut être monétaire, liée

aux conditions de vie, administrative, subjective, etc.⁽¹⁾ – se retrouve dans l'expression d'« exclusion ». Pour la seconde, l'exclusion n'est pas exactement la pauvreté, car elle désigne non pas les multiples dimensions de la pauvreté mais l'une d'entre elles : le fait d'être relativement à l'écart de la société. Les deux notions de pauvreté et d'exclusion peuvent ainsi être valablement distinguées, l'une devenant dimension de l'autre.

Elles entretiennent cependant de puissants liens. En traitant de pauvreté, l'accent est généralement mis sur la pauvreté monétaire, c'est-à-dire la pauvreté des biens. En traitant d'exclusion, la perspective insiste sur la faiblesse de l'intégration sociale, c'est-à-dire la pauvreté des liens.

On se rapproche dans ce dernier cas d'une notion parfois préférée à celle d'exclusion : la désaffiliation. Proposée initialement par le sociologue Robert Castel à partir des années 1990, la désaffiliation désigne des processus involutifs de décrochage par rapport au monde du travail et à un réseau relationnel stable – aboutissant à une mise à l'écart des modes de protection qu'ils génèrent normalement et, *in fine*, au dénuement.

(1) À ce sujet, voir Damon J. (2016), « Pauvreté et précarité en chiffres », *Cahiers français*, n° 390, janvier-février, p. 8-14.

Cependant, d'un point de vue plus juridique, les « désaffiliés » apparaissent surtout comme les personnes qui ne sont plus – ou qui n'ont jamais été – affiliées à la sécurité sociale.

Les exclus de la sécurité sociale

Sans en réserver la pertinence à cette seule dimension, l'une des acceptions de l'exclusion qui paraît d'emblée recevable par rapport au débat social en France est directement liée aux difficultés et aux mutations du système de sécurité sociale : il s'agit de l'exclusion des mécanismes de la sécurité sociale.

Fondé sur des bases professionnelles, le système de sécurité sociale, sous les coups du chômage, écarte de ses prestations ceux qui en bénéficiaient auparavant ainsi que ceux qui pourraient en bénéficier s'ils disposaient d'un emploi stable. Ces exclus ne sont pas en dehors de la société mais en dehors des règles générales d'une protection sociale reposant d'abord sur le travail.

Les personnes qui ne sont pas ou qui ne plus affiliées à la sécurité sociale par leur travail apparaissent donc bien comme des « exclus » du modèle social à la française. L'approche pourra être considérée comme restrictive et technique, au sens où l'on pourrait argumenter par grandes catégories de perdants et de gagnants du modèle social. Celui-ci serait plus favorable aux aînés qu'aux jeunes, laisserait relativement de côté les classes moyennes, protégerait moins les indépendants. Tout ceci a sa part de vérité. Mais pour répondre de manière claire à la question : « qui sont les exclus du modèle social ? », on peut affirmer qu'il s'agit des individus et

des ménages que la sécurité sociale protège mal. L'aide sociale (RSA et autres minima sociaux) leur vient en aide, mais cette aide n'a pas la même consistance que les couvertures et garanties des mécanismes de sécurité sociale et peut être perçue comme stigmatisante.

L'exclusion, une priorité des politiques sociales depuis les années 1990

Dans un pays affecté et rendu très inquiet par le chômage de masse, où un tiers du PIB est consacré à la protection sociale, les exclus constituent une problématique importante. Au cours des dernières décennies, la crainte face à la pauvreté et l'exclusion a concerné un nombre de plus en plus grand de Français (voir encadré ci-dessous). En réponse, la lutte contre l'exclusion et la pauvreté est devenue, depuis les années 1990, un objectif impérieux des politiques publiques. Signant un retour en force de l'aide et de l'action sociales (c'est-à-dire de l'assistance) ainsi que le passage progressif d'une protection sociale assise sur l'activité professionnelle à une protection sociale reposant sur la citoyenneté, cette action publique singulière n'a pas de définition ni de délimitations précises. Elle englobe une panoplie de mesures et d'interventions, ayant pour principales visées l'insertion des personnes défavorisées et l'accès aux droits fondamentaux.

Dans ce contexte, les SDF ont été régulièrement présentés comme les premières cibles des nouveaux dispositifs mis en place pour lutter contre la pauvreté

LA CRAINTE DE L'EXCLUSION ET DE LA PAUVRETÉ

Interrogés chaque année depuis le début de la décennie 2000, les Français estiment très majoritairement (à plus de 80 % depuis 2008) que pauvreté et exclusion ont progressé sur les cinq dernières années et vont encore augmenter dans les cinq années qui viennent. Pour eux plus que pour tous les autres Européens, personne n'est à l'abri de la pauvreté : 90 % d'entre eux considèrent qu'il peut arriver à n'importe qui d'y tomber au cours de sa vie (contre 75 % en Hongrie, 63 % en Allemagne, 50 % en Suède).

Au sujet des SDF, il ressort de plusieurs enquêtes que plus de la moitié des Français pensent qu'il est possible qu'ils puissent devenir un jour sans-abri. Plus de 10 % d'entre eux pensent même que ce risque est probable, ce pourcentage étant parmi les plus élevés dans l'Union européenne. L'idée selon laquelle « cela peut arriver à tout le monde » est donc solidement implantée. Mais, si cela peut arriver à n'importe qui, ce n'est certainement pas avec la même probabilité pour tous. Le milieu social joue un rôle déterminant dans le fait de se retrouver sans-abri. L'exclusion ne concerne pas tout le monde, pas toutes les catégories sociales, en tout cas pas avec la même intensité, ni avec la même probabilité.

Sources : enquêtes Eurostat et pour la Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

et l'exclusion sociale. À bien des égards, ceux-ci constituent l'un des principaux visages de l'exclusion. Ils sont la cible prioritaire et même iconique des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Qu'il s'agisse d'un revenu minimum (revenu minimum d'insertion, RMI, en 1988), d'un droit au logement (voté en 1990, renforcé en 2007), ou d'une couverture maladie pour les plus défavorisés (couverture maladie universelle, CMU, en 1999), ces dispositifs ont été légitimés par les situations des personnes les plus en difficulté. À l'occasion des discussions parlementaires et politiques, les références aux sans-abri et aux SDF abondent.

Cependant plus que cette population incarnant fortement les exclus d'un modèle social, c'est une logique qui caractérise les politiques de lutte contre l'exclusion : celle du ciblage.

Le ciblage, outil caractéristique de la lutte contre l'exclusion

Qualifiée de sociale et/ou d'urbaine, l'exclusion est devenue une notion clé pour des politiques publiques de plus en plus ciblées sur des catégories de populations (les publics « prioritaires ») et/ou de territoires (les quartiers « prioritaires »).

En matière de protection sociale, le projet de sécurité sociale consistait à généraliser les couvertures des principaux risques (vieillesse, maladie, accidents du travail, famille, puis chômage) sans établir de cibles précises en termes de ressources et de difficultés.

Avec les problématiques de la nouvelle pauvreté et de l'exclusion, les pouvoirs publics ont innové, créant des prestations spécialisées et ciblant des populations particulières. D'abord une population assez large et assez floue de personnes « défavorisées » ou « économiquement faibles ». Parmi elles, il a fallu déterminer des publics plus précis, ce qui a conduit à repérer des sous-populations aux difficultés plus intenses. Les SDF ont ainsi été progressivement distingués comme les plus en difficulté. Parmi ces derniers, c'est-à-dire parmi les plus en difficulté des SDF, la catégorie des « grands exclus » a été établie. Elle se caractérise principalement par le fait de vivre dans l'espace public et de refuser généralement les propositions de prise en charge. Il est possible de représenter le résultat de cette construction progressive sous la forme matérielle d'une cible.

Sur le plan du ciblage territorial de la lutte contre l'exclusion « urbaine », la géographie prioritaire de la politique de la Ville s'est incarnée à travers un zonage imbriqué qui comprenait, jusqu'à la réforme des « quartiers prioritaires » de 2014, les zones franches urbaines (ZFU), définies comme les quartiers les plus en difficulté au sein des zones de redynamisation urbaine (ZRU), elles-mêmes définies comme les quartiers les plus en difficulté au sein des zones urbaines sensibles (ZUS)⁽²⁾. À cette approche réglementaire, notamment génératrice d'avantages fiscaux dans les zones ainsi délimitées, s'ajoutait une approche contractuelle génératrice de crédits : celles des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)⁽³⁾.

Depuis la réforme de 2014, les quartiers prioritaires sont principalement délimités par les taux de pauvreté monétaire des populations résidant dans ces territoires où se concentrent différentes dimensions de l'exclusion (problèmes de revenus, d'intégration, de logement, de structure familiale).

Consacrée juridiquement par un ensemble réglementaire et législatif important, l'exclusion renouvelle, au-delà du ciblage, les approches traditionnelles de la pauvreté en permettant une affirmation des droits économiques et sociaux. Alors que la lutte contre la pauvreté s'est structurée à travers les siècles – en tant que politique publique – comme action de protection de la société, la lutte contre l'exclusion se développe comme action de protection des exclus. Il est dès lors logique de chercher à bien délimiter les caractéristiques de la population visée pour tenter de trouver des réponses à chaque fois adaptées. L'ambition est d'assurer l'insertion (on dit maintenant souvent l'inclusion) des personnes exclues ou à risque d'exclusion.

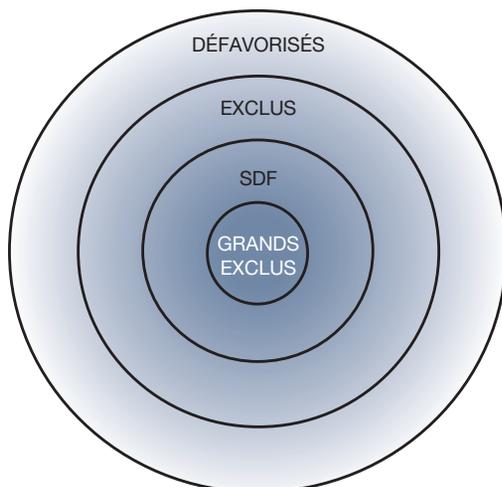
(2) À ce sujet, voir Damon J. (2017), « Quartiers prioritaires, ghettoïsation et politiques de la ville », *Cahiers français*, janvier-février, n° 396, p. 53-58.

(3) Contrats passés entre l'État et les collectivités territoriales, engageant chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés.

Figures. Une action publique ciblée sur les populations et les territoires

Le ciblage des politiques sociales

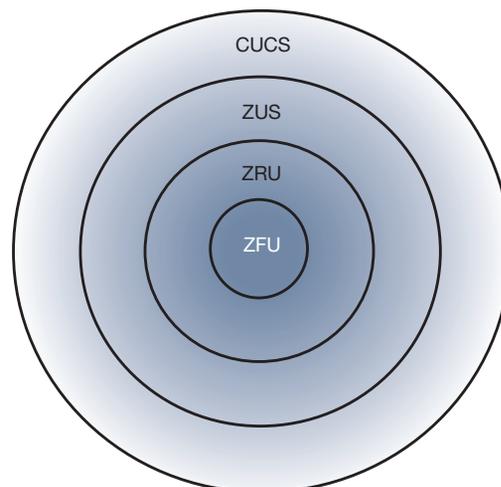
Un ciblage « social » de la politique de lutte contre la pauvreté de plus en plus précis à partir des années 1980, avec un cœur de cible constitué des sans-abri.



Source : auteur.

Le ciblage des politiques territoriales

Un ciblage « territorial » imbriqué de la politique de la Ville (avant la réforme de 2014).



CUCS : contrat urbain de cohésion sociale
ZUS : zone urbaine sensible
ZRU : zone de redynamisation urbaine
ZFU : zone franche urbaine



Après plus de soixante-dix ans de renforcement de l'État-providence, le succès de la notion d'exclusion est aisément compréhensible. Certaines situations d'indigence ne peuvent être considérées autrement que comme intolérables, surtout dans des « sociétés d'abondance » qui fonctionnent sur les mythes du progrès et de l'égalité – mobilisateurs mais souvent aussi générateurs de déceptions.

Pourtant, les interventions publiques correctives et réparatrices de l'exclusion s'assignent bien de hautes ambitions. C'est par le droit à l'insertion – véritable droit de l'individu – que l'action publique oriente les mesures et dispositifs de prise en charge. Entre indemnisation, assistance et intégration, l'insertion et l'inclusion sont à la fois la méthode et l'objectif des interventions de lutte contre l'exclusion. Au-delà de tout débat sur son efficacité et sa légitimité, le couple exclusion/insertion (qui peut aussi être baptisé exclusion/inclusion), auquel se greffe l'importante question de l'accès aux droits, transforme l'économie des responsabilités héritée de l'histoire de l'État-providence. Peu à peu s'affirment

des droits fondamentaux de plus en plus substantiels, indexés sur la dignité et la décence. Loin, bien loin de la seule cotisation sociale, pourtant pilier capital du modèle social.

BIBLIOGRAPHIE

- **Castel R.** (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- **Nezosi G.** (2016), *La protection sociale*, coll. « Découverte de la vie publique », Paris, La Documentation française.
- **Damon J. :**
 - (2010), « L'État-providence : des populations inégalement protégées », *Cahiers français*, n° 358, p. 44-48;
 - (2014), *L'exclusion*, Paris, PUF, « Que sais-je ? ».
- **Paugam S.** (dir.) (1996), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- **Damon J. et Ferras B.** (2015), *La sécurité sociale*, Paris, PUF, « Que sais-je ? ».