

## HISTORIQUE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET RÔLE DES ASSOCIATIONS

CNAPE le 11-04-2013

Qu'on parle de pauvreté relative ou de pauvreté absolue, les chiffres sont là : 4,8 millions de personnes vivent en France, sous le seuil de pauvreté si l'on prend comme référence 50% du revenu médian, soit 803 euros et on passe à 8,5 millions de personnes si on prend comme référence 60% du revenu médian soit 964 euros.

Dans la rue, aux restos du cœur, se côtoient aujourd'hui des marginaux, des jeunes, des familles, des migrants, des retraités... Nous sommes bien confrontés à une massification, à un approfondissement et à une diversification des situations de précarité tant sociales qu'individuelles.

Le système de protection sociale construit au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans une période de croissance économique, se révèle inadapté aux nouvelles données économiques. Chacun pouvait jadis espérer voir progresser son niveau de vie au fil de son parcours professionnel. Les dispositifs de solidarité ont été conçus comme des filets de sécurité transitoires, les minimas sociaux constituaient une réponse pour les oubliés de la croissance, relativement peu nombreux.

Un fossé toujours plus grand se creuse aujourd'hui entre l'environnement fondateur des systèmes de solidarité et la réalité économique et sociale : chômage de masse et de longue durée, accès chaotique à l'emploi, précarité des contrats engendrant une insécurité sociale débouchant pour certains sur une incapacité à se loger, à se soigner, bref à exercer les plus élémentaires de leurs droits.

Pourtant lors des deux dernières décennies, les personnes vulnérables sont devenues peu à peu la cible principale des interventions de l'Etat et des associations sans pour autant diminuer ou freiner le nombre des demandeurs.

Devant un tel échec ne faut-il pas acter aujourd'hui l'inefficacité de la mission du travail social issue du compromis social des trente glorieuses ? N'y a-t-il pas lieu dans ce nouveau contexte sociétal et politique qui se cherche, d'investir le travail social d'une mission nouvelle aux côtés des personnes vulnérables ?

Quel serait alors le devenir et le rôle joué par les associations qui oeuvrent actuellement auprès de ces personnes vulnérables ? Comment et avec qui se construiront de nouvelles solidarités ? Vous y répondrez peut-être tout à l'heure lors des tables rondes.

Mais comme au CNAHES nous répétons souvent : « pour savoir où tu vas, il te faut connaître d'où tu viens », je vous propose auparavant un petit rappel historique de l'évolution de la prise en charge de la pauvreté au travers des siècles.

***Quelles que soient les civilisations il semble qu'il y ait toujours eu des pauvres***, du paysan de l'Égypte antique, au bédouin du désert en passant par le petit boutiquier chinois....

L'antiquité pratiquait l'hospitalité individuelle, les romains le clientélisme, il permettait à beaucoup de survivre. Mais déjà les pauvres suscitaient tantôt la compassion, tantôt la répression, le mépris, le dégoût, on retrouve dans les textes de l'époque, des expressions significatives telles que : miserabilis persona , famelicus, mendicus, claudus, simplex, debilis, abjectus, ulcerosus....

Avec le christianisme le rapport aux biens matériels et au don va changer de nature. L'esprit passe avant le corps. Le renoncement à la richesse comme le don sont des actes religieux. Mais par ailleurs le malheur, la déchéance seraient plutôt considérés comme une punition ou tout au moins comme une situation voulue par Dieu et à laquelle personne ne peut rien.

### **Le Moyen-Age, la pauvreté théologique**

Lui non plus n'a jamais considéré qu'il fallait éradiquer la pauvreté celle-ci faisait partie intégrante de la condition humaine utile pour le salut des fidèles. Toutes les formes d'organisation de l'époque seront impliquées dans des œuvres de miséricorde : les confréries, les corporations, les communes, les monastères, l'église lèvera un impôt spécial : la dîme. En donnant, le riche va assurer son salut personnel, en retour le pauvre se doit de prier pour son bienfaiteur. La colère de Dieu se manifeste au travers de famines, d'épidémies...Les mieux lotis désignent les responsables : ce sont tantôt les lépreux de Périgueux, les juifs, les marginaux, les miséreux...

### **Au 14<sup>ème</sup> siècle : oscillation entre la potence et la pitié**

2 catégories de pauvres seront ciblées : vagabonds et mendiants, ils font déjà l'objet d'interventions publiques répressives. Les communes sont confrontées entre accueillir ( ou tout au moins tolérer) ou exclusion, c'est-à-dire enfermer ou repousser ailleurs. Devant la montée des villes on en appelle à des secours régionaux. Des bandes de criminels et des sociétés de mendiants s'organisent et sèment la terreur. A la violence de la misère répond la violence institutionnelle.

**Au 17<sup>ème</sup> siècle : la charité et l'enfermement seront toute l'action sociale. On va vouloir concilier utilité et philanthropie.**

Pour répondre aux mouvements d'indigents vers les villes, déplacements provoqués par une misère effroyable conséquence des guerres, des épidémies de peste, les hôpitaux généraux seront créés. On y enferme les pauvres afin de mettre fin au vagabondage. Dans les ateliers de charité, Vincent de Paul (véritable inspirateur de l'assistance publique) propose un travail aux pauvres, ces pratiques doivent ou les punir, ou les guérir, ou les rééduquer, ou les convertir. Les pauvres valides travaillent dans un système de secours auto financé. La concurrence va d'ailleurs réagir ce qui amènera les villes à leur apporter ou bien des financements ou bien des commandes.

D'autres catégories suscitent déjà des interventions : 1638 : création de l'œuvre des enfants trouvés.

Si l'hôtel Dieu fut le fleuron de la charité chrétienne il n'en enferme pas moins le pauvre, le miséreux, l'indigent, l'handicapé dans l'assistanat, il est privé de toutes ses libertés qu'il échange contre un quignon de pain. La devise légendaire inscrite au frontispice de l'Hôtel Dieu de Lille n'est-elle pas : « quand le malheur arrive, la liberté ne sert à rien ». Quand aux enfants recueillis leur sort n'est pas meilleur, comme les autres on les met au travail parfois dès 6 ans !

**1789, la révolution , on parle enfin de responsabilité de l'Etat**

La révolution fait du pauvre un citoyen. La pauvreté n'est plus une fatalité, elle devient l'expression de dysfonctionnements de la société. Elle a des causes économiques. On nationalise les secours, on vend les biens hospitaliers. La loi doit inscrire les dépenses de l'assistance publique au budget de la nation mais aussi distinguer le pauvre désireux de travailler et auquel il faut faciliter l'accès à l'emploi ou à des secours, du pauvre inutile, traité comme un délinquant. Les droits émergent, mais la grande peur du législateur dès les premiers tâtonnements de la politique sociale sera d'encourager l'oisiveté, la paresse en voulant combattre la pauvreté aussi vagabondages et mendicité deviennent des délits punis par la loi et ils le resteront jusqu'en 1994.

La révolution ne règle pas pour autant les rapports économiques, les plus pauvres restent sans défense devant les puissants et représentent toujours un stock de main d'œuvre bon marché et docile.

Au 18<sup>ème</sup> siècle : 1/10<sup>ème</sup> de la population est réduite à la mendicité en France et se tourne vers les organismes de bienfaisance.

Les notables s'occupent des hôpitaux accueillants les enfants abandonnés, les vieillards, les invalides, l'administration et la police gèrent les dépôts de mendicité

### **Le 19<sup>ème</sup> siècle et le paupérisme.**

Les révolutions industrielles du 19<sup>ème</sup> seront une énorme machine à produire de la richesse mais aussi à recréer de la pauvreté. La montée du paupérisme conduit les élites politiques à en faire une question prioritaire. Ce fléau auquel la société découvre des causes multiples doit être combattu, la pauvreté nuit à la santé d'une main d'œuvre indispensable, génère des épidémies dangereuses pour tous et des comportements violents.

De nombreux auteurs sont fascinés par cette société en train de naître, ils nous décrivent des villes en plein développement, des ouvriers qui s'entassent dans les quartiers insalubres, la mise en place de la ségrégation entre les classes sociales et les liens entre la misère et le crime (je n'en citerai que quelques uns : Eugène Sue, Emile Zola, Victor Hugo...).

Presque tous sont révoltés par cette pauvreté qu'ils décrivent et sont amenés à prendre des positions politiques, les progrès de la presse contribuent à leur diffusion et le « citoyen utile » va se transformer peu à peu en « électeur » dont le politicien sollicite la voix, la question sociale devient politique.

Quelques grandes figures vont émerger :

- Don Bosco : premiers patronages ancêtres des clubs de prévention
- Mère Marie Euphrasie Pelletier : fondatrice des Bons Pasteurs
- les colonies pénitentiaires pour jeunes délinquants se développent dont la plus connue fut celle de Mettray qui tente de faire évoluer l'enfermement en allant s'installer à la campagne afin de régénérer les colons. Ces colonies disparaîtront en 1939, 100 ans plus tard dans le scandale des bagnes d'enfants.

### **Au 19<sup>ème</sup> émergera peu à peu une solidarité démocratique basée sur l'entraide mutuelle , les actions collectives mais aussi sur l'expression revendicative.**

On vise une transformation sociale à partir de la revendication et d'un changement économique. Ces « formes associatives » seront sévèrement réprimées : la loi le Chapelier interdit tout regroupement, le délit de coalition ne sera supprimé qu'en 1864 et ce n'est que 20 ans plus tard que les syndicats seront reconnus.

Les premiers médecins hygiénistes dénoncent les dangers de l'insalubrité et de la promiscuité, la bourgeoisie invoque la morale...Les descriptions de l'époque ne peuvent dire ce qui est pire, ou de l'alimentation ou du logement , tout est bon à habiter : les caves, les combles, les taudis...La municipalité sociale démocrate de Strasbourg va être une des premières à développer un programme de résorption de logements insalubres et peu à peu émerge la nécessité de repenser le problème urbain en fonction de l'hygiène (l'eau !).

La fin du 19<sup>ème</sup> siècle sera marquée par l'avènement, sans plan d'ensemble toutefois, des premières grandes lois d'assistance avec la création d'une administration centrale : la Direction de l'Assistance publique du Ministère de l'Intérieur. Ces lois visent, avec des conditions particulières d'éligibilité, des catégories particulières de bénéficiaires : malades, vieillards, infirmes privés de ressources qui seront pris en charge à l'échelle communale. La situation des pauvres indignes ne légitime pas une aide publique, des initiatives privées seront prises.

- 1882 : le 1<sup>er</sup> asile de nuit s'ouvre à Marseille, fin du 19<sup>ème</sup> on en recensera une centaine de grands et une multitude de petits, ils sont gérés par les œuvres, souvent des congrégations religieuses, quelques uns par des bureaux de bienfaisance en ville. Un seul dans les Alpes est directement géré par l'Etat
- 1887 : édification de la maison de Nanterre pour les vagabonds, initiative publique, gestion préfecture de police
- 1887 : première ébauche des restos du cœur, l'œuvre de la Mie de pain s'ouvre à Paris
- Du côté protestant dès 1878 l'Armée du Salut créée en Angleterre commence à avoir un rôle important en France

Les premières mesures apparaissent pour limiter le travail des enfants mais c'est surtout l'école obligatoire de Jules Ferry qui sera déterminante.

La fin du 19<sup>ème</sup> siècle verra un débat très passionné entre les tenants de la charité privée et confessionnelle (rôle traditionnel de l'église) et les tenants de la bienfaisance (expression laïque et républicaine de la solidarité).

### **Le 20<sup>ème</sup> siècle : conquête des droits- la société civile s'organise**

L'action sociale et le travail social vont émerger de ce débat, la notion de justice sociale (le droit) se substituera peu à peu à celle de fraternité (bienfaisance) et de charité (œuvre). Les individus gagnent le droit de s'organiser pour se défendre : syndicats, partis politiques. Le 20<sup>ème</sup> siècle mettra en place au coup par coup les lois réglementant le travail, la protection sociale, les congés payés, les salaires....Le principe du logement bon marché proposé et géré par la collectivité ou par un organisme semi public sera acquis en 1912.

Enfin la société civile a pu s'organiser réellement en 1901 avec la promulgation de la loi 1901 créant les associations à but non lucratif. Des statuts sont obtenus. Ils vont structurer les champs d'intervention et en même temps séparer ce que l'associationnisme pionnier voulait réunir au départ : d'un côté l'association à but non lucratif qui investira très vite le champ du social, d'autre part les coopératives et les mutuelles qui développeront le champ économique. Ces structures s'éloigneront les unes des autres en même temps qu'elles se différencient du syndicalisme.

Parallèlement démarre une intervention massive de l'Etat qui développera peu à peu les politiques d'assistance et d'assurance de la 3<sup>ème</sup> République. Elles joueront un vrai rôle d'amortisseur après la première guerre mondiale et durant la crise des années 1930.

### **De l'aide sociale à l'action sociale de 1945 à 1975**

Un cycle de croissance débute après la seconde guerre mondiale (les trente glorieuses).

Une date importante : 1945, création de la sécurité sociale

Dans le déluge des perturbations sociales de la fin de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, la délinquance juvénile triple (ouverture de centres d'accueil, de triage, d'observation, ordonnance 1945 sur la délinquance) les associations de sauvegarde, les sociétés de patronage, la direction de l'éducation surveillée investissent les Châteaux (patrimoine abandonné et très bon marché) et les transforment en structures à vocation sociale où l'on accueille de jeunes détenus libérés mais aussi des enfants considérés comme victimes de leur milieu familial (les Châteaux de social).

Le dynamisme du secteur de l'enfance inadapté se retrouve aussi dans les Conférences du méridien animées par Henri Joubrel où participent à égalité l'ensemble des mouvements de jeunesse (scoutisme, éclaireurs de France).

1943 : c'est déjà Deligny et les débuts de la prévention spécialisée (on fête cette année les 100 ans de Deligny)

1945 : création du Secours Populaire

1946 : création du Secours Catholique

On parle aussi de formation, de statut du travailleur social, naissance de l'ANEJI en 1947. Se construira tout un secteur public aux côtés d'un grand secteur privé associatif.

1953 : les bureaux d'aide sociale remplacent les bureaux de bienfaisance

1954 : EMMAUS, appel de l'Abbé de Pierre, crise sans précédent du logement, pénurie, insalubrité, hausse des loyers... on meurt de froid dans les rues. Les premiers bidonvilles se sont créés avec l'arrivée des immigrés marocains venus de Casablanca, pénurie de main d'œuvre

Les pauvres quittent peu à peu les centres villes pour la périphérie, développement des banlieues (mettre au ban, banni, banlieue).

La Société se découvre collectivement responsable de risques comme la maladie, la vieillesse, la famille, le chômage, mais aussi le vagabondage. Ces fléaux sociaux deviennent des problèmes sociaux. Le clochard est plus sympathique que le vagabond.

Enfin naît l'espoir de mettre un terme à la pauvreté. L'alliance d'une croissance dynamique et de l'Etat Providence doit conduire à l'élimination des derniers îlots de pauvreté : vieux sans ressources, paysans pauvres, immigrés, clochards. On parle dès lors de quart monde avec Père Joseph Wresinski (fondateur d'ATD quart monde)

On constate dans les années 1950-1970, un fort décroissement de la pauvreté dans l'ensemble des sociétés industrialisées. Les politiques sociales s'ajoutent à la croissance et au plein emploi (SMIG en 1950, minimum vieillesse en 1956, allocations familiales...). Les villes se peuplent de HLM. Les associations ont développé de nombreux services en direction des personnes en difficultés et pour une grande majorité d'entre elles se sont rapprochées de l'Etat et amorcent un processus d'institutionnalisation. L'Etat les intègre à ses politiques d'action sociale, de promotion et d'éducation

### **Les nouveaux pauvres :**

Mais les trente glorieuses se terminent déjà, le milieu des années 1970 amorce un retournement. Durant 20 ans se succéderont les crises (du pétrole, de la sidérurgie, du textile.....) associées à une faible croissance, des pans entiers de l'industrie basculent et des régions complètes sont sinistrées, fini le plein emploi. Le chômage de masse s'installe, avec les chômeurs de longue durée, les « nouveaux pauvres », les SDF, les jeunes sans emploi, les mères célibataires. On assiste dans le même temps à des évolutions considérables au sein de la famille, le divorce se banalise, les familles monoparentales explosent.

Dans un contexte de transformation des problèmes sociaux et de transformation des politiques sociales les rapprochements et les conventionnements entre Etat et secteur privé associatif, entre collectivités et associations se développent et se formalisent avec le souci d'expérimenter, de déroger, d'innover...L'engagement financier de l'Etat mais aussi des Conseils généraux ne cesse d'augmenter.

Les années 1980 voient la mise en scène politique et médiatique de la nouvelle pauvreté qui s'illustre par les sans abris et les morts de la rue. On assiste à un lobbying associatif sans précédent avec l'engagement des fondateurs : l'Abbé Pierre, Joseph Wresinski, puis Coluche...(le paysage « des œuvres » a changé elles sont devenues de grands organismes caritatifs, souvent déconcentrés qui se structurent à l'interne peu à peu en une branche bénévole et une branche très professionnalisée qui gère des établissements ( sauf ATD).

Face à cette nouvelle pauvreté Etat et Collectivités lancent une autre vague de politiques sociales et s'engagent de plus en plus dans un processus de délégation aux associations. L'insertion sociale est la solution proposée pour lutter contre la pauvreté. Cette approche globale se traduit paradoxalement par des mesures de plus en plus spécifiques relevant de plans pauvreté-précarité.

- 1988 : on instaure le RMI, on traite l'urgence et les SDF (SAMU social),

- 1 990 : loi Besson sur le logement, 1 994 : publication du rapport ATD (il met en évidence le lien entre pauvreté et droits de l'homme)
- 1 994 : publication du rapport ATD (il met en évidence le lien entre pauvreté et droit)
- 1 998 : grande loi contre l'exclusion sociale
- 1 999 : CMU

A défaut d'éradiquer la pauvreté, ces dispositifs permettent à une grande majorité des plus démunis d'avoir un revenu, de pouvoir se loger, se nourrir, de disposer d'un confort élémentaire et d'accéder aux soins.

En 2009, la pauvreté est toujours à l'ordre du jour mais les déficits étatiques et les politiques européennes percutent fortement le fonctionnement des associations :

- 2001 la LOLF (réforme du budget de l'Etat,
- la loi 2002-2 (place de l'usager, schémas...),
- décentralisation acte 2 (le département devient pilote de l'action sociale),
- loi 2005 (maintien en milieu ordinaire),
- l'évaluation, la RGPP,
- Les appels d'offre et les appels à projets.

Ces évolutions font peser de nouvelles contraintes réglementaires très fortes sur les associations, elles sont devenues peu à peu prestataires du pouvoir public. Avec la crise il y a de plus en plus nécessité d'endiguer les déficits étatiques, de faire des économies, ce qui rend les associations encore plus dépendantes alors que les besoins augmentent. En devenant de plus en plus gestionnaires, le caractère combattif et politique s'est beaucoup émoussé. Certaines ont petit à petit oublié le rôle qu'elles pouvaient jouer dans la construction même de la solidarité c'est-à-dire le lien social. Le souci de l'organisation et de la pérennisation des actions a bien souvent fait oublier le projet !

Dans ces temps de mutation difficiles pour beaucoup, le regard de la Société sur les pauvres va à nouveau évoluer, peu à peu ils redeviennent suspects, assistés, tricheurs, responsables de leur situation.....

Un siècle après la sortie de la loi 1901, voici ce qu'écrivait Jean- Michel Belorgey : « force est de constater que les frontières se sont brouillées, des associations se révèlent n'être que des « entreprises déguisées », d'autres ne sont que des « faux-nez » de l'administration, aux bénévoles et militants sont venus s'ajouter des experts et des salariés... parallèlement les mutuelles sont devenues les auxiliaires de protection sociale, les coopératives se sont confrontées aux lois du marché ». Quand aux syndicats ils sont plus que jamais à la recherche d'effectifs.

Toutefois ces évolutions qui pèsent lourdement sur les associations qui atténuent leurs spécificités, et interrogent profondément leur avenir coexistent avec la résurgence inattendue d'un associationnisme solidaire qui réclame d'une autre économie qui privilégie

le social, l'humain, l'environnemental, le culturel, le durable.

Alors quel avenir pour nos associations et bien plus largement pour le travail social ? Pour ouvrir quelques pistes et en guise de conclusion je vous propose les 3 scénarios envisagés par Jean- Louis Laville et Renaud Sainsaulieu dans leur dernier livre « l'association » :

- 1<sup>er</sup> scénario : les associations au service d'un capitalisme moralisé, mélange de morale évoquant le 19<sup>ème</sup> avec une nouvelle idéologie de « l'homme économique », en bref on valorise la société civile et en même temps on diminue l'intervention de l'Etat
- 2<sup>ème</sup> scénario : on considère les associations non plus comme des « entreprises privées » mais dans une subordination au service public-instrumentalisation-objectifs fixés par les tutelles de l'Etat-regroupement-prestataire de services- plates-formes techniques-évaluation-standardisation. Pas d'innovations, pas de co-élaboration de l'intérêt général. Les domaines prioritaires restent publics mais ils sont complétés par un secteur associatif assimilable à un sous traitant
- 3<sup>ème</sup> scénario : il peut s'assimiler entre un regroupement entre économie sociale et économie solidaire ce qui suppose des alliances avec les composantes de l'économie marchande des territoires (circuit court). Dans cette configuration on peut imaginer que les associations ne pallient pas le désengagement de l'Etat mais elles questionnent, elles interpellent le service public dans le sens d'un renouvellement de ses modalités d'intervention, garantissant à la fois la professionnalisation des emplois mais faisant une juste part à l'Usager, à l'engagement des bénévoles. Bien évidemment cela ne peut passer que si les associations se revendiquent comme des espaces publics de la société civile, si elles sont véritablement des lieux d'expression et si elles font apparaître cette dimension à l'extérieur donc décider de prendre la parole plus fortement pour un nouveau dialogue avec les pouvoirs publics, à la fois conflictuel et constructif.

Ces scénarios n'engagent que leurs auteurs, ils croisent ou contredisent peut-être ceux qui sont aujourd'hui en réflexion au sein de la plupart des grandes Fédérations ou Fondations et au sein même de l'Etat au travers son plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Je vous laisse en débattre.

Mireille CHARONNAT

Déléguée régionale CNAHES Nord Pas-de-Calais

## Bibliographie :

- La notion de pauvreté dans le temps : Liliane Amoudruz, 2<sup>ème</sup> trimestre 2009 (espaces dialogues) pages 1-27
- Les Gens de rien : André Gueslin, une histoire de la grande pauvreté au 20<sup>ème</sup> siècle (Fayard 2004)
- La pauvreté dans l'hexagone : (alternatives économiques), économie française chiffres 2013
- La régulation des pauvres : Serge Paugam et Nicolas Duvoux PUF 2<sup>ème</sup> édition)
- L'association, sociologie et économie : Jean-Louis Laville et Renaud Sainsaulieu (édition Pluriel 2013)
- Histoire de la misère : Jean-François Dortier (article de la rubrique : pauvreté comment faire face ?), mensuel n° 202, mars 2009
- Article de Sylvain Allemand : Cent ans de vie associative de Jean-Michel Belorgey (presse de sciences po, 2000)
- Sortir de la rue, Conférence de consensus de la FNARS, novembre 2007 ( évolution des interventions privées et publiques en faveur des personnes sans domicile
- Tribune du journal le Monde du 05-12-2012 ? Louis Gallois, Gilles Pierre - FNARS - (adapter la protection sociale à notre société de précarité).