

**Assemblée Plénière  
Séance du 24 octobre 2013**

**AVIS**

**De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
Quels chemins vers l'inclusion ?**

**ADOPTÉ**

**Votants : 106**  
Pour : 89  
Abstentions : 17

**Rapporteur : Monsieur Denis-René VALVERDE**

*« Le seul critère de réussite d'une collectivité devrait être sa capacité à ne pas exclure, à faire sentir à chacun qu'il est le bienvenu, car tous ont besoin de lui. »*

**Albert JACQUARD (1925-2013)**

Biologiste, écrivain, spécialiste de génétique des populations, remarqué pour son humanisme

**Cet Avis a été élaboré sous l'autorité de la Commission  
« Affaires Sociales et Culturelles »**

**Présidée par Philippe de LORBEAU  
Représentant l'industrie Agro-alimentaire**

Les membres de la Commission

**AIRA Max**

Personnalité qualifiée

**ALBARET Marie-Christine**

Union régionale C.G.C.

**ASSEMAT Anne-Marie**

Union régionale Interprofessionnelle C.F.D.T.

**BAADOUD Malika**

Personnalité qualifiée

**BARADA Etienne**

Chambre régionale d'agriculture

**BARBOTTIN Nadine**

Associations de parents d'élèves de l'enseignement libre

**BELIN Jean-Marie**

Personnalité qualifiée

**BELIT Marc**

Représentant des associations et organismes liés au patrimoine et à  
la culture

**BENAYOUN Georges**

Section régionale de l'Union Nationale des Professions Libérales  
(UNAPL)

**CALSOU Henri**

Union régionale C.F.T.C.

**CARASSOU Stéphane**

Association régionale des organismes d'HLM, après consultation des comités interprofessionnels du logement et des organismes d'habitat rural

**CARRÉ Alain**

Fédération française du bâtiment Midi-Pyrénées

**CASSAGNET Bernard**

Organisations de retraités et personnes âgées siégeant de droit dans les comités départementaux de retraités et personnes âgées de la région

**CAUQUIL Jacques**

Délégations régionales de l'union hospitalière du Sud-Ouest, de l'Union hospitalière privée et de la fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privée à but non lucratif

**CAVILLE Maryline**

Comité régional C.G.T.

**DELFAU Patrick**

Unions départementales F.O

**DUCOURNAU André**

Union Régionale Interfédérale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales (URIOPSS)

**DUVIN Jacques**

Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME)

**GADOU Alain**

CARSAT, Allocations familiales, Mutualité Sociale Agricole

**GASTON Christian**

Unions départementales F.O

**GRACIA Pierre-Jean**

Union régionale de la Mutualité française Midi-Pyrénées

**GUINLE Yolande**

Comité régional C.G.T.

**GUITARD Francis**

Union régionale de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière  
de Midi-Pyrénées (UNPI)

**ICHE Jean-Marie**

Délégations régionales de l'union hospitalière du Sud-Ouest, de  
l'Union hospitalière privée et de la fédération des établissements  
hospitaliers et d'assistance privée à but non lucratif

**KIRCHNER Patrick**

Représentation régionale de la Confédération Paysanne de Midi-  
Pyrénées

**LASCOUMES Didier**

Union Régionale Interprofessionnelle C.F.D.T.

**LEMAITRE Philippe**

Unions départementales F.O

**LOUBÈRE Pierre**

Union régionale Interprofessionnelle C.F.D.T

**MAREK Jacques**

Comité régional C.G.T.

**MAZENC Lucien**

Union Régionale des Associations Familiales

**MOUYSET René**

Associations et organismes liés au patrimoine et à la culture

**OLIÉ Christian**

Chambre régionale des métiers

**PEREZ Pierre**

Union Professionnelle Artisanale (UPA)

**POMIES Cécile**

Comité régional C.G.T

**ROUX Patrick**

Section régionale de l'Union Nationale des Associations des  
Professions Libérales (UNAPL)

**SOULET Martine**

CARSAT, allocations familiales, Mutualité Sociale Agricole

**TERRANCLE Christian**

Coordination Régionale des Syndicats de Solidaires

**VALVERDE Denis-René**

F.N.A.R.S. Midi-Pyrénées, ATD Quart Monde, M.N.C.P. et autres  
associations régionales agissant contre les exclusions sociales et la  
précarité

**VAZQUEZ Laëtitia**

Confédération du Logement et du Cadre de Vie

**Le CESER tient à remercier  
les personnalités auditionnées pour leur contribution à cet Avis**

\*\*\*\*\*

**Madame Rose-Marie ANZALONE**

Témoignage

**Madame Dominique BACLE,**

Directrice Départementale de la Cohésion Sociale et de la  
protection des populations de la Haute-Garonne

**Madame Laurence BARTHE,**

Géographe

**Monsieur Bernard BAUBIL**

Membre extérieur du CESER, section Prospective

**Monsieur Louis CAZALS,**

Président de la Commission « Solidarité et Cohésion Sociale » du  
Conseil Général du Tarn

**Madame Josiane CHEVALIER,**

Préfète du Tarn

**Monsieur Jean-Michel FEDON,**

Directeur de la Cohésion Sociale et de la Protection des  
Populations du Tarn

**Monsieur Bruno GARCIA,**

Coordonnateur de la Veille Sociale de Haute-Garonne

**Madame Geneviève GENEVE & Monsieur Jean-Louis GALAUP,**

Coordinateurs du collectif interassociations de Toulouse

**Madame Chantal HALIN,**  
Déléguée Régionale de l'Union Régionale des Entreprises  
d'Insertion (UREI) Midi-Pyrénées

**Monsieur Marc JOURDAN,**  
Psychologue de l'association « Partage Farouette »

**Monsieur Francis LACROIX,**  
Président de la FNARS Midi-Pyrénées

**Monsieur Guy LAURENT,**  
Président de l'Union Départementale des CCAS  
de la Haute-Garonne

**Monsieur Patrick MENCHI,**  
Sociologue

**Monsieur Jacques OBERTI,**  
Vice-Président de la Communauté d'agglomération du Sud-Est  
toulousain (SICOVAL), Vice-Président de la Commission  
« Solidarité et cohésion sociale »

**Madame Frédérique PASTUREL, Monsieur Christian NARDARI,**  
**Monsieur Jean-Paul CROLOT,**  
Comité ATD Quart-Monde

**Monsieur Frédéric RAME,**  
Directeur Régional de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion  
Sociale Midi-Pyrénées

**Monsieur Henri RAMI,**  
Directeur Général de l'URIOPSS Midi-Pyrénées

**Madame Chantal ROTIER-GOMBERT & Madame Cécile CROS,**  
Direction de la Coordination et du Développement Social du  
Conseil Général de la Haute-Garonne



**Monsieur François SIMON**

Vice-Président de la Région Midi-Pyrénées en charge des Solidarités & **Madame Clémence CROCHET**, Directrice de la Mission des Solidarités au Conseil Régional Midi-Pyrénées

**Madame Martine SOULET,**

Présidente du Conseil d'Administration de la Caisse d'Allocations Familiales du Tarn

& **Madame Cécile CARÉ**, Sous-directrice de la Caisse d'Allocations Familiales du Tarn en charge des prestations et du contentieux

**Madame Claude TOUCHEFEU,**

Adjointe au Maire, Vice-Présidente du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Toulouse

**Madame Aurélie VATAN,**

Educatrice spécialisée de l'équipe mobile sociale et de santé (Veille Sociale Haute-Garonne)

De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
Quels chemins vers l'inclusion ?

---

## TABLE DES MATIÈRES

Intervention de Monsieur Jean-Louis CHAUZY.....	1
Intervention de Monsieur Martin MALVY .....	15
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>19</b>
<b>1 PRÉAMBULE.....</b>	<b>25</b>
1.1 ÉLÉMENTS DE DÉFINITION.....	25
<b>1.1.1 Contexte.....</b>	<b>25</b>
<b>1.1.2 Pauvreté, précarité, exclusion .....</b>	<b>28</b>
<b>1.1.3 Qui sont aujourd'hui les exclus ?.....</b>	<b>34</b>
<b>1.1.4 L'inclusion sociale .....</b>	<b>35</b>
1.2 REPÈRES THÉORIQUES.....	36
<b>1.2.1 Quelques données historiques .....</b>	<b>36</b>
<b>1.2.2 Robert CASTEL et la marginalisation vue comme un processus.....</b>	<b>39</b>
<b>1.2.3 Serge PAUGAM et la « disqualification sociale » ....</b>	<b>41</b>
<b>1.2.4 La notion de « déclassement ».....</b>	<b>45</b>
1.3 QUELQUES RAPPORTS PUBLICS PORTANT SUR LA THÉMATIQUE DE L'EXCLUSION.....	47
1.4 LE PLAN PLURIANNUEL CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE.....	53
1.5 POINTS DE REPÈRES CHIFFRÉS.....	53
<b>1.5.1 La pauvreté en France .....</b>	<b>54</b>
<b>1.5.2 Les statistiques de la pauvreté en Midi-Pyrénées.....</b>	<b>57</b>
<b>1.5.3 Les revenu des Midi-Pyrénéens .....</b>	<b>62</b>
<b>1.5.4 La précarité financière .....</b>	<b>64</b>
<b>1.5.5 Les travailleurs pauvres.....</b>	<b>65</b>
<b>1.5.6 Le chômage en Midi-Pyrénées.....</b>	<b>69</b>
<b>1.5.7 Les bénéficiaires de minima sociaux.....</b>	<b>71</b>
<b>1.5.8 Zoom sur le Revenu de Solidarité Active (RSA).....</b>	<b>72</b>
1.6 LES ANALYSES DU CESER DANS SES PRÉCÉDENTS AVIS .....	76

<b>1.6.1</b>	<b>Les avis sur le thème de la santé</b> .....	76
<b>1.6.2</b>	<b>Les Avis sur le thème du logement</b> .....	80
<b>1.6.3</b>	<b>L'Avis sur l'industrie agro-alimentaire</b> .....	82
1.7	LES PRÉCONISATIONS DU CONSEIL NATIONAL DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS (CNLE) .....	83
<b>2</b>	<b>UN SYSTÈME D'ACTEURS INSTITUTIONNELS ET ASSOCIATIFS COMPLEXE</b> .....	<b>87</b>
2.1	DE NOMBREUX ACTEURS INTERVIENNENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION .....	87
2.2	QU'EST-CE QUE L'ACTION SOCIALE ? .....	88
<b>2.2.1</b>	<b>Les contours de l'action sociale</b> .....	89
<b>2.2.2</b>	<b>L'aide sociale légale</b> .....	89
<b>2.2.3</b>	<b>L'aide sociale extra légale ou facultative</b> .....	89
2.3	L'ÉTAT EST LE GARANT DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE.....	91
2.4	LE RÔLE MAJEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	107
2.5	LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE DÉVELOPPENT LEURS PROPRES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE.....	129
2.6	LES ASSOCIATIONS SE SITUENT ENTRE LA GESTION DE DISPOSITIFS ET L'INTERPELLATION.....	136
<b>2.6.1</b>	<b>L'UNIOPSS/URIOPSS</b> .....	139
<b>2.6.2</b>	<b>LA FNARS</b> .....	141
2.7	LES ENJEUX DU POINT DE VUE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET ASSOCIATIFS .....	145
<b>2.7.1</b>	<b>Quelle place de chaque facteur pour l'inclusion sociale ?</b> .....	146
<b>2.7.2</b>	<b>Un système d'acteurs complexe</b> .....	188
<b>3</b>	<b>LA PRÉCARITÉ : UN PANORAMA DIVERSIFIÉ DE SITUATIONS</b> .....	<b>211</b>

3.1	LES ENJEUX DE LA COHÉSION SOCIALE DANS UNE SOCIÉTÉ D'INDIVIDUS.....	212
3.2	LES VISAGES DE LA PRÉCARITÉ : PERMANENCES ET ÉVOLUTIONS .....	215
3.2.1	<i>La précarité comme cumul de difficultés</i> .....	215
3.2.2	<i>Les nouveaux visages de la précarité</i> .....	225
3.2.3	<i>L'impact psychologique de la précarité</i> .....	230
3.2.4	<i>Des effets psychologiques qui influencent le rapport aux institutions des personnes en situation de précarité</i> .....	237
3.3	DE LA NON STIGMATISATION DES PERSONNES À LEUR PARTICIPATION AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT .....	237
3.3.1	<i>S'attacher à ne pas rendre les personnes seules responsables de leur situation</i> .....	237
3.3.2	<i>Favoriser les dispositifs non stigmatisants</i> .....	244
3.3.3	<i>L'enjeu de la participation des usagers aux décisions qui les concernent</i> .....	247
	<b>RAPPEL DES RÉOLUTIONS ET DES PRÉCONISATIONS</b> .....	<b>255</b>
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>271</b>
	<b>EXPLICATIONS DE VOTES</b> .....	<b>275</b>
	<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>313</b>
	<b>Communiqué de presse de Jean-Louis CHAUZY</b> .....	<b>317</b>

De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
Quels chemins vers l'inclusion ?

---

**Intervention de Monsieur Jean-Louis CHAUZY**  
**Président du Conseil Economique, Social et Environnemental**  
**Régional de Midi-Pyrénées**

---

Monsieur le Président, Cher Martin MALVY,  
Monsieur le Représentant du Secrétaire Général aux Affaires Régionales,  
Chères et Chères collègues membres du CESER, membres des sections,  
Madame, Monsieur,

Nous allons commencer notre session qui est une session marathon avec cinq projets d'avis à adopter pour terminer tous les chantiers que nous avons engagés, qui sont les derniers chantiers de la mandature.

J'accueille avec plaisir, chez lui, Martin MALVY qui s'exprimera après moi, qu'on retrouvera aussi pour le déjeuner.

On vous a distribué à l'entrée un bilan synthétique de la mandature de tous les travaux effectués. Nous avons adopté 51 rapports en six ans. Entre les commandes de la Région, les avis obligatoires et les autosaisines, 51 rapports ont été adoptés.

Sera signé dans l'après-midi, c'est le cadeau du CESER et de la Région, l'ouvrage de notre collègue et ami Jean-Claude LUGAN, prospectiviste historique qui fait partie des prospectivistes recrutés par l'ancien préfet Jean COUSSIROU, chargé de tracer le chemin 2010, Jean-Claude LUGAN s'est hasardé sur Midi-Pyrénées au futur « Des chemins de 2010 aux chemins de 2040 ». Il le dédicacera dans la journée et je l'en remercie.

(...)

C'est donc aujourd'hui la dernière assemblée plénière de la mandature octobre 2007, octobre 2013. Durant ces six années le CESER représenté par ses 119 membres, 56 organisations réparties dans 3 collèges à égalité de représentation depuis avril 2011, a adopté de nombreux rapports sur des thématiques majeures pour le

développement économique, social et environnemental de notre région, nous l'avons fait soit sur des saisines obligatoires de la Région soit dans 80% des cas, en déclenchant des autosaisines qui constituent notre oxygène, c'est-à-dire notre liberté de décider les travaux que nous voulons conduire pour exprimer une certaine vision de notre assemblée sur des problèmes majeurs de la région et de notre pays :

- le désenclavement
- l'accès aux soins, le handicap, la formation, les sorties sans qualification, les politiques territoriales, le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'écosystème de l'innovation qui conditionne le retour d'une croissance durable, le soutien aux filières, la préparation des prochaines politiques publiques ou l'avenir de la décentralisation.
- Nous avons adopté 51 rapports dans le cadre de saisines et travaillé sur la prospective et l'Europe en lien avec les sections.

Notre capacité à dialoguer, réfléchir ensemble, trouver après débat les bons compromis permet de rédiger des propositions utiles pour ceux auxquels nous nous adressons.

L'exigence de bien identifier les enjeux, d'énoncer des propositions opérationnelles doit être poursuivie et améliorée.

La nécessité, Monsieur le Président, d'avoir avec la Région comme avec l'Etat, des réunions de travail sur la compréhension de nos avis, recommandations aussi... c'est le vœu que je formule, comme nous avons su le faire pour l'avis sur l'écosystème de l'innovation, qui illustre une bonne méthode que nous souhaiterions voir étendue à d'autres rapports du CESER.

Dans une société française taraudée par le chômage, l'exclusion, la précarité, la perte de crédibilité de la parole publique, la rénovation du dialogue territorial est autant une nécessité qu'une exigence



légitime : plus de région, c'est aussi plus de dialogue entre nos deux assemblées comme avec les services de l'Etat.

Nous avons voté hier les modifications de notre règlement intérieur qui modernise la dénomination des commissions, leurs périmètres d'intervention, et le temps d'expression des groupes ou conseillers en assemblée plénière, organisé un débat de conjoncture présenté par Jean-Marie BEZ que je remercie pour son implication, et le rapport de la section Europe, après une analyse de la crise de l'Europe, proposant une nouvelle feuille de route pour renforcer la coopération dans le périmètre du Sud-Ouest Européen nous a été proposé.

Aujourd'hui, seront présentés dans l'ordre suivant, et soumis au vote, les projets d'avis de :

- la Commission 6 : « Quelle contractualisation État-Région pour 2014-2020 ? », le rapporteur est M. Claude DUPUY
- la Commission 2 : « L'économie touristique en Midi-Pyrénées », le rapporteur est M. Bernard CASSAGNET
- la Commission 3 : « Pour une contribution de Midi-Pyrénées à la transition énergétique », les co-rapporteurs sont M. Didier LASCOUMES et Mme Marielle GAUDOIS
- la Commission 4 : « De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion. Quels chemins vers l'inclusion ? », le rapporteur est M. Denis-René VALVERDE
- la Commission 1 : « Le transport régional de marchandises », les co-rapporteurs sont Mme José CAMBOU et M. Jean BERTIN

Ne jamais s'éloigner des préoccupations des Midi-Pyrénéens, souvent ancrées dans l'actualité nationale du moment, tel a été l'objectif poursuivi par le CESER pour l'élaboration de ses avis. Les projets d'avis qui seront débattus et votés n'échappent pas au contexte général, ils sont en lien avec la montée du chômage, de la précarité, le débat national sur la transition énergétique, la reconduction du CPER dans un cadre budgétaire, et économique difficile.

### **MIDI-PYRENEES ET SON PARADOXE ECONOMIQUE**

Si Midi-Pyrénées conserve dans le contexte de crise économique et financière une économie dynamique, elle n'en demeure pas moins confrontée à une augmentation du chômage et de la précarité, à une pénurie de main d'œuvre, à une désindustrialisation de son territoire.

#### **Ses atouts**

Midi-Pyrénées fait partie des leaders nationaux de la création d'entreprise, est au 2<sup>ème</sup> rang français en termes de créations d'emplois. L'activité se concentre dans l'aire urbaine de Toulouse. La Haute-Garonne avec 20293 postes créés entre 2008 et 2012 est évidemment le moteur, grâce au secteur aéronautique, mais se prolonge aussi dans la Mécanic Valley, le Gers, Pamiers, et le bassin tarbais.

La croissance économique est tirée par les grands groupes industriels (Airbus, EADS, CNES, Pierre Fabre ...) l'automobile, la filière agroalimentaire et les services aux entreprises.

Midi-Pyrénées, c'est le 3<sup>ème</sup> pôle universitaire français : 120 000 étudiants dont 100 000 à Toulouse.

Un potentiel touristique important avec les Parcs Naturels Régionaux, le Canal du Midi, les sites naturels, les 33 monuments inscrits au Patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO, 74 musées de France, 30 des 149 plus beaux villages de France.

Midi-Pyrénées dispose d'un autre atout important : la recherche, avec un quart du potentiel de recherche dans l'aéronautique, 190 entreprises dans le secteur de l'automobile. Elle est la 1<sup>ère</sup> région pour l'effort de Recherche et Développement, en effet, c'est la région qui consacre le plus de dépenses en R&D en proportion de son PIB (4,4% contre 2,3% en moyenne nationale).

La région mise sur l'innovation et les hautes compétences, comme c'est le cas dans le secteur de l'industrie chimique qui vient de se constituer en cluster. Le but : trouver les procédés chimiques « verts »

de demain, se glisser dans la brèche d'un marché en pleine expansion... et à terme, créer de l'emploi, et que le CESER a réhabilités, en rappelant que la bataille pour la réindustrialisation c'est aussi le maintien de la SNPE, aujourd'hui SAFRAN qui fabrique le carburant pour la fusée Ariane, ceux qui **demandent** le déménagement doivent en assurer le financement et la localisation.

Notons également l'implantation récente du CEA à Toulouse, quelques centaines d'emplois de chercheurs à la clé. Le 25 janvier dernier, la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et le Ministre du Redressement productif procédaient au lancement de la plateforme régionale de transfert technologique du CEA (CEA Tech) en région. Avec ce lancement, le CEA va pouvoir participer au transfert des technologies génériques vers l'industrie dans la région, donnant ainsi de nouvelles perspectives à l'économie régionale. Midi-Pyrénées tirera un avantage concurrentiel substantiel de la présence du CEA dans l'écosystème régional de l'innovation, grâce à une implication financière forte de la Région.

Midi-Pyrénées c'est aussi la mise en œuvre des programmes européens qui financent des actions qui s'inscrivent sur des thèmes prioritaires en Midi-Pyrénées : cohésion sociale, développement du territoire et accessibilité, environnement et développement durable, innovation et compétitivité, mutations économiques, emploi et formation, agriculture et forêt, montagne dont la Région prendra les compétences ; c'est aussi l'application du Contrat de Plan État-Région.

### **Le CESER a su anticiper les nouvelles politiques publiques**

Ainsi, dans le cadre de la négociation actuelle du futur CPER et des programmes européens pour la période 2014-2020, dont la concordance calendaire pour une meilleure synergie des actions à mettre en œuvre n'est plus ignorée, **le CESER a organisé des rencontres territoriales** dans 11 bassins d'emploi de la région pour recueillir les attentes et priorités des acteurs économiques, sociaux, associatifs et environnementaux locaux sur ces futures politiques publiques. Ces Rencontres ont été une vraie réussite, avec une forte

mobilisation, plus de 240 personnes pour Toulouse et une moyenne de 120 personnes pour les bassins d'emploi de la région. Elles ont fait l'objet d'une synthèse lors de la conférence-débat organisée le 7 octobre dernier. Dans un contexte économique, social et budgétaire difficile, et avec le renforcement des métropoles, le CESER de Midi-Pyrénées considère que le travail entrepris ces derniers mois doit être valorisé et permettre une contractualisation au plus près des attentes des partenaires qui œuvrent sur le terrain pour maintenir, développer, et renforcer le potentiel existant.

Ces consultations ont aussi suscité l'envie d'une organisation territoriale de la société civile et la volonté de travailler ensemble à travers la mise en réseau et autour de projets collaboratifs. Pour le CESER, ces réunions ont démontré la nécessité de mettre en avant les acteurs socio-économiques et associatifs des territoires et de soutenir des structures comme les Conseils de développement des Pays et de faire évoluer la politique contractuelle à partir des 16 bassins d'emploi (définition INSEE).

Ainsi, le projet d'avis de la commission 6 « Contribution au CPER 2014-2020 » qui vous sera présenté formule des préconisations à partir d'avis déjà adoptés par le CESER, et des expressions des acteurs de Midi-Pyrénées rencontrés lors de ces consultations territoriales que nous avons organisées et réussies.

### **Ses difficultés**

#### ***Pénurie de main d'œuvre : mettre en place une véritable gestion territoriale des emplois et des compétences***

Face à la réalité du chômage et de la précarité qui ne cessent de croître ( 403 000 personnes de moins de 65 ans vivant en dessous du seuil de pauvreté fixé à 982 euros, 220 000 ne perçoivent aucune aide ; 1, 250 millions de repas servis par les Restos du Cœurs entre 2012 et 2013 en Haute-Garonne ; 46 343 allocataires du RSA activité en 2011), on constate néanmoins un important besoin en main d'œuvre, et les difficultés éprouvées par les entreprises à trouver les candidats. 82 600 projets de recrutement ont été envisagés cette année par les entreprises de la région Midi-Pyrénées, c'est-à-dire 0,8

% de plus qu'en 2012. Une entreprise sur cinq comptait embaucher. Dans l'aéronautique, 4000 postes étaient à pourvoir en 2013, selon l'UIMM.

Mais ces projets de recrutement sont déclarés difficiles (39,2% des projets sont assortis de difficultés) par les employeurs en raison de « l'inadéquation des profils » (manque d'expérience, de diplômes ou de motivation), de la mobilité réelle des candidats. D'où le nécessaire développement ou renforcement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui ne semble pas être réellement opérationnelle dans certaines entreprises, et l'accent à mettre sur la formation qui s'avère indispensable eu égard aux compétences spécifiques parfois requises. Les fonctions support restent ainsi très impactées en Midi-Pyrénées et les entreprises implantées en dehors de l'aire urbaine de Toulouse peinent toujours à attirer des cadres.

Les métiers les plus recherchés sont dans les services aux particuliers, comme les aides à domicile, aides-soignants et agents d'entretien, mais également les services aux entreprises (sécurité et entretien), les ingénieurs de l'industrie, essentiellement dans l'aéronautique mais aussi en informatique, et les travailleurs agricoles, notamment en saison.

Les quelques 30 000 habitants supplémentaires que Midi-Pyrénées accueille chaque année, dont 2/3 s'installent dans l'aire urbaine de Toulouse, devraient permettre aux entreprises de faire face aux besoins de main d'œuvre, à condition d'organiser une gestion territoriale des emplois et des compétences.

### ***Des secteurs toujours en crise***

S'il existe certes cette volonté d'embaucher, il n'en demeure pas moins que certains secteurs n'arrivent pas à sortir de la crise : **c'est le cas du BTP**. En 2012, le chiffre d'affaires du secteur est de 8 Md€, soit une baisse de 3% par rapport à 2011. Selon le président de la Fédération du bâtiment et des travaux publics de la Haute-Garonne, tous les secteurs sont touchés. La construction de logements neufs a ainsi chuté de 3,6% au 1er trimestre 2012 par rapport à la même période 2011. Au niveau national, 27.000 postes salariés et intérimaires équivalents temps plein ont été perdus ; 2.600 en Midi-

Pyrénées et 1.300 en Haute-Garonne. La situation devrait s'aggraver cette année. Selon lui, aucune éclaircie n'est attendue, pas avant 2015.

C'est ainsi, il y a plus de deux ans, dans ce contexte difficile pour le secteur des travaux publics - qui ont perdu sur la période 2009-2013 plus de 3000 emplois - le CESER envisageait lors de débats internes sur la vie économique et sociale de créer un observatoire des travaux publics.

L'idée de l'observatoire a été abordée lors d'un débat à l'issue de l'Assemblée Générale de la FRTP en 2012. La formalisation publique de la proposition a été faite lors de l'Assemblée Générale du 20 juin 2013. Ayant été à l'origine de la proposition, j'ai été sollicité pour **présider l'Observatoire Régional sur la Qualité de Service des Infrastructures (ORQUASI)**, ce qui a été annoncé par voie de presse fin juillet. La fonction de l'observatoire sera, par convention avec l'Institut d'Etudes Politiques, d'établir des diagnostics sur des territoires volontaires parce que les élus le souhaiteront. En favorisant le partage d'informations, l'ORQUASI deviendra un lieu approprié aux débats d'orientation sur l'avenir des infrastructures en Midi-Pyrénées. Plus encore, qu'un espace d'échanges, l'ORQUASI offrira de véritables outils de diagnostic sur la qualité de service des infrastructures, grâce à la mobilisation d'indicateurs fiables. Il sera également à même d'identifier les urgences qui nécessitent une prise en compte rapide, et d'anticiper les évolutions.

Beaucoup de collectivités adhèrent : Les Communautés d'Agglomération : Albi, Rodez, Muret, Sicoval. Les communautés des communes : Auch, Revel, Lavaur, Pamiers, la ville de Blagnac.... L'association départementale des Maires de la Haute-Garonne et d'Aveyron - Ce n'est que le début d'une longue liste d'adhésions.

L'observatoire organisera un débat par an mais n'aura pas pour fonction de délibérer à la place des collectivités.

L'artisanat a été beaucoup plus touché en 2012 que lors des crises précédentes, mettant notamment en cause la concurrence des auto-entrepreneurs. Si la fédération du bâtiment et des travaux publics se satisfait des mesures prises par le gouvernement, elle souhaite notamment un abaissement de la TVA à 5% pour les travaux de

rénovation énergétique et une action plus vigoureuse contre les pratiques de concurrence déloyale en provenance des entreprises low cost".

Dans le secteur du commerce, les activités liées à l'automobile, l'ameublement, l'habillement sont très touchées avec une baisse de leur chiffre d'affaires entre 3 et 15%.

Les marchés de la publicité, du tourisme, de l'hôtellerie-restauration sont en souffrance.

Midi-Pyrénées connaît une forte désindustrialisation de son territoire avec une perte de dizaines de milliers d'emplois industriels. Après les investissements d'avenir, la création de onze comités stratégiques de filières, le plan « Investir pour la France » de Juillet 2013, les 34 propositions « Une nouvelle France industrielle », préparées avec les chefs d'entreprises, et présentées par le Président de la République le 12 septembre 2013 vont dans le bon sens, à condition de savoir garder un prix de l'énergie compétitif et de préserver le crédit d'impôt recherche.

Si la France ne veut pas disparaître des radars du commerce international avec un déficit de 70 milliards pour notre commerce extérieur, il faut une grande mobilisation de tous les Français, du Chef de l'Etat aux organisations syndicales avec les chefs d'entreprises pour défendre l'industrie, comme nous le faisons en région pour défendre le site de SANOFI sur l'ONCOPOLE et en demandant une deuxième réunion du comité de suivi du rapport Saintouil demain pour l'avenir du Groupe ALCATEL - LUCENT.

### **Notre région est concernée par plusieurs des 34 propositions du plan industriel :**

- l'aéronautique, l'espace,
- l'autonomie et la puissance des batteries avec le Campus Mécatronique à Tarbes,
- les logiciels et les systèmes embarqués avec les entreprises du Pôle Aerospace Valley
- la chimie verte et le recyclage des matériaux verts (Cluster Chimie verte - Agronutrition à Carbonne et Vegeplast à Tarbes),
- la robotique,

- l'agroalimentaire avec les produits innovants pour une alimentation sûre, saine et durable avec les entreprises du Pôle Agrimip Sud-Ouest Innovation,
- la transition énergétique.

Le succès d'Airbus et de l'industrie aéronautique nous permettent de maintenir depuis dix ans le même nombre d'emplois industriels à 150 000 en région, mais nous ne devons pas oublier les dizaines de milliers d'emplois perdus.

C'est pourquoi, dans la continuité de la Conférence régionale qu'il a organisée le 25 Juin dernier en présence de Jean-Louis BEFFA, président honoraire de Saint-Gobain, en faveur de l'industrie et de l'emploi et de la formation, **le CESER demande aujourd'hui un plan pour la réindustrialisation de Midi-Pyrénées à l'initiative de la Région, associant l'Etat, le CESER et les branches professionnelles.**

### **Réussir l'interconnexion de la LGV Atlantique-Méditerranée**

Pour la réalisation de la Ligne ferroviaire à Grande Vitesse entre Bordeaux et Toulouse, s'inscrivant dans les interconnexions européennes Atlantique-Méditerranée et inter métropoles, on doit se réjouir de la décision du gouvernement d'annoncer la réalisation de la partie Bordeaux-Toulouse en 2024 mais aussi Bordeaux-Dax en 2027 mais il n'y a aucun calendrier pour Montpellier-Perpignan et la section Toulouse-Narbonne qui permettra l'interconnexion.

### ***UNE REPRISE DE L'ACTIVITE POUR LES ENTREPRISES MALGRE LA CRISE***

Les difficultés économiques et sociales sont bien réelles en région. Toutefois, depuis août 2013, une sensible reprise de l'activité économique semble se faire jour mais ne préjuge en rien d'un avenir plus serein.

Quelques chiffres encourageants vont en ce sens. Le nombre de demandeurs d'emploi a baissé, - 1,7% (comme au niveau national), - 1,6% pour la Haute-Garonne. Ce sont les jeunes qui sont concernés par cette embellie, les mesures du gouvernement en faveur de l'emploi – emplois d'avenir - y sont pour quelque chose. 970 emplois d'avenir (jeunes et handicapés) ont été créés en Haute-Garonne.



L'objectif affiché de créer 1519 contrats pour 2012-2013 est rempli à 64%.

Pour la Haute-Garonne, le nombre d'emplois augmente pour le 1<sup>er</sup> trimestre. Le secteur phare reste l'aéronautique, grâce aux commandes d'Airbus mais aussi les services et l'ingénierie.

On constate à la fin de ce 3<sup>ème</sup> trimestre 2013 une progression du chiffre d'affaires des 1500 premières entreprises de la région que ce soit les fabricants de mobiliers, de sociétés de services et de produits innovants...

Dans le BTP, secteur en crise, l'on note que certaines entreprises de la filière profitent de la croissance externe. Ainsi, il y a au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre 2013, une amélioration de l'activité tant dans le gros œuvre que dans le second œuvre. En revanche, l'activité progresse nettement moins dans la construction de logements.

L'industrie profite du dynamisme de l'aéronautique. Certains sous-traitants ont profité de la bonne santé des constructeurs pour croître très fortement.

Les services qui représentent près de 21.000 établissements et 143.000 salariés ont un poids économique réel en Haute-Garonne, et l'activité semble se redresser en toute fin de second semestre.

L'INSEE, dans une récente étude, confirme cette timide reprise de l'activité économique **pour** les entreprises qui connaissent des difficultés.

L'investissement des entreprises devrait augmenter très légèrement en fin d'année, soit une hausse de 0,3% sur 3 mois. Une reprise qui sera très modeste et graduelle.

L'INSEE ne fait pas de prévisions au-delà de la fin de l'année. La boîte à outils mise en place constituée du crédit d'impôt compétitivité ou de la BPI France (le CESER est membre du comité d'orientation régional) devrait pouvoir développer l'investissement des entreprises. En effet, si l'ensemble des mesures fonctionnent, l'investissement des entreprises pourrait être plus élevé que les 0,4% anticipé pour 2014.

La BPI France, dans son enquête sur la conjoncture des PME de Midi-Pyrénées de juillet 2013, évoque également de timides espoirs de

reprise pour 2014 (26% des PME tablent sur un développement de leur activité et 23% craignent une diminution).

C'est en mobilisant ses atouts, en adaptant ses actions aux spécificités de ses territoires, ou en conjuguant les efforts d'acteurs publics et privés que la région Midi-Pyrénées "résistera" et trouvera des voies pour rebondir...

### **PROJETS D'AVIS**

Les projets d'avis qui vont vous être présentés ce 24 octobre abordent des thèmes déterminants pour le renforcement de l'économie régionale.

Je vous les présente en quelques mots, les rapporteurs en feront une approche plus détaillée.

(...)

### **Précarité**

Le CESER Midi-Pyrénées vient de conduire une nouvelle réflexion autour des questions de vulnérabilité, de précarité et d'exclusion « De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion. Quels chemins vers l'inclusion ? ». Le sujet est complexe, à la fois parce que l'exclusion est un terme unique pour décrire des situations très diverses, qu'il s'agit d'un processus dont les causes sont multiples et parce que le panorama des acteurs qui interviennent à un niveau ou à un autre en faveur de la lutte contre les exclusions est lui aussi complexe.

Le CESER a émis des préconisations autour de trois axes :

Tout d'abord, il convient de répondre à l'urgence en accroissant le nombre de logements (le logement est un pilier de l'inclusion) et de places d'hébergement, en augmentant les financements au niveau des pouvoirs publics à destination des associations gérant l'aide alimentaire.

Puis, pour **prévenir l'exclusion** - car le premier enjeu est de chercher à comprendre comment et pourquoi les individus « basculent » pour tenter d'empêcher le déclenchement du mécanisme, il faut mettre l'accent sur le **rôle central de l'éducation et de la formation, l'accès à l'emploi** (parce qu'au-delà du revenu qu'il procure, le travail est vecteur d'identité sociale et de relations sociales) et créer **les conditions qui favorisent le lien social** (les collectivités territoriales, l'Etat mais aussi l'Europe doivent encourager les lieux créateurs de lien social).

Enfin, il appartient de **changer de méthodes pour changer de regard**. L'exclusion est en partie induite ou tout du moins renforcée par la manière dont le système fonctionne, rendant ainsi indispensable de changer la grille d'analyse et de compréhension du phénomène. En particulier, pour favoriser une approche transversale des situations, le CESER juge pertinent de créer davantage de liens entre les compétences économiques et sociales des acteurs et d'encourager les acteurs qui œuvrent sur ces deux axes par la mise en place, par exemple, d'une Conférence Régionale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il faudra aussi réaliser une véritable évaluation des dispositifs en titre de conclusion.

(...)

### **CONCLUSION**

Enfin pour terminer mon propos, je tiens à vous remercier très chaleureusement toutes et tous pour votre implication au sein de l'assemblée, pour votre contribution active aux travaux menés par nos commissions et sections, pour l'écoute réciproque, la recherche d'un dialogue sans cesse renouvelé, de compromis en vue de l'élaboration d'avis majeurs.

Notre assemblée a changé de dénomination en cours de mandat et a par conséquent connu un élargissement en 2011 du 3<sup>ème</sup> collège pour intégrer davantage la dimension environnement, ce qui a renforcé le rôle du CESER dans l'expression sur tous les sujets de la vie régionale.

Certains d'entre vous ont fait le choix de ne pas renouveler leur mandat, d'autres malheureusement n'ont pas vu le leur reconduit en raison de choix effectués dans la désignation des organismes représentés. Je pense à cet instant à nos collègues et amis, notre doyen Jean de GALARD – 35 ans d'investissement - et Lucien MAZENC (près de 20 ans), qui ont mis leurs compétences sans relâche au service de la vie économique et sociale régionale, défendant dans leur secteur respectif des enjeux déterminants pour Midi-Pyrénées, j'évoquerais ainsi entre autres le maintien et le développement de la filière bois...l'agroalimentaire, la cohésion sociale et territoriale.

Merci Cher Jean, Cher Lucien pour votre professionnalisme, votre investissement de tous les instants, votre humanisme et l'expression des valeurs que nous avons su partager.

**Intervention de Monsieur Martin MALVY  
Président de la Région Midi-Pyrénées**

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Puis je voudrais m'associer à l'hommage que vous venez de rendre à Jean de GALARD et à Lucien MAZENC ; 35 ans c'est-à-dire avant les lois de décentralisation, bravo pour cette fidélité. Il y a toujours une première séance et il y a aussi toujours une dernière séance, je pense que tous, on se souvient de la première et on n'imagine pas à la première ce que sera la dernière. Je parle pour moi, je parle pour d'autres, on n'est pas les seuls. Je me souviens quand je suis devenu Conseiller général dans mon département, Maurice FAURE qui a siégé ici d'ailleurs et qui m'a accueilli m'a dit « MALVY, vous êtes le plus jeune » (c'était vrai), mais il a ajouté « ça ne durera pas ! », c'était d'ailleurs aussi vrai puisqu'au mandat suivant j'ai été déboulonné par plus jeune que moi. Ainsi va la vie, elle tourne.

Je veux m'associer sérieusement aux propos amicaux que vous avez adressés à l'un et à l'autre pour les 35 ans et 20 ans au service d'une assemblée et d'une cause. Je pense que dans les jours qui viennent à un moment ou à un autre, nous aurons à les saluer et à leur rendre hommage à l'un et à l'autre.

Dernière séance, je voudrais vous redire puisque certains ne reviendront pas pour des raisons diverses, au-delà de ceux qui ont souhaité et décidé de ne pas revenir, combien j'ai apprécié la qualité des travaux qui ont été les vôtres pendant six ans, c'est facile à dire, mais c'est encore plus facile si on en est convaincu et si on le croit, si on en est persuadé.

Vous avez évoqué Monsieur le Président les 51 rapports que vous avez produits, les travaux de vos sections Prospective et Europe-International qui ont été utiles, qui sont utilisés, vos dernières rencontres territoriales dont vous avez parlé, vous avez fait le même chemin que nous à travers le territoire régional. D'ailleurs peut-être pourrions-nous nous interroger lorsque des questions de ce type se

reposeront de débats à conduire à travers la région, peut-être pourrions-nous les faire ensemble, le CESER et le Conseil régional, ce ne serait pas forcément inutile.

Au-delà de la qualité des travaux, la qualité des relations que nous avons entretenues, de confiance, avant que vous ne deveniez le Conseil Économique et Social Environnemental il y a trois ans je crois maintenant, ce qui était logique, nécessaire et bienvenu compte tenu des enjeux auxquels nous sommes confrontés.

Depuis le début de votre mandat, du nôtre aussi, le monde dans lequel nous vivons a beaucoup changé. Le monde d'aujourd'hui n'est plus ce qu'il était il y a six ans. Je n'insiste pas sur la crise venue des États-Unis essentiellement, ni sur le fait qu'elle a ébranlé l'Europe ; l'Europe qui avec ses 500 000 citoyens est aujourd'hui le continent qui peine le plus à redresser la tête, mais on ne peut pas ne pas dire un mot sur cette désespérance qui s'empare des peuples. Pas seulement chez nous, mais en Italie, en Espagne, en Grèce, sur à peu près tout l'espace européen avec, je le dis, la crainte que l'on peut avoir qu'elle pousse à des évolutions politiques vers des mouvements, des partis extrêmes, auxquels pour ma part je ne suis pas prêt de reconnaître quelque qualité que ce soit à gouverner.

Aucune réflexion, aucune action ne peut aujourd'hui faire l'impasse de cette situation dans laquelle nous sommes et dont il faut sortir, il n'y a pas de destin qui soit de destin tragique, il n'y a pas de pente qu'on ne puisse pas remonter, ce serait méconnaître l'histoire de notre pays ou l'effacer, que d'imaginer qu'il n'y a eu que des périodes longues et continues de croissance de développement ; il y a eu aussi des accidents de l'histoire, des hommes et des femmes ont souffert dans le temps, ils ont eu l'intelligence de dépasser les événements, les peuples les pays sauront retrouver le souffle qui leur manque aujourd'hui.

Donc essayons et c'est ce que vous faites, cela transparaît à travers les documents vous avez produits, essayons par nos actions de redresser la barre, de permettre à notre pays de repartir. Quand je regarde ce qu'ensemble nous avons fait, il y a eu des débats, des échanges ;

depuis le début de votre mandat, je vois bien que si on globalise on a quand même changé les choses. Ce n'est pas suffisant bien sûr, mais on a changé les choses.

(...)

Vous avez réfléchi aux problèmes posés par l'exclusion, cela relève pour l'essentiel des Conseils généraux pas des Régions, mais par contre et vous l'avez évoqué, nous avons compétence sur la formation et nous devons aller plus loin, appliquer d'abord le programme régional des formations professionnelles. Nous accompagnons 26 000 stagiaires demandeurs d'emploi tous les ans, Pôle Emploi en accompagne 5 à 6 000, nous sommes donc le premier pourvoyeur de stages de formation, c'est combattre l'exclusion que de former des jeunes ou que de former des hommes ou des femmes en cours de vie professionnelle. J'espère que la loi en cours nous donnera ces compétences. Hier matin à Paris, nous rencontrons le Président national des Chambres de Métier avec lequel nous parlions apprentissage, là aussi combattre l'exclusion c'est développer toutes les formes de formation et notamment poursuivre dans la voie de l'apprentissage.

Mesdames Messieurs, je salue votre assemblée encore une fois avec estime et amitié, je vous souhaite de bons travaux et je vais essayer de revenir déjeuner avec vous pour la dernière séance, c'est la moindre des choses. Bonne journée.





## INTRODUCTION

Le système de protection sociale mis en place en 1945 reposait sur une couverture assurantielle du travailleur salarié et de ses ayants droit. En effet, le système a été fondé sur l'analyse de risques sociaux précisément identifiés : la maladie, la retraite, le chômage en constituaient les axes cardinaux, auxquels s'ajoutait la famille qui devait être soutenue, notamment dans un objectif de développement démographique.

En parallèle, était – et reste - maintenu un système d'assistance ou d'aide sociale, qui relève de la solidarité nationale et donc de l'Etat, et s'adresse à des catégories de personnes bien ciblées. C'est bien ce système d'assurances obligatoires et redistributrices, complété par le système d'assistance, qui fonde le pacte social.

L'une des premières utilisations du terme d' « exclu » date de 1974, avec la publication d'un ouvrage de René Lenoir intitulé « Les exclus : un Français sur dix ». L'auteur y décrit les trois catégories de personnes que la société de consommation a laissé sur le bord du chemin : les personnes âgées qui n'ont que le minimum vieillesse, les personnes en situation de handicap et les personnes marginalisées par une grande pauvreté.

Le contexte social et économique a évolué depuis cette époque et les problématiques sociales se sont complexifiées. Avec la progression des phénomènes de pauvreté, une politique spécifique de lutte contre l'exclusion s'est progressivement mise en place.

Au début des années 1980, avec l'augmentation du chômage et notamment du chômage de longue durée, le terme « exclusion » désigne de nouvelles réalités, une nouvelle pauvreté que les politiques sociales érigées après la Seconde Guerre Mondiale ne parviennent pas à juguler. En 1987, le Père Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde et membre du Conseil Economique et

Social de la République<sup>1</sup>, présente un rapport sur « la grande pauvreté et la précarité économique » dans lequel il recommande un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale.

En 1995, le Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées<sup>2</sup> apportait sa contribution aux nouveaux enjeux de cohésion sociale posés par l'aggravation des situations d'exclusion en adoptant un Avis intitulé « Phénomènes d'exclusion et cohésion sociale en Midi-Pyrénées », dont le rapporteur était Monsieur Louis DOUSTE-BLAZY.

Les politiques d'insertion qui s'institutionnalisent dans les années 1980 comprennent deux volets principaux : la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi. La lutte contre la pauvreté, si elle comprend toujours une dimension prestataire s'apparentant aux anciennes politiques d'assistance, recherche aussi à garantir la dignité des personnes et l'effectivité de leurs droits. Le dispositif d'aide à l'accès à l'emploi s'est progressivement enrichi de très nombreuses formules d'accompagnement sans réussir à insérer véritablement les personnes en difficulté dans des formes classiques d'emploi.

A la fin des années 1990, le Gouvernement prend acte de ces évolutions en faisant adopter la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Cette loi affirme la complexité et la diversité des processus d'exclusion qu'elle entend combattre et couvre un champ large de domaines d'actions (l'emploi et la formation, le logement, la santé, l'éducation et la culture, la protection sociale, le surendettement, la citoyenneté, le sport, les vacances, les loisirs ou encore les transports). Cette loi considère que le problème des personnes en difficulté n'est pas de disposer de

---

<sup>1</sup> Le Conseil Economique et Social de la République (CES) est devenu depuis le Conseil Economique, Social et Environnemental de la République (CESE).

<sup>2</sup> Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux (CESR) sont devenus depuis les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux (CESER).

nouveaux droits mais d'avoir effectivement accès aux droits fondamentaux existants. L'essentiel des dispositions vise donc à créer les conditions et les procédures par lesquelles cet accès aux droits sera mieux garanti dans chacun des domaines de la vie pour les personnes les plus fragilisées par les mutations de la société.

Dans ce nouveau contexte, la capacité de la protection sociale traditionnelle à résoudre les nouvelles difficultés que rencontrent les individus est mise en cause. Cette interrogation sur l'efficacité de notre système social est accrue par le constat de certains échecs dans une période où les comptes publics sont déficitaires.

Plus récemment, les études montrent une progression de la pauvreté après la crise de 2008 ainsi que son installation durable chez les personnes touchées. Les conclusions de l'INSEE et du Conseil national des luttes contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), du Conseil d'analyse stratégique, ou d'associations caritatives et de solidarité convergent. Il apparaît ainsi que près de 500 000 personnes supplémentaires, par rapport à 2009, ont basculé sous le seuil de pauvreté en 2010. La pauvreté touche davantage les familles monoparentales, les familles nombreuses, les jeunes et les retraités. L'augmentation de la pauvreté des enfants est un fait marquant de la période récente. En outre, les personnes en grande pauvreté le restent durablement et de moins en moins de personnes sortent de cette situation. Les charges des ménages pauvres ont fortement augmenté alors que leur budget était déjà très contraint et, si au début des années 2000, c'était souvent un « accident de la vie » (perte d'emploi, deuil, séparation, etc.) qui poussait les personnes à faire appel à une association caritative, aujourd'hui c'est l'insuffisance chronique de leurs ressources confrontée à leurs charges croissantes. Si on se penche sur le « reste à vivre » (ressources d'un ménage après la déduction des dépenses contraintes) de ces familles, il est souvent très faible, voire négatif.

Beaucoup de familles n'ont plus de ressources une fois que le loyer, le chauffage et l'électricité sont payés.

Le Gouvernement s'est emparé de cette question, en organisant, les 10 et 11 décembre 2012, une Conférence Nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. En conclusion de cette Conférence, le Premier ministre a présenté les grandes lignes d'un pacte de solidarité qui doit être conduit d'ici à la fin du quinquennat et qui devrait s'élever à 2 milliards d'euros. Les principales mesures annoncées étaient les suivantes :

- Revalorisation du RSA pour l'amener à 50% du salaire minimum (contre 43 % aujourd'hui)
- Mise en place d'une « garantie jeune » permettant aux jeunes en difficulté (18-25 ans sans qualification) d'accéder à un contrat d'un an renouvelable et à une garantie de ressources équivalente au RSA
- Majoration de l'allocation de soutien familial et du complément familial
- Révision du plafond de la CMU complémentaire
- Création de 8 000 places d'hébergement d'urgence en 2013
- Lancement d'une réflexion sur les modalités d'une garantie universelle des risques locatifs.

Prenant acte de l'importance de ces enjeux, le CESER mène, depuis la rentrée 2012, une réflexion autour de la thématique de l'exclusion vue à travers le prisme de la précarité, de la pauvreté et de la grande pauvreté. Pour cela, il s'est employé à identifier les principaux facteurs de fragilité et de vulnérabilité qui créent des risques d'exclusion et à rechercher les mesures pour y remédier, en privilégiant les solutions à vocation collective et de proximité.

Il peut être jugé paradoxal que la France soit à la fois un pays riche et un pays où la pauvreté augmente de manière importante et où les inégalités s'accroissent. Cette situation est préoccupante car elle met à mal la cohésion sociale. Les situations d'exclusion sont donc porteuses d'enjeux fondamentaux pour les populations touchées mais, au-delà, pour l'ensemble de la société.

Ces enjeux sont particulièrement présents en Midi-Pyrénées qui connaît un taux de croissance plus élevé que la moyenne nationale

mais aussi un taux de chômage important et une augmentation de la précarité.

Midi-Pyrénées se caractérise également par une hétérogénéité des situations de pauvreté et d'exclusion, notamment entre le milieu urbain et le milieu rural.

Trois spécificités régionales sont à prendre en compte :

- La moyenne d'âge de la population de Midi-Pyrénées, plus élevée que la moyenne nationale.
- La proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté en Midi-Pyrénées, plus élevée que la moyenne nationale.
- Une région majoritairement rurale en dehors de la métropole régionale et son extension périurbaine, attestée par une densité de population bien inférieure à la moyenne nationale.

Le nombre de personnes en situation de précarité en Midi-Pyrénées est en augmentation constante depuis 2009. Ainsi, en 2011, la population en situation de précarité a augmenté de 3,8 % en moyenne en Midi-Pyrénées, le taux de précarité financière atteignant 17,2 %, soit plus d'une personne sur six.

La Région est donc particulièrement concernée par la pauvreté, l'Ariège et le Tarn-et-Garonne figurant même parmi les 20 départements de France les plus touchés par ce phénomène. Elle se classe au 7<sup>ème</sup> rang des régions métropolitaines par l'importance de son taux de pauvreté, malgré des disparités territoriales.

L'exclusion est un sujet complexe à appréhender dans la mesure où elle est multifactorielle et où les facteurs individuels et collectifs se combinent et interagissent.

C'est un thème complexe également parce que les personnes en situation d'exclusion ne forment pas une population homogène et que l'exclusion est en général l'aboutissement d'un processus et non un état, à l'exception notable des enfants vivant dans des familles en situation d'exclusion. La situation d'exclusion arrive à son stade extrême lorsqu'il y a cumul de fragilités sur le plan de l'insertion professionnelle, sur celui de l'insertion sociale et familiale, sur celui du logement, etc. Ainsi, si elle est d'abord économique, l'exclusion est un phénomène plus global. Le CESER, dans cet Avis, s'est attaché

à prendre la mesure de cette complexité et à identifier des solutions pour favoriser l'inclusion.

Après une première partie qui met en évidence cette complexité tout en apportant des points de repères théoriques et chiffrés, le présent rapport s'attachera à examiner la situation et les enjeux du point de vue :

- Des acteurs institutionnels et associatifs (partie 2)
- Des personnes en situation d'exclusion (partie 3)

Le dernier chapitre rappelle les différentes résolutions (positions de principe) et préconisations élaborées pour favoriser l'inclusion.

## 1 PRÉAMBULE

### 1.1 ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

#### 1.1.1 Contexte

***La cohésion sociale est la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation (définition du Conseil de l'Europe).***

Il y a quelques décennies, la vision de l'évolution de la société était optimiste. La croissance économique allait inéluctablement produire du progrès social, qui lui-même permettrait d'inclure ceux qui étaient exclus des bénéfices de la croissance en raison de leurs difficultés d'adaptation.

De nos jours ce bel optimisme n'est plus de mise. Les visages de la précarité ont changé et les contraintes budgétaires croissantes ont conduit à exiger des résultats immédiats parfois peu compatibles avec le temps nécessaire à l'insertion.

La montée en puissance du terme de cohésion sociale est concomitante de la crise du modèle de société hérité des « Trente Glorieuses », associé à la notion de « progrès social ».

Dans le sujet qui nous occupe, il est possible de distinguer deux grands types de mutations de la société qui résulte de cette crise :

- La première évolution concerne la transformation de la « question sociale », avec en particulier le poids du chômage, la montée des précarités, l'apparition des « travailleurs pauvres ». Le travail demeure de toute évidence une dimension essentielle de l'identité personnelle, mais il est moins que par le passé pourvoyeur d'un « vivre-ensemble ». Une société duale, à deux vitesses, s'est mise en place, creusant les inégalités et mettant en péril la cohésion sociale.

- La seconde évolution résulte de l'enracinement de l'individualisme comme manière de vivre. Ce qui est en jeu, c'est une nouvelle conception du rapport à l'existence, l'affirmation de l'autonomie individuelle par rapport aux formes et aux contraintes de la vie collective. Cette individualisation, qui se trouve également au cœur des politiques publiques, est cependant une norme ambivalente, favorisant l'autonomie et la responsabilité individuelle, mais diffusant également de l'incertitude et de la fragilité. De façon concomitante, le rôle de socialisation des institutions traditionnelles, telles que l'école et la famille, mais aussi le rôle des institutions de régulation collective (État, collectivités territoriales, organisations socioprofessionnelles, syndicats) tendraient à s'effiloche.

Dans l'idée d'enracinement de l'individualisme, ce qui est en jeu, c'est une nouvelle conception du rapport à l'existence, qui renvoie à une transformation de la manière de se forger une identité. Le principe d'individualité constitue désormais un point d'appui essentiel de la construction de soi. Les individus sont invités à être autonomes, pleinement responsables d'eux-mêmes et auteurs de leur existence. Dans une certaine mesure, il y a donc une « désaffiliation positive » quand les individus peuvent s'affranchir des règles comportementales prescrites et des rôles traditionnellement assignés. Sans qu'il soit question de juger ces évolutions, il est possible de faire le constat sociologique selon lequel plus que des liens « imposés », objectifs, institutionnels et statutaires, les liens établis désormais, notamment dans la famille, sont plutôt « choisis », subjectifs, affinitaires et égalitaires.

Ces logiques d'individualisation remettent en question les mécanismes traditionnels de la cohésion sociale.

D'une part, tout le monde ne dispose pas des ressources suffisantes pour accomplir librement ce modèle. Ces évolutions, qui s'accompagnent parfois d'une mise en compétition des individus entre eux, peuvent aussi être analysées comme facteur de renforcement d'exigences, de pression, d'imputation de responsabilité



qui peut être source de fragilités. Pour les plus démunis, l'individualisme contemporain est un individualisme « négatif ».

D'autre part, l'individualisation des modes de vie rend aussi plus mobiles et instables les temporalités individuelles et sociales, ce qui peut être un atout mais constituer également un facteur de précarisation, lorsqu'un individu ne dispose pas des moyens économiques et sociaux suffisants pour accomplir librement son parcours. Elle peut également engendrer des situations de solitude subie.

Enfin, les logiques d'individualisation rendent également plus difficiles l'identification dans un collectif. Marcel GAUCHET<sup>3</sup>, par exemple, explique que dans une société où l'on « choisit » ses liens, la tolérance à l'autre, ou à ce qui apparaît « imposé », devient relativement faible, voire même extrêmement réduite. Ce serait alors moins le lien privé et familial qui serait problématique finalement aujourd'hui, que le lien civil, celui qui relie l'individu à l'espace public.

Le diagnostic du modèle de cohésion sociale français conduit ainsi à établir des constats de séparatismes, d'inégalités, de conflits et de crises. En termes de « vivre-ensemble », l'enjeu aujourd'hui consiste alors à préserver un projet commun et partagé, entre des catégories de population portées à s'ignorer ou à se rejeter.

Une nouvelle donne - nouveaux visages de la précarité, contraintes budgétaires accrues, auxquels il faut ajouter la décentralisation qui a profondément modifié le paysage politico-administratif - s'est imposée sans que les différents acteurs prennent toujours conscience des changements de méthode qu'elle impliquait. Elle oblige à repenser radicalement les modes d'élaboration des politiques sociales et des relations des pouvoirs publics avec les acteurs.

Cette évolution révèle en même temps les limites du « modèle social français » face à ce qui apparaît une crise du lien social. Les actions

---

<sup>3</sup> Marcel GAUCHET développe notamment ces notions dans « La cohésion sociale », Dossier n°3 du CERC, 2007.

initiées par l'Etat, les communes, les départements, les organismes de protection sociale, se sont multipliées, mais elles n'ont pas toujours réussi à provoquer un effet levier sur les politiques de droit commun et à favoriser la participation active de la population.

### **1.1.2 Pauvreté, précarité, exclusion**

La **notion de pauvreté** se réfère à la participation des individus à l'activité économique et à la distribution des revenus. En ce sens, la **situation de pauvreté se caractérise par la modestie, la faiblesse ou l'insuffisance des ressources ne permettant pas de participer à l'ensemble des modes de vie reconnus socialement comme moyens ou normaux**. Elle renvoie à une analyse des inégalités sociales.

Le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (2005) définit<sup>4</sup> également la pauvreté comme « *l'état d'une personne, d'une famille ou d'un groupe qui dispose de faibles ressources* » mais au-delà de la dimension monétaire que cette définition semble impliquer, le ministère rajoute que la pauvreté « *n'est pas réductible au seul indicateur de type monétaire mais concerne également d'autres aspects du quotidien* comme le logement, la santé, la formation, le travail, la vie familiale ».

En outre, la **notion de pauvreté est relative**, au sens où elle ne peut être appréciée qu'en fonction des contextes socio-économique, culturel, géographique et historique de la société à laquelle elle est associée. Elle varie également selon la perception qu'ont les individus des conditions d'existence jugées indispensables. Cette conception se distingue d'une pauvreté dite « absolue » fondée sur des besoins minimaux et des consommations incompressibles (besoins de première nécessité objectivement indispensables à la survie : consommation alimentaire, habillement, etc.).

---

<sup>4</sup> Cité dans un document élaboré par l'UNCCAS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale), intitulé : « Nouveaux indicateurs pour une meilleure connaissance locale de la pauvreté », publié en septembre 2009.

En conséquence, la définition de la pauvreté échappe au seul domaine scientifique pour relever également d'une dimension politique.

On peut également distinguer différents aspects de la pauvreté selon l'approche privilégiée :

- La pauvreté monétaire : est considérée comme pauvre une personne dont les ressources sont inférieures à un certain seuil de revenus ;
- La pauvreté du point de vue des « conditions de vie » avec des manques de nature « existentielle » et/ou « matérielle » (alimentation, vêtements, chauffage, logement, etc.), des manques de nature « sociale » et/ou « relationnelle » (vis-à-vis de l'emploi, des loisirs et de la culture, de la famille, des divers liens familiaux, amicaux, sociaux, etc.) et/ou en termes d'accès à l'éducation et à la culture (maîtrise de la langue, illettrisme) ;
- La pauvreté du point de vue « administratif » : les personnes bénéficiaires d'aides sociales, particulièrement de minima sociaux (ex : RSA, AAH, ASS, etc.). Il s'agit d'une pauvreté que l'administration reconnaît à travers l'attribution d'un statut et le versement d'un revenu de redistribution.  
La pauvreté est donc le fruit d'une construction sociale. La définition d'une norme de pauvreté relève des modalités de classement et de traitement des individus reconnus comme pauvres par la société.
- La pauvreté du point de vue « subjectif » ou « pauvreté ressentie » : au-delà d'éléments concrets de mesure de la pauvreté, il est possible d'interroger les personnes sur la perception qu'ils ont de leur position dans une structure sociale donnée, du niveau de vie en dessous duquel ils se considéreraient comme pauvres, du risque de pauvreté qu'ils pensent encourir pour eux-mêmes ou pour leurs proches, mais aussi sur les difficultés financières qu'ils rencontrent et leurs conditions de vie.

- La pauvreté « transitoire » : ici l'approche à partir des ressources monétaires ou des conditions de vie s'apprécie à partir de la plus ou moins grande permanence dans l'état de pauvreté. Il est important de différencier les pauvres « permanents » et ceux qui le sont de manière transitoire car cela est susceptible de nécessiter des réponses politiques distinctes.

Ces différentes approches ne s'opposent pas, elles sont complémentaires et parfois même s'influencent mutuellement. Elles doivent être articulées pour permettre une vision, sinon globale, en tout cas multidimensionnelle.

**La situation de précarité<sup>5</sup>** se distingue de celle de pauvreté en insistant sur le **caractère incertain, aléatoire ou irrégulier des ressources (CDD, intérim, temps partiel subi, chômage, maladie..)** et **par la fragilité qui résulte de cette insécurité dans la vie quotidienne, familiale et sociale**. En fonction de son importance, l'insécurité économique accroît les risques de vulnérabilité aux événements. Les dimensions d'incertitude, d'insécurité et d'instabilité sont des notions clés pour appréhender la précarité.

Le Conseil économique et social voit dans la précarité « *l'absence d'une ou de plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux* »<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Ces développements s'inspirent également en grande partie du document élaboré par l'UNCCAS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale), intitulé : « *Nouveaux indicateurs pour une meilleure connaissance locale de la pauvreté* », publié en septembre 2009.

<sup>6</sup> La définition complète est la suivante : « *La précarité consiste dans l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances*

Le sociologue Pierre Bourdieu a parlé de « *misère de position* » (sentiment d'être attiré vers le bas, dans un mouvement qui nous échappe), par opposition à une « *misère de situation* » à propos d'une pauvreté objective.

Les situations de précarité ne sont pas confinées dans les marges de la société ; elles sont transversales à cette dernière. Elles concernent des groupes d'individus qui, sans être pauvres au sens statistique du terme, vivent dans l'insécurité en raison de leur position sociale instable. La précarité doit donc être conçue comme un processus progressif, une suite de décrochages du monde salarial et du système de protection sociale, ou comme un basculement dans la pauvreté à la suite d'un processus de « disqualification sociale ».

La précarité, en effet, n'est pas simplement économique. Elle engendre également des formes de vulnérabilité relationnelle, d'isolement voire de repli sur soi. Ainsi, l'isolement social des individus s'accroît en fonction de leurs difficultés matérielles.

Comme le montrent les études de l'INSEE, le lien social « mesuré » au nombre de relations autres que familiales est significativement plus réduit chez les chômeurs que parmi les individus pourvus d'un emploi stable.

Les plus pauvres ou précaires ont moins d'amis, sortent moins, ont tendance à moins participer aux formes institutionnalisées de la vie sociale, comme les associations. Cette logique de délitement des liens peut dès lors favoriser, plus généralement, un malaise social diffus, des situations de « crise identitaire », dans une partie de la population.

---

*d'assumer ses responsabilités et de conquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. (...) l'exclusion résulte d'une accumulation de ruptures, de malchances, d'échecs et d'accidents de la vie (chômage, maladie, perte de logement). Le plus souvent, les précarités se renforcent et se conjuguent dans les différents domaines de la vie. Autrement dit, les inégalités sociales, économiques et culturelles s'additionnent entre elles. »*

---

**La situation d'exclusion concentre les effets extrêmes de la précarité ou de la pauvreté** quand celle-ci « *affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible*<sup>7</sup> ». Elle se caractérise par la simultanéité de trois dimensions :

- Un **cumul de plusieurs situations objectives de privation** (emploi, revenu, droits..) de la relégation ou d'enfermement dans des espaces sociaux ou économiques marqués.
- Un **rapport social négatif**, objectif (stigmatisation des quartiers, etc.) ou subjectif (auto-exclusion).
- Une **rupture des liens sociaux traditionnels** (perte de statut de salarié, rupture familiale) qui désinsère et opère un déclassement social.

La notion d'exclusion est récente et ses conditions d'apparition sont liées aux bouleversements socio-économiques intervenus au cours des dernières décennies<sup>8</sup>.

Les « exclus » ne forment pas une population homogène et la pauvreté extrême correspond à des phénomènes multidimensionnels renvoyant davantage à des processus qu'à un examen statique.

D'autres termes ont été utilisés pour tenter de mieux appréhender les situations d'exclusion : « disqualification sociale » (Serge PAUGAM), « désaffiliation » (Robert CASTEL), « désinsertion » (Frédéric BLONDEL), « désocialisation » (Alexandre VEXLIARD).

Ces auteurs montrent bien que si exclusion il y a (c'est-à-dire mise en dehors), c'est bien d'abord des grandes institutions sociales productrices de liens sociaux et socialisatrices que sont le travail, la famille, l'État (et à travers lui l'école, les dispositifs d'assistance et d'assurance, les mécanismes de participation politique et citoyenne), les collectivités territoriales, etc.

---

<sup>7</sup> Il s'agit de la définition de la grande pauvreté, issue du rapport WRESINSKI du Conseil Economique et Social de la République, 1987.

<sup>8</sup> Cf. plus loin, les développements sur les travaux de Robert CASTEL.

Comme processus, **l'exclusion est un ensemble de ruptures** (moins linéaires et successives qu'interactives et systémiques), tant sur le plan **symbolique** (stigmates ou attributs négatifs) que sur le plan des **relations sociales** (rupture des différents liens sociaux qui agrègent les individus entre eux).

En tant qu'état, elle traduit un **cumul de manques** (sans emploi, sans argent, sans abri, etc.), de « handicaps », signe de grande pauvreté, associé à des formes de déstructuration sociale et psychologique et parfois à des situations d'abandons de ses droits, voire d'oubli de soi, etc.

Certaines politiques publiques qui visent à lutter contre la pauvreté sont structurées autour de l'idée que les personnes seraient « responsables » de leur situation, d'autres insistent davantage sur une responsabilité de nature plus sociale. Le premier cas se perçoit à travers les thèmes et les orientations des mesures prises (focalisation sur les « trappes à inactivité », sur la nécessité de développer l'incitation financière au retour à l'emploi, sur le besoin de responsabiliser les personnes sans travail en renforçant leurs devoirs de recherche d'emploi, sur l'ampleur supposée de la fraude aux prestations sociales).

Les difficultés des personnes sont bien souvent liées à des réalités telles que le manque ou l'absence de qualification (60 % des bénéficiaires de minima sociaux ont un niveau de qualification inférieur au CAP et 40 % des personnes non qualifiées sont au chômage), absence de solution de garde d'enfants ou de transport, qui sont des obstacles majeurs, notamment pour les parents isolés ou pour les personnes vivant en périphérie des aires urbaines. En outre, il est important de ne pas occulter un phénomène important, celui du non-recours (personnes qui ne demandent pas des prestations auxquelles elles ont droit), qui est massif pour les dernières grandes réformes sociales que sont le droit au logement opposable (DALO) et le revenu de solidarité active (RSA).

Alors que la mise en place du RMI en 1988 s'inscrivait plutôt dans une philosophie qui mettait en cause une responsabilité sociale. Par la suite, cela s'est nuancé. En tout état de cause, **pour le CESER, s'il est important de responsabiliser les personnes, il faut se garder pour autant de les considérer comme responsables de leur situation.** Les politiques doivent viser la solidarité et non l'accusation.

### 1.1.3 Qui sont aujourd'hui les exclus ?

Les personnes considérées comme étant socialement exclues sont celles qui *« ne peuvent participer pleinement à la vie économique, sociale et citoyenne et/ou dont l'accès à un revenu et à d'autres ressources (personnelles, familiales, sociales et culturelles) est inadapté au point qu'elles ne peuvent bénéficier d'une qualité et d'un niveau de vie considérés comme acceptables par la société dans laquelle elles vivent<sup>9</sup> »*.

Pour l'opinion publique en général, l'exclusion reste synonyme de « SDF<sup>10</sup> », et donc de grande pauvreté solitaire. Une situation que cette opinion considère souvent comme étant « plus voulue que subie » pour laquelle les réponses humanitaires d'urgence seraient les seules à paraître légitimes.

Pour ceux qui travaillent au jour le jour auprès des exclus, cette vision plutôt caricaturale ne correspond plus, et depuis longtemps, à la réalité des personnes accueillies. L'exclu n'est plus de nos jours cet homme SDF d'une quarantaine d'années, sans travail, sans ressources et sans famille, qui aurait fait un choix de vie, celui que l'on appelait le « clochard ». Aujourd'hui, il s'agit de jeunes adultes en rupture familiale, de femmes victimes de violence, de familles avec des enfants, d'hommes et de femmes qui travaillent mais n'ont pas pour autant des ressources suffisantes pour se loger, d'étrangers

---

<sup>9</sup> GALLIE D. et PAUGAM, S. (2002) *Social Precarity and Social Integration*. Eurobaromètre 56.1. Rapport à la Commission européenne, Direction Générale de l'Emploi. EORG, Bruxelles.

<sup>10</sup> SDF : Sans Domicile Fixe.



demandeurs d'asile, d'anciens détenus, de personnes qui souffrent de pathologies graves ou chroniques<sup>11</sup>, etc. Ces personnes sont exclues de tous les droits, ou seulement de certains droits sans être pour autant de « grands exclus ».

#### ***1.1.4 L'inclusion sociale***

L'inclusion sociale est considérée comme le contraire de l'exclusion sociale.

Elle concerne les secteurs économiques, sociaux, culturels et politiques de la société.

Les leviers d'action pour favoriser l'inclusion sociale varient suivant les pays, par exemple :

- L'accès aux infrastructures et aux services sociaux,
- Un système redistributif pour réduire la pauvreté dont l'exclusion sociale est l'une des conséquences,
- La reconnaissance du travail non rémunéré,
- La réduction du chômage de longue durée,
- La valorisation de manière égale de toutes les populations et communautés,
- L'alphabétisation et l'éducation.

L'inclusion sociale a pour but de permettre que tous les enfants et adultes aient les moyens de participer en tant que membres valorisés, respectés à la société.

Cinq pierres angulaires ont été identifiées :

- La reconnaissance valorisée,
- Les opportunités de développement humain,
- L'implication et l'engagement,

---

<sup>11</sup> Le fait de souffrir d'une pathologie chronique est un facteur de risque de plus en plus significatif de se trouver en situation de précarité.

- La proximité,
- Le bien-être matériel.

L'inclusion doit autoriser « *chacun à apporter sa contribution à la vie sociale (par) toute une gamme d'accommodements, et de modalités de suppléance pour garantir l'accessibilité aux dispositifs, ressources et services collectifs* »<sup>12</sup>.

## 1.2 REPÈRES THÉORIQUES

### 1.2.1 Quelques données historiques

Jusqu'au début des années 1970, du fait de la conjoncture plutôt favorable, la marginalité était perçue comme un facteur résiduel dans une formation sociale globalement intégrée.

En effet, une proportion importante des indigents était prise en charge sur le mode de l'assistance. Cependant, les catégories de bénéficiaires sont très restreintes et recourent étroitement les anciennes classifications de l'indigence assistée fondées sur l'incapacité à travailler (vieillards, infirmes, malades, incurables, enfants abandonnés, etc.).

D'un autre côté, pour les populations aptes à travailler, le principe de l'assurance a été progressivement généralisé. « *Avec la généralisation du salariat et la reconnaissance d'une condition ouvrière fondée sur la prééminence du contrat de travail à durée indéterminée, la couverture sociale s'étend, par-delà même les salariés, à l'immense majorité des sociétés industrielles. C'est incontestablement l'assurance qui a permis de contrôler une part importante de la zone de vulnérabilité alimentée par la précarité du travail.* »

Dans ce contexte de protections sociales assez complètes, les populations marginales, appelées alors « quart-monde », étaient

---

<sup>12</sup>Définition de Charles Gardou, *La société inclusive, parlons-en ! Il n'y a pas de vie minuscule*. Erès, coll. « Connaissances de la diversité », 2012.

constituées par des personnes considérées comme laissés-pour-compte du progrès.

Par conséquent, jusqu'au milieu des années 1970, « *on parlait d'exclusion pour qualifier les situations de non intégration sociale, pensées comme restant en dehors du développement d'ensemble des sociétés modernes. Ces phénomènes d'exclusions constituaient à la fois des exceptions et des archaïsmes par rapport au progrès de la modernité. On pouvait s'en accommoder ou s'en indigner, mais ils ne remettaient pas en question la dynamique sociale générale.* »

Si cette situation correspond sans doute encore à une réalité, il apparaît clairement des inflexions qui conduisent à réactualiser ce schéma : la vulnérabilité, à la conjonction de la précarisation du travail et de la fragilisation des soutiens relationnels, touche de plus en plus de personnes. La société actuelle est caractérisée par le développement, à nouveau, d'une zone instable, entre intégration et exclusion.

**Du côté du travail, la situation s'est dégradée depuis le milieu des années 1970** : augmentation du chômage et précarisation du travail. Ces évolutions ont non seulement constitué une « *périphérie précaire* », mais ont aussi contribué à la « *déstabilisation des stables* », avec une disparité croissante des situations, des statuts et des rémunérations.

Cette transformation du marché de l'emploi s'est accompagnée d'une **dégradation des soutiens sociaux relationnels**. « *Une telle fragilisation est plus difficile à mettre en évidence car elle met en jeu plusieurs variables. L'insertion d'un individu dépend en effet à la fois de son inscription dans la famille et dans un réseau relationnel plus large.* »

Il faudrait à la fois distinguer et lier au moins deux registres, « *la variable familiale et la variable culturelle* ».

Pour la dimension familiale, on observe une transformation de la structure familiale qui va dans le sens de son appauvrissement en tant que vecteur d'insertion relationnelle. En d'autres termes, le constat est que l'isolement, quelle que soit sa raison (divorce, célibat plus ou moins assumé, veuvage, etc.) représente toujours un appauvrissement des supports relationnels. Il y a un rétrécissement des réseaux

familiaux, non au sens moral du terme, mais au sens pratique : « une famille restreinte est une famille sans collatéraux, sans « oncle d'Amérique », et, surtout dans les milieux populaires, sans ouvertures sur les relations sociales et professionnelles, sauf celles du père, et éventuellement de la mère [relations qui, traditionnellement, entrouvraient les portes de l'emploi]. Pour les familles « monoparentales », l'horizon est encore plus limité. (...) La fragilisation de la structure familiale, mesurée aux indices précédents, circonscrit une zone de vulnérabilité relationnelle surtout pour les familles les plus démunies, qui n'a pas besoin d'être universelle pour entraîner des effets sociaux destructeurs ».

La dimension « culturelle » est celle qui désigne une manière d'habiter un espace et de partager des valeurs communes sur la base d'une unité de condition. Or, les relations « culturelles » ne permettent plus le « filet de sécurité ». Robert CASTEL emprunte à Richard HOGGART<sup>13</sup> pour désigner cette organisation d'une culture ouvrière en un système de valeurs et de comportements à fonction intégrative forte, produisant des formes de solidarité puissantes. Cette culture ouvrière a perdu progressivement une part de sa légitimité, atténuant les effets d'une solidarité populaire.

Ces évolutions suggèrent la fragilisation de ces appartenances : « Ainsi, à côté des formes traditionnelles de marginalité qui subsistent, voit-on en apparaître de nouvelles, à partir des recompositions les plus récentes de l'appareil productif, de la fragilisation de la structure familiale et de la crise de la culture ouvrière. »

Ces nouvelles marginalités concernent des personnes qui présentent souvent toutefois les caractéristiques habituelles des populations défavorisées : la sous-qualification professionnelle, le faible niveau d'instruction, les mauvaises conditions d'habitat.

Pour Robert CASTEL, le noyau de la question sociale réside dans l'existence de personnes qu'on tend à considérer comme « inutiles au monde », ou « surnuméraires » qui ne trouvent pas une place dans la société, et autour d'eux, d'une nébuleuse de situations marquées par

---

<sup>13</sup> Richard HOGGART, *La culture du pauvre*, Éditions de Minuit, 1991.

la précarité et l'incertitude de l'avenir qui attestent de la remontée d'une vulnérabilité de masse.

En-dehors des situations extrêmes, la plupart de ceux que l'on appelle « exclus » sont en fait des individus fragilisés, déstabilisés, en voie de désaffiliation. **Parler de désaffiliation présente l'avantage d'inviter à retracer les trajectoires, c'est-à-dire voir ce qu'il y a en amont, par rapport à quoi les individus « décrochent » et pourquoi ils décrochent. Cette notion est intéressante, car elle permet de « remonter » dans les situations et d'analyser ce qui favorise ou aggrave les facteurs de vulnérabilité, avant le décrochage.**

**Elle permet également de rendre compte de la grande variété de situations de précarisation dues à des causes différentes ou cumulées et ainsi de sortir d'une logique de catégorisation (tel groupe social, telle cause structurelle) pour tendre vers une approche transversale par rapport à la définition de ces groupes spécifiques, et qualitative ou compréhensive plutôt que quantitative.**

### ***1.2.2 Robert CASTEL et la marginalisation vue comme un processus***

Un des principaux sociologues des questions d'exclusion est Robert CASTEL.

Dans un article intitulé : « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation », puis dans un ouvrage, *Les Métamorphoses de la question sociale* (1996), Robert CASTEL aborde la question de l'exclusion dont il s'attache à démontrer qu'il s'agit d'un processus et non d'un état. Démontrant que le terme « exclusion sociale » renvoie à une image trop statique de la notion, il lui préfère celui de « désaffiliation sociale ».

Dans ces textes, il s'agit pour lui « *d'essayer de saisir la marginalisation, véritablement, comme un processus, et de comprendre la situation de ces individus à l'aboutissement d'une dynamique d'exclusion qui se manifeste déjà avant qu'elle ne produise ces effets complètement désocialisant.* »

Cette démarche se distingue, tout en étant complémentaire de deux autres approches plus classiques, des phénomènes de marginalité et d'exclusion :

Robert CASTEL défend une approche transversale des populations en difficulté, qui chercherait à identifier ce qu'elles ont en commun, qui n'est pas seulement un très bas niveau de revenu ni telle ou telle déficience personnelle. Un tel déplacement peut susciter des modes de prise en charge également transversaux de ces populations marginalisées.

❖ *La marginalisation vue comme un processus*

L'idée essentielle que développe Robert CASTEL est que « *les situations marginales surviennent à l'aboutissement **d'un double processus de décrochage : par rapport au travail et par rapport à l'insertion relationnelle.***

*Tout individu peut être situé à l'aide de ce double axe d'une intégration par le travail et d'une inscription relationnelle.*

*En schématisant beaucoup, distinguons trois valeurs sur chacun des axes : travail stable - travail précaire - non-travail ; insertion relationnelle forte - fragilité relationnelle - isolement social.*

*En couplant ces valeurs deux à deux on obtient trois zones, soit la **zone d'intégration** (travail stable et forte inscription relationnelle, qui vont souvent de pair), la **zone de vulnérabilité** (travail précaire et fragilité des soutiens relationnels) et la **zone de marginalité** ou **zone de désaffiliation** (absence de travail et isolement relationnel). Une dernière **zone, celle de l'assistance** (absence de travail et inscription relationnelle) achève le schéma. »*

Le schéma établi par Robert CASTEL doit se lire d'une manière dynamique : les « zones » identifiées ne sont pas données une fois pour toutes, leurs frontières sont mobiles, et il s'opère des passages incessants de l'une à l'autre.

*« La zone de vulnérabilité, en particulier, occupe une position stratégique : c'est un espace social d'instabilité, de turbulences,*

*peuplé d'individus précaires dans leur rapport au travail et fragiles dans leur insertion relationnelle. D'où le risque de basculement dans la dernière zone, qui apparaît ainsi comme une fin de parcours. C'est la vulnérabilité qui alimente la grande marginalité, ou la désaffiliation. »*

### **1.2.3 Serge PAUGAM et la « disqualification sociale »**

Serge PAUGAM est un sociologue spécialiste des questions d'exclusion sociale. Il a notamment publié un ouvrage intitulé *La disqualification sociale*, dans lequel il décrit les processus d'exclusion à partir des études qu'il a menées sur la question de la pauvreté et étudie le processus de construction sociale du « statut » de pauvre, d'exclu. Il cherche en effet à déterminer comment on devient pauvre aux yeux de la société, par quel parcours un individu est conduit à être perçu et à se vivre lui-même comme pauvre. La problématique de l'étude est centrée sur la relation entre la construction d'une identité et d'un statut et les conditions sociales objectives des individus.

Les personnes en situation de pauvreté intériorisent un statut, un ensemble de rôles attachés à cette condition sociale, mais mettent aussi en place différentes stratégies pour résister au « stigmaté », à cette « identité négative » ou le détourner, ou encore pour rationaliser leur condition de manière à le rendre plus acceptable à leurs yeux et aux yeux des autres. La « disqualification sociale » désigne ce processus par lequel une personne pauvre acquiert et intériorise le statut de pauvre.

Cet ouvrage cherche à déconstruire la notion de pauvreté, à se débarrasser des prénotions qui y sont attachées de manière à l'envisager scientifiquement.

Pour serge PAUGAM, la pauvreté doit être envisagée dans sa complexité : elle est multidimensionnelle et socialement construite. Dans cette optique, il refuse toute analyse quantitative de la pauvreté fondée sur des seuils de revenus, tant elle propose une vision unidimensionnelle de la pauvreté.

Il renvoie également dos à dos l'explication culturaliste de la pauvreté, au terme de laquelle il existerait une culture de la pauvreté qui expliquerait sa reproduction par l'intériorisation de normes propres aux pauvres, et l'analyse structurelle de la pauvreté qui ne s'attache qu'aux conditions extérieures et objectives de la pauvreté. Ces deux modèles d'analyses, apparemment antagonistes, tombent dans un écueil commun : celui de valider un découpage arbitraire de la réalité, de confirmer sans l'interroger une distinction socialement construite entre les pauvres et les autres.

Pour lui au contraire, les pauvres ne peuvent être séparés a priori du reste de la société ; ils ne peuvent être étudiés en-dehors de leurs relations avec cette société qui contribue à les instituer comme tels. De plus, ils forment un groupe hétérogène.

La construction sociale de la pauvreté s'inscrit dans un double mouvement. Elle est d'abord définie par le regard de la société (et notamment des institutions d'aide sociale) sur les pauvres. Elle procède ensuite de l'intériorisation de ce statut, de la construction identitaire des pauvres et de l'apprentissage des rôles appelés par ce statut.

L'auteur montre ainsi que la société, en désignant ses pauvres, participe à la construction d'une classification, puis d'un phénomène de stigmatisation et de dévalorisation. La « *disqualification sociale* » est donc le discrédit de ceux qui ne participent pas pleinement à la vie sociale.



Serge PAUGAM distingue trois phases différentes qui, même si elles ne se succèdent pas linéairement, caractérisent le processus de disqualification sociale. Il établit une typologie, résumée dans le tableau ci-dessous :

Typologie des interventions sociales	Types de bénéficiaires de l'action sociale	Types d'expériences vécues
Intervention ponctuelle	fragiles	fragilité intériorisée
		fragilité négociée
Intervention régulière	assistés	assistance différée
		assistance installée
		assistance revendiquée
Infra-intervention	marginaux	marginalité conjurée
		marginalité organisée

#### ❖ *Les fragiles*

Les fragiles sont caractérisés par une forte précarité économique. Ils ont le plus souvent un rapport à l'emploi en forme d'intermittence, qui leur permet de subvenir partiellement à leurs besoins. Ainsi, sans être complètement assistés, ils doivent périodiquement recourir aux services sociaux pour traverser les périodes les plus difficiles. Il s'agit de personnes en stage, en CDD, exerçant de petits boulots, ou encore de chômeurs indemnisés. La fragilité correspond à une phase d'apprentissage de la disqualification sociale. Les « fragiles » ont en commun un sentiment d'infériorité, une fréquente dévalorisation de soi ; ils sont pris dans ce que serge PAUGAM appelle une « *crise de statut* ». Tout en se sentant basculer dans l'exclusion, les « fragiles » cherchent à se distinguer des plus pauvres qu'eux, à marquer leur distance. De la même façon, ils marquent un fort attachement à certaines valeurs, notamment au travail, qui tend à les mettre en conformité avec les critères de réussite de la société dans son ensemble.

Serge PAUGAM identifie deux types d'expériences vécues attachées au type des fragiles : la fragilité intériorisée et la fragilité négociée.

❖ *Les « assistés »*

Les « assistés » sont caractérisés par une relation suivie avec les travailleurs sociaux. Ils dépendent des aides sociales pour leur survie. Ils bénéficient d'une aide régulière, le plus souvent du fait d'un handicap mental ou physique. Ils entretiennent avec les services d'action sociale une relation de type contractuel. Cette relation les amène à intérioriser les attentes des services sociaux et à se conformer à des rôles attendus d'eux par ceux-ci.

Serge PAUGAM identifie trois types d'expériences vécues par les « assistés » : l'assistance différée, l'assistance installée et l'assistance revendiquée. Chacune d'entre elles constitue une étape de ce qu'il appelle la « carrière morale » des assistés, c'est-à-dire le processus par lequel les assistés intériorisent leur statut et modifient leur personnalité en fonction de celui-ci.

Cette conception de l'exclusion et de la pauvreté comme processus ne signifie pas pour autant que tout est déterminé et figé. Ainsi, tous les assistés ne passent pas successivement par ces trois états présentés comme autant d'étapes, les parcours diffèrent, ils ont des rythmes, des sens, des aléas différents. Le processus de l'exclusion n'est pas irréversible.

❖ *Les « marginaux »*

La marginalité représente l'étape succédant à celle de l'assistance dans le processus d'exclusion. Les marginaux sont des personnes durablement exclues du marché du travail, ne touchant pas ou plus le chômage et ayant renoncé à une assistance institutionnelle régulière. Souvent dans une situation de précarité extrême, notamment en ce qui concerne le logement, ces personnes survivent de petits travaux informels, de récupération, et d'aides ponctuelles des associations caritatives. Leur statut social se situe en marge de la société. Ils sont

très difficilement accessibles pour les services d'aide sociale tant ils sont éloignés d'une vie sociale « normalisée ».

La marginalité observée ici peut cependant prendre des formes très différentes. Pour autant ce statut extrêmement dévalorisé n'empêche pas la mise en place de stratégies pour échapper ou pour conjurer ce statut, pour rendre cette condition acceptable. Ce travail passe par la construction d'une identité appropriable et en accord avec les conditions objectives de ces individus.

### **1.2.4 La notion de « déclassement »<sup>14</sup>**

Un ouvrage du sociologue Camille PEUGNY, publié en 2009 et intitulé *Le Déclassement* est ici particulièrement évoqué.

Cet ouvrage fait notamment suite à celui de Louis CHAUVEL, paru en 2006, *Les Classes moyennes à la dérive*, et qui défendait l'idée que la question sociale ne se situait plus à la périphérie, dans la marginalisation d'une sous-classe désaffiliée, mais au cœur même de la société et qu'elle concernait une partie des classes moyennes salariées. La déstabilisation de ces catégories, autrefois considérées à l'abri des difficultés rencontrées par les classes populaires, s'illustre par de multiples indices tels que la stagnation des revenus intermédiaires, la fragilisation du salariat, le déclassement scolaire des jeunes diplômés et les processus de mobilité sociale descendante.

L'ouvrage de Camille PEUGNY analyse en profondeur l'un de ces indices : le déclassement social entre les générations, qui se définit comme le fait, pour les individus, d'occuper un statut social inférieur à celui de leurs parents – le statut étant mesuré par la catégorie professionnelle. La notion de déclassement renvoie à la fois à un sentiment de crainte exprimée individuellement, mais également à une réalité sociale et statistique partagée par les membres de différentes cohortes nées depuis le tournant des années 1960.

---

<sup>14</sup> Source principale : « La réalité sociale du déclassement », article de Vincent CHABAULT, paru le 19 mars 2009 sur le site : <http://www.laviedesidees.fr>

L'utilisation de cette notion de déclassement s'inscrit dans l'analyse du constat également fait par Robert CASTEL, celui du « *retournement de situation* ». À la période des Trente Glorieuses, succède une société post-industrielle où plusieurs ruptures fondamentales viennent, dans un contexte économique différent, transformer l'organisation de la société française. Cette nouvelle période se caractérise par la dégradation des perspectives de mobilité sociale pour les individus nés au tournant des années 1960.

La mobilité sociale se mesure par le biais de la profession des individus comparée à la profession des parents. Les études montrent que globalement, les trajectoires sociales ascendantes sont de moins en moins fréquentes et que, parmi les individus « mobiles », la part des déclassés (mobilité sociale descendante) augmente. En termes de mobilité sociale, les femmes sont plus désavantagées que les hommes et pour les individus de milieu modeste (ouvrier, employé), les perspectives de mobilité sociale ascendante sont de plus en plus faibles. En d'autres termes, le destin des enfants de milieux populaires, mesuré à l'âge de quarante ans, s'est détérioré : des cas d'ascension étaient plus nombreux dans les années 1980 que dans les années 2000. Pour les catégories supérieures et moyennes, les trajectoires descendantes augmentent fortement.

Si l'on examine les niveaux d'éducation et la profession occupée, il apparaît que le diplôme reste le rempart le plus solide face aux risques de déclassement. Mais plus précisément, au sein des catégories supérieures, ce sont surtout les enfants diplômés de parents diplômés qui restent à l'abri du déclassement : « La transmission héréditaire des places aurait été remplacée par la tendance à la transmission héréditaire d'un capital scolaire ». De plus, c'est surtout à partir du troisième cycle universitaire que le diplôme protège du déclassement.

Pour d'autres individus n'ayant pas atteint ce palier, l'expérience du double déclassement, social et scolaire, est observable. Il apparaît en outre que si une démocratisation « quantitative » s'est produite compte tenu des politiques scolaires, le poids du diplôme dans

l'acquisition du statut social tend à diminuer au fil des générations. Alors même que les générations nées depuis les années 1960 sont sensiblement plus diplômées que leurs aînés, la dégradation des perspectives de stabilité et de mobilité sociales contraint de nombreux individus à faire l'expérience du déclassement.

### **1.3 QUELQUES RAPPORTS PUBLICS PORTANT SUR LA THÉMATIQUE DE L'EXCLUSION**

Il est important de rappeler que la réflexion autour de ces thématiques trouve son origine dans un certain nombre de rapports et notamment du Conseil Economique et Social de la République de 1987 intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* dit : « *rapport WRESINSKI* » du nom de son rapporteur. Joseph WRESINSKI a créé l'association ATD-Quart-Monde. Il était membre du CES et était membre de la Commission des Affaires Sociales.

*« Ce rapport a eu des répercussions sociales et politiques importantes en France et dans le monde<sup>15</sup>. Après le vote de ce rapport, en 1987, Joseph WRESINSKI a pris la parole devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, à Genève, pour demander la reconnaissance de l'extrême pauvreté comme une violation des droits de l'Homme.*

*A ensuite été créée la Journée mondiale du refus de la misère, reconnue officiellement par les Nations Unies comme Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté en décembre 1992, et célébrée chaque année le 17 octobre.*

*Le rapport WRESINSKI est né d'une auto-saisine du CES en février 1985. L'ambition de son rapporteur, Joseph WRESINSKI, était d'inscrire la lutte contre la très grande pauvreté dans l'agenda politique de la France. En ce milieu des années 1980, l'action publique gouvernementale s'incarne à travers les plans « Pauvreté Précarité » initiés à partir de 1983 en réponse à la « nouvelle pauvreté*

---

<sup>15</sup> Source : <http://grandepauvrete.lecese.fr/rapport.html>.

». *L'État s'efforce de gérer l'urgence sociale, sans véritable plan d'ensemble.*

*Dans ce contexte, la posture du rapport WRESINSKI veut identifier la lutte contre la pauvreté comme un enjeu de premier ordre, nécessitant un engagement de tout le corps politique et social. Le rapport invite à une approche politique ordonnée :*

- *considérer les personnes en situation de grande pauvreté comme des partenaires ;*
- *reconnaître la misère, non respect des droits fondamentaux comme une violation des droits de l'Homme qui sont indivisibles ce qui fonde la nécessité d'une politique globale,*
- *Viser que l'efficacité des droits fondamentaux se réalise à travers le droit commun.*

*Le rapport WRESINSKI propose à la fois une vision sociétale fondée sur l'égalité, et un programme d'actions. Le rapport fonde aussi une éthique de l'action : la lutte contre la pauvreté est l'affaire de tous, parce qu'elle est un combat visant à ce que tous soient reconnus comme membres à part entière de la communauté nationale. Par opposition, est refusée la perspective d'une société duale où la question des pauvres serait traitée par des dispositifs spécifiques.*

*Les modalités d'élaboration de ce rapport étaient de plus inédites. Les membres du CES ont notamment été invités à se rendre au domicile de familles très pauvres, à participer à des rencontres des Universités Populaires Quart Monde et à visionner des documents audiovisuels donnant la parole aux très pauvres. Il fait également auditionner au CES un certain nombre d'acteurs privilégiés du combat quotidien contre la pauvreté (travailleur social, juge, instituteur...). Originale, la démarche l'est aussi par la volonté de dépasser une approche purement statistique de la pauvreté. Joseph WRESINSKI fait ainsi réaliser en tant que rapporteur du CES, des enquêtes incluant l'apport du vécu de personnes connaissant la très grande pauvreté, et intègre dans son rapport des histoires de vie témoignant des événements*

*traversés par les personnes concernées, de leurs aspirations et de leur identité, permettant ainsi aux membres du CES de s'affranchir d'une approche purement conceptuelle de la pauvreté.*

*Des historiens sont également sollicités, soulignant la tendance persistante des sociétés à diviser le monde des pauvres entre les « bons » et les « mauvais » et à mettre en œuvre, sur la base de cette représentation, des politiques ciblées laissant de côté les plus misérables, présumés à travers les âges, irrécupérables, asociaux ou coupables de leur situation. Tout ceci contribue certainement à forger au sein du CES une compréhension plus intime de la grande pauvreté, et à susciter un questionnement individuel et collectif très approfondi sur les moyens d'enrayer la stigmatisation des plus pauvres et de lutter efficacement contre la grande pauvreté.*

*Parmi les propositions du CES, un plan d'action global contre l'exclusion, assorti d'une expérimentation préalable. Le Conseil économique et social propose, dans la perspective d'un plan national de lutte contre la pauvreté, de réaliser une expérimentation (...) portant simultanément et de façon coordonnée sur les domaines suivants : l'éducation ; le logement ; la santé ; l'emploi et la formation (...) ».*

*Figurent également parmi les propositions du CES la généralisation d'un revenu minimum sous forme d'« allocation mensuelle différentielle », la mise en place d'un « service civil volontaire », l'affirmation du « droit de tous à l'habitat » avec en particulier la création de « fonds départementaux solidarité-logement », la « généralisation de la couverture des frais de maladie » ainsi qu'un appel à « la défense de l'intégrité familiale » en milieu de grande pauvreté. Est également réaffirmé « le rôle de promotion sociale de l'école » vis-à-vis des populations les plus défavorisées avec, dans cette perspective, un appel à « centrer l'effort sur l'école maternelle » et à « former l'ensemble des personnels enseignants et gestionnaires à la réalité sociale des plus démunis ».*

## **Le rapport d'information du Sénat sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Rapport SEILLIER, 2008)**

Dix ans après le vote de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le Sénat a créé une mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Le rapport de cette mission s'attache tout d'abord à définir des indicateurs de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Plus qu'une mesure de la pauvreté concentrée sur ses aspects monétaires, le rapport estime que c'est une mesure des inégalités à laquelle il faut parvenir.

Le rapport identifie une intensité et une persistance de la pauvreté monétaire.

Pour appréhender les inégalités, le rapport propose une mesure des niveaux de vie (revenu disponible) complétée par une mesure des inégalités de distribution des niveaux de vie.

Le rapport identifie les populations les plus fragiles (bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emploi, personnes isolées et travailleurs pauvres notamment) et insiste sur le caractère central de la composante économique des problématiques liées à la pauvreté et l'exclusion.

Le rapport démontre que les difficultés d'accès aux droits (soins, logement, services bancaires et crédit) sont notamment dues à la complexité du système et à l'accompagnement insuffisant des personnes fragiles.

Le rapport souligne ensuite que l'école ne parvient pas à réduire les inégalités. Le système scolaire tend en fait à reproduire les inégalités en ne favorisant pas suffisamment les trajectoires d'ascension sociale. Face à ces constats, le rapport fait des propositions dans 4 domaines (politiques d'accès aux droits et de prévention, éducation, insertion par l'activité économique et gouvernance du système). Il préconise notamment de mettre l'accent sur la prévention, de développer l'accompagnement personnalisé et l'accès aux droits des personnes



en difficulté et de simplifier l'insertion professionnelle et la gouvernance du système.

**« Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques », Rapport du Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, octobre 2011**

Ce rapport s'appuie sur la définition de la précarité<sup>16</sup> issue du rapport du Conseil Economique et Social « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », datant de 1987 et dont Joseph WRESINSKI était le rapporteur.

Le rapport s'attache à décrire **les enjeux de la participation des personnes vivant en situation d'exclusion aux politiques publiques.**

*« Etymologiquement, la notion de participation désigne le fait de prendre part à une action collective, de s'associer pour être ensemble porteurs de projets, de propositions, de revendications. La participation des personnes en situation de pauvreté est ainsi depuis longtemps une aspiration croissante qui tend à reconnaître aux personnes les plus défavorisées leur droit à s'exprimer, à exister et à être écoutées en tant que personnes à part entière au sein de la société. Ainsi, la participation a comme objectif principal l'accès à une citoyenneté pleine et entière. C'est un réel atout dans la lutte contre l'exclusion.*

*C'est une exigence croissante dans beaucoup de pays européens et pour les acteurs de l'insertion et progressivement pour les pouvoirs publics. Sa finalité est de comprendre les mécanismes d'exclusion, ses causes, ses conséquences (...)*

*En matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion plus particulièrement (c'est-à-dire en termes de droit fondamental au logement, au travail, à la vie familiale, à l'éducation, à la culture, aux revenus d'existence, à la protection de la santé, au recours à la justice), quelques lois consolident et imposent cette participation sous*

---

<sup>16</sup> Cf ; page 4 du présent rapport.

*l'influence des associations françaises et de l'UE. En France, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions adoptée en 1998 en souligne l'importance. La loi de 2002-2 impose différentes formes de participation des usagers dans des lieux et instances institutionnelles des établissements sociaux et médico-sociaux. Celle de 2008 sur le RSA et les politiques d'insertion prévoit une participation active et obligatoire des allocataires ».*

Parmi les enjeux dont est porteur le sujet de la participation des personnes en situation d'exclusion, il y a l'idée que cela peut conduire à une **reconnaissance** de ces personnes, à des **changements dans le comportement des administrations** à leur égard et, finalement, à une **amélioration de la cohésion sociale**.

### « Crise économique, marché du travail et pauvreté », Rapport de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion Sociale 2011/2012

Ce rapport de l'ONPES s'appuie sur le constat de la tendance à l'augmentation de la pauvreté en France depuis 2004. Le premier chapitre s'interroge sur les possibles phénomènes d'irréversibilité ou de maintien dans la pauvreté des populations. L'ONPES constate que, malgré les récentes mesures prises pour lutter contre l'aggravation de l'exclusion, le développement de la pauvreté en emploi et les difficultés d'accès aux droits fondamentaux se poursuivent.

Le deuxième chapitre pose la question du système de protection, étudie le bilan du revenu de solidarité active (RSA) et celui des allocations personnelles de logement au regard de la lutte contre la pauvreté. Enfin il analyse à partir de trois monographies territoriales les modalités selon lesquelles les acteurs économiques, les élus, et les personnes en situation de précarité cherchent à s'adapter au nouveau contexte de crise et mettent en œuvre des stratégies qui vont du repli à l'innovation sociale et économique. Ce second chapitre se conclut par une analyse des représentations de la population française vis-à-vis de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui fait apparaître que

nombre de personnes interrogées craignent de connaître à l'avenir, pour eux ou pour leurs enfants, une situation de pauvreté et d'exclusion.

## **1.4 LE PLAN PLURIANNUEL CONTRE LA PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE**

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été adopté lors du Comité Interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013. Son contenu s'inspire des résultats des débats de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre 2012.

Ce Plan est construit autour de cinq grands principes :

- Principe d'objectivité : considérer la pauvreté comme un phénomène important et non un phénomène marginal.
- Principe de non-stigmatisation des personnes en situation de pauvreté.
- Principe de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.
- Principe du juste-droit : lutte contre la fraude mais aussi limitation du phénomène de non-recours.
- Principe de décloisonnement des politiques sociales : conception et mise en œuvre interministérielle de ce Plan, meilleure coordination des acteurs sur le terrain.

Ce Plan se découpe selon trois axes de réforme :

- Réduire les inégalités et prévenir les ruptures
- Venir en aide et accompagner vers l'insertion
- Coordonner l'action sociale et valoriser ses acteurs

Le contenu du Plan sera repris dans les développements qui suivent.

## **1.5 POINTS DE REPÈRES CHIFFRÉS**

Midi-Pyrénées est un territoire de paradoxes puisqu'il est caractérisé par un taux de croissance plus important que la moyenne nationale mais aussi un chômage de masse (le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi de catégories A, B, C s'établit à 228 900 en Midi-Pyrénées fin février 2013 ; soit une augmentation de 9,9% sur un an) et une augmentation importante de la précarité. Le taux de chômage en Midi-Pyrénées atteint 10,4% pour le dernier trimestre 2012 (taux national : 10,2%).

Les développements qui suivent s'appuient sur **des indicateurs généraux sociaux économiques**, qui caractérisent l'environnement dans lequel se jouent les phénomènes de pauvreté, de précarité et d'exclusions. L'observation - même esquissée - de la démographie, de la situation de l'emploi, du logement, des questions d'accès à la santé et à l'éducation ainsi que la redistribution sociale des revenus permettrait à terme de mesurer la fragilisation ou le renforcement de la cohésion sociale en Midi-Pyrénées.

Suit un **état des lieux de la pauvreté et de la précarité en Midi-Pyrénées** : sur le plan statistique, tels qu'ils sont appréhendés par les dispositifs de l'action publique, les points d'entrée des indicateurs permettraient une meilleure connaissance des processus d'exclusion en rappelant que la pauvreté monétaire est toujours la cause ou la conséquence des phénomènes d'exclusion.

### **1.5.1 La pauvreté en France<sup>17</sup>**

La pauvreté est un phénomène multidimensionnel et il existe une pluralité d'indicateurs pour en appréhender les multiples facettes. C'est pourquoi on peut dire qu'il n'existe pas un seul chiffre de la pauvreté mais bien une diversité de données, qui varient selon que les choix méthodologiques que l'on fait (seuil à 50 ou à 60% du revenu médian par exemple).

---

<sup>17</sup> Source : chiffres issus de la *Lettre de l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, n°5, octobre 2012.

En 2009, 13,5% de la population française (soit 8,2 millions de personnes) vit en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 60% du revenu médian, taux en hausse de 0,5 point par rapport à 2008.

Le surendettement s'est accentué entre 2008 et 2011 (+23%). Il a de plus changé de nature et est désormais moins le fait de situations d'excès de recours aux crédits que d'insuffisances de revenus.

Selon une étude de l'INSEE, publiée le 24 avril 2013 et basée sur des chiffres de 2010, le niveau de vie de la majorité de la population a stagné ou baissé en 2010, après avoir faiblement augmenté l'année précédente. Un sur cinq vit en dessous du seuil de pauvreté, augmentant ainsi quasiment de 20 %. Une autre tranche d'âge est particulièrement concernée par cette précarité, il s'agit des femmes de plus de 75 ans : près de 16 % d'entre elles vivent en dessous du seuil de pauvreté.

La pauvreté touche de manière différenciée les ménages et les territoires. Ainsi, **près d'un tiers des familles monoparentales (soit 2,3 fois plus que l'ensemble de la population) et 21% des familles nombreuses sont confrontées à la pauvreté monétaire.** Ce taux est également élevé chez les **jeunes de 18 à 24 ans (22,5%), les enfants (18%) et les femmes de plus de 75 ans (12,4%).**

L'Observatoire des inégalités<sup>18</sup> confirme que les données générales sur la pauvreté masquent le fait que le risque de pauvreté est en fait très inégal selon les populations. Ainsi, la moitié des pauvres ont moins de 30 ans : la pauvreté touche en premier lieu les enfants, les adolescents et les jeunes adultes dont près d'un sur dix est pauvre. En outre, la population pauvre est aussi plus souvent féminine et vit au sein d'une famille monoparentale. Les femmes représentent ainsi 54% des pauvres. Une partie d'entre elles sont à la tête d'une famille monoparentale : un million de personnes vivant dans ce type de famille sont pauvres, soit 21,7% d'entre elles. Les couples avec

---

<sup>18</sup> Observatoire des Inégalités, « Qui sont les pauvres en France ? », 16 octobre 2012.

enfants sont moins souvent pauvres que la moyenne (6,5%) mais ils sont très nombreux (1,9 million) et représentent 40% des personnes pauvres.

Par ailleurs, les non-diplômés sont plus souvent pauvres : 10,2% d'entre eux le sont, contre 3,3% pour les bac + 2. Au total, 43,6% des pauvres n'ont aucun diplôme, 4,6% disposent d'un bac + 2. En termes de catégories sociales, 60% des pauvres vivent dans un ménage dont la personne de référence est ouvrière, employée ou inactive. 10,1% des employés et 8,1% des ouvriers sont pauvres, contre 1,6% des cadres supérieurs.

Enfin, ne pas avoir d'emploi fragilise : compte tenu des faibles indemnités versées aux demandeurs d'emploi jeunes ou en fin de droits, le taux de pauvreté atteint 23,7% chez les chômeurs. Il est de 16,6% chez les inactifs et 11,6% chez les indépendants.

Du point de vue des disparités territoriales : dans les 5 départements les plus pauvres, la pauvreté est deux fois plus élevée que dans les 5 départements les moins touchés. Elle atteint presque 23% en Seine-Saint-Denis et est inférieure à 10% en Ile-de-France, région qui concentre cependant le plus grand nombre de personnes pauvres et où l'intensité de la pauvreté (c'est-à-dire l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté) est parmi les plus élevées.

Le taux de pauvreté en zone rurale est supérieur à celui enregistré en zone urbaine (en 2008, 14,4% contre 12,7%). Il est toutefois nettement plus élevé dans les zones urbaines sensibles (32,4% en 2009).

L'aggravation de la situation se repère à travers l'augmentation du nombre de ménages dont les dépenses de logement sont supérieures à 40% de leur revenu (8,4% en 2010 contre 7,3% en 2008) et l'augmentation du renoncement aux soins pour raisons financières (15,4% en 2008 contre 14,1% en 2006), et ce malgré le rôle positif joué par le système de protection sociale qui réduit d'environ 50% le taux de pauvreté.

Disposer d'un emploi limite le risque d'être en situation de pauvreté puisque le taux de pauvreté monétaire était en 2008 en effet 3 fois plus élevé pour un chômeur que pour l'ensemble de la population. Cependant, avoir un emploi n'est plus une situation suffisante pour ne pas passer sous le seuil de pauvreté : en 2009, 6,7% de la population en emploi est en situation de pauvreté monétaire et ce phénomène est particulièrement accentué chez les femmes seules chargées de famille (15,5%), les travailleurs isolés (9%) et dans certains secteurs où la précarité de l'emploi est importante comme l'hôtellerie-restauration (19%), les services à la personne (15%) ou encore l'agriculture.

### ***1.5.2 Les statistiques de la pauvreté en Midi-Pyrénées***

Avec une personne sur huit vivant sous le seuil de pauvreté, Midi-Pyrénées est particulièrement concernée par la pauvreté, Ariège et Tarn-et-Garonne figurant même parmi les 20 départements de France les plus touchés par ce phénomène. Les familles monoparentales et les personnes seules, notamment les personnes âgées vivant en milieu rural, sont les plus vulnérables. Relativement plus nombreuses dans la région, ces dernières sont aussi souvent plus pauvres que dans le reste du pays.

	Taux de pauvreté (%)	Indicateur d'intensité de la pauvreté (%)	Niveau de vie médian (€/UC)
<b>Ariège</b>	15,6	18,5	14 479
<b>Aveyron</b>	14,2	16,5	14 547
<b>Haute-Garonne</b>	10,8	18,1	16 800
<b>Gers</b>	13,7	16,5	14 671
<b>Lot</b>	14,1	16,7	14 813
<b>Hautes-Pyrénées</b>	11,8	16,5	15 057
<b>Tarn</b>	13,6	17,4	14 638
<b>Tarn-et-Garonne</b>	15,2	17	14 478
<b>Midi-Pyrénées</b>	<b>12,6</b>	<b>17,4</b>	<b>15 439</b>

❖ *Plus d'un habitant de Midi-Pyrénées sur 10 vit sous le seuil de pauvreté*

Selon les dernières données disponibles, **12,6% des Midi-Pyrénéens** vivent sous le seuil de pauvreté contre 11,7% au niveau national. Ces 334 000 personnes vivent avec moins de 9 460 euros par an (788 euros par mois) et par unité de consommation. Midi-Pyrénées se classe au 7<sup>ème</sup> rang des régions métropolitaines par l'importance de son taux de pauvreté derrière les régions les plus touchées, situées sur le pourtour méditerranéen (Languedoc-Roussillon, Provence Côte d'Azur) et dans le nord (Nord-Pas-de-Calais).

Ce taux de pauvreté élevé en Midi-Pyrénées tient essentiellement au caractère rural de la région. La pauvreté est en effet fréquente dans les campagnes car les revenus y sont de plus en plus bas et les personnes seules de plus de 65 ans qui ne veulent pas quitter leur territoire et maison, plus nombreuses à subir cette précarité ambiante. La pauvreté en zone rurale en Midi-Pyrénées est encore plus marquée qu'à l'échelle de la France métropolitaine ; son taux atteint **15,9%** contre 13,7% en métropole.



Cependant, en terme de nombre de personnes concernées, la majorité des ménages pauvres vit dans les départements les plus urbanisés. La Haute-Garonne, qui regroupe à elle seule 42% de la population régionale, concentre à elle seule 36% de « pauvres ».

❖ *Une pauvreté qui touche surtout les personnes seules, les familles monoparentales et les personnes âgées*

Les personnes seules sont plus touchées par la pauvreté dans la région que dans le reste de la France (18,6% contre 13,9%). Le taux de pauvreté est de 21,7% chez les familles monoparentales, mais c'est parmi les personnes de plus de 65 ans que Midi-Pyrénées se démarque le plus de la moyenne française : 12% contre 7,8% dans le reste du pays. C'est une donnée d'autant plus importante que Midi-Pyrénées est au 5<sup>ème</sup> rang des régions ayant la part la plus élevée de personnes âgées et que le vieillissement démographique est accentué dans les départements les plus ruraux de la région comme l'Aveyron, le Lot, le Gers, qui comptent plus de 12% de personnes âgées de plus de 75 ans (8% en moyenne nationale). Le vieillissement de la population régionale devrait en outre se poursuivre d'ici 2015.

❖ *La transformation des structures familiales et des milieux de vie se confirme*

Selon l'INSEE, l'évolution 1999-2010 confirme la profonde redistribution dans la région des catégories socioprofessionnelles marquée par la forte augmentation des classes sociales les plus favorisées mais aussi des retraités et par la baisse continue des exploitants agricoles.

Le pourcentage de la population ayant atteint un niveau d'études supérieures augmente, particulièrement en Haute-Garonne.

La part des familles monoparentales augmente et représente, d'après l'INSEE, 7,5% des ménages de Midi-Pyrénées.

Les situations à risque d'isolement des personnes âgées augmentent aussi : elles sont plus fréquentes dans les pôles urbains mais aussi dans les zones de montagne.

Les enjeux de cohésion sociale diffèrent selon les territoires mais l'isolement dans un contexte de précarité est un mal communément réparti qui influe sur l'état de santé et les besoins de santé.

En Midi-Pyrénées, les difficultés financières touchent particulièrement les personnes seules et les familles monoparentales : 42% des personnes seules et 57% des familles monoparentales sont pauvres ou modestes (soit respectivement 3 et 2 points de plus qu'en moyenne France métropolitaine)<sup>19</sup>.

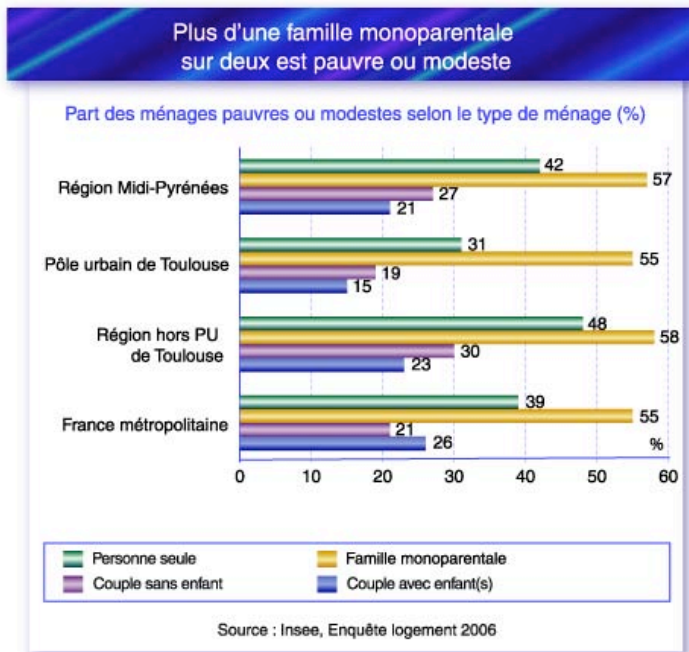
Dans le pôle urbain, ce phénomène est moins marqué pour les personnes seules : 1 sur 3 est pauvre ou modeste. En revanche, les familles monoparentales de Toulouse sont particulièrement défavorisées puisque 74% d'entre elles sont pauvres ou modestes<sup>20</sup>. Les difficultés financières touchent aussi les familles nombreuses : en Midi-Pyrénées, parmi les couples avec enfant(s), un tiers des familles avec plus de trois enfants à charge sont pauvres, contre un cinquième des familles avec trois enfants ou moins<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Source : « Influence de la pauvreté et de la mobilité résidentielle sur le choix du logement », INSEE Midi-Pyrénées, juillet 2009.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ibid.



❖ *Une pauvreté différente selon les territoires*

Comme pour l'ensemble de la population, les ménages pauvres ou modestes se répartissent inégalement sur le territoire. Dans le pôle urbain de Toulouse, la concentration des ménages pauvres est plus forte dans la ville-centre (18%) et moindre dans la périphérie (11%). De même, les écarts de revenus sont plus forts dans Toulouse qu'en périphérie : ainsi, les 10% de ménages les plus aisés y perçoivent un revenu 12 fois supérieur à celui des 10% de ménages les moins favorisés, alors que ce rapport est de 7 en périphérie.

Les jeunes ménages et les actifs, qu'ils aient un emploi ou soient au chômage, sont relativement plus nombreux dans le pôle urbain de Toulouse : ils représentent les deux tiers des ménages pauvres ou

modestes<sup>22</sup>. La part des ménages pauvres ou modestes est la plus forte parmi les moins de 30 ans : elle s'y établit à 37% aussi bien dans la ville-centre qu'en périphérie.

En dehors du pôle urbain, les seniors et donc les retraités sont relativement plus nombreux et constituent 44 % des ménages pauvres ou modestes.

Toutefois, de grandes tendances se dessinent tous territoires confondus. Ainsi, les jeunes de moins de 30 ans et les seniors d'au moins 65 ans sont plus nombreux parmi les ménages pauvres ou modestes que parmi l'ensemble des ménages. Les inactifs, notamment les retraités, mais aussi les chômeurs, sont relativement plus nombreux.

Certaines catégories de ménages ou de familles ont aussi plus souvent des difficultés financières que les autres : les personnes seules, les familles monoparentales et les familles nombreuses.

### ***1.5.3 Les revenus<sup>23</sup> des Midi-Pyrénéens***

En 2010, en Midi-Pyrénées, la moitié des Midi-Pyrénéens vivent dans un ménage déclarant moins de 1 538 euros de revenus par mois et par unité de consommation et 10 % moins de 585 euros.

Les 10 % des personnes les plus aisées vivent dans un ménage qui déclare des revenus 5,1 fois supérieurs à ceux des 10 % les plus modestes. Cette proportion, qui mesure la disparité des revenus, tend à s'accroître, en Midi-Pyrénées comme pour l'ensemble des régions de province.

---

<sup>22</sup> Ibid. Dans ce document, il est question des ménages pauvres et des ménages modestes. C'est une question de niveau de revenus qui distingue ces deux catégories : les ménages pauvres sont les ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur ou égal à 839 euros par mois ; les ménages modestes ont un revenu compris entre 839 euros et 1 053 euros. Le seuil de 839 euros correspond à 60% du revenu médian et celui de 1 053 euros est le niveau de revenu au-dessous duquel se situent 30% des ménages.

<sup>23</sup> Source : « Une approche de la précarité », publication de l'INSEE, Données 2010 (édition 2012).

La Haute-Garonne se distingue toujours par des revenus plus élevés : le revenu médian, 1 714 euros, y est nettement supérieur à celui de l'ensemble de la région et de la France métropolitaine. Les écarts de revenus y sont aussi plus grands : les plus aisés déclarent un revenu 5,4 fois supérieur à celui des plus modestes. À l'opposé, l'Ariège et le Tarn-et-Garonne affichent les revenus médians les plus bas de Midi-Pyrénées, du fait de la présence de très faibles revenus : 10 % de leurs habitants déclarent en effet des revenus inférieurs à 500 euros par mois et par unité de consommation.

	Revenu fiscal mensuel par unité de consommation (euros)		
	Médian	1er décile	9ème décile
Ariège	1 382	470	2 598
Aveyron	1 425	614	2 661
Haute-Garonne	1 714	620	3 329
Gers	1 450	594	2 731
Lot	1 443	584	2 751
Hautes-Pyrénées	1 483	610	2 714
Tarn	1 432	554	2 724
Tarn-et-Garonne	1 398	500	2 637
<b>Midi-Pyrénées</b>	<b>1 538</b>	<b>585</b>	<b>2 992</b>
France	1 562	565	3 162

Source : INSEE, DGFIP

### 1.5.4 La précarité financière

#### Allocataires et populations à bas revenus<sup>24</sup>

	2010 (seuil de bas revenus : 956 euros)			2011 (seuil de bas revenus : 982 euros)			Allocataires et leurs conjoints en 2011	
	Allocataires	Population couverte	Part de la population couverte parmi les moins de 65 ans (%)	Allocataires	Population couverte	Part de la population couverte parmi les moins de 65 ans (%)	F	H
Ariège	10 956	24 872	21	11 298	25 458	21,3	8 163	6 419
Aveyron	14 558	35 198	16,6	14 811	35 751	16,9	10 984	9 370
Haute-Garonne	75 062	157 736	14,8	78 028	165 632	15,5	55 263	42 868
Gers	9 752	22 724	15,8	10 176	23 572	16,3	7 492	5 795
Lot	9 774	22 379	17	10 066	22 864	17,2	7 158	5 991
Hauts-Pyrénées	13 589	29 836	16,8	13 969	30 515	17,1	9 964	7 563
Tarn	22 983	54 974	18,7	24 305	57 062	19,3	17 992	13 953
Tarn-et-Garonne	16 381	40 623	20,7	17 056	42 239	21,5	12 920	10 164
<b>Midi-Pyrénées</b>	<b>173 055</b>	<b>388 342</b>	<b>16,6</b>	<b>179 709</b>	<b>403 093</b>	<b>17,2</b>	<b>129 936</b>	<b>102 123</b>

Sources : CAF, MSA, INSEE

<sup>24</sup> Source : « Une approche de la précarité financière en Midi-Pyrénées - Tableaux de bord - édition 2013 (données 2011) ».

Parmi les allocataires de la CAF ou de la MSA, en 2011, ce sont en Midi-Pyrénées 403 100 personnes de moins de 65 ans qui disposent de ressources inférieures au seuil de bas revenus (982 euros par mois et par unité de consommation). Cette population en situation de précarité financière, en constante augmentation depuis 2009, représente 17,2% des moins de 65 ans.

Ces évolutions à la hausse sont repérables sur l'ensemble des départements, en 2011, alors que l'année précédente, certains départements avaient vu la proportion de personnes concernées diminuer (Hautes-Pyrénées, Tarn et, dans une moindre mesure, Ariège). En 2011, c'est en Haute-Garonne que la hausse est la plus forte (+ 5%, après une hausse de 3,3% en 2010 et de 6,7% en 2009), la part de cette population en situation de précarité financière atteignant désormais 15,5%. Elle avoisine les 20% dans le Tarn-et-Garonne, l'Ariège et le Tarn.

Pour le Tarn-et-Garonne et l'Ariège, l'ensemble du territoire est concerné. Dans les autres départements, la précarité financière tend plutôt à se concentrer dans certaines grandes agglomérations (Tarbes, Albi, Castres, Cahors) et dans certaines zones rurales.

### **1.5.5 Les travailleurs pauvres<sup>25</sup>**

Dans le pôle urbain toulousain, avoir un emploi ne protège pas de la pauvreté, puisque 48% des ménages pauvres ou modestes sont ceux

---

<sup>25</sup> Travailleur pauvre : le concept de travailleur pauvre repose sur deux conditions simultanées sur la même période de référence (12 mois consécutifs) : être travailleur et appartenir à un ménage pauvre (au sens de la pauvreté monétaire).

Le seuil de la pauvreté monétaire est calculé à partir de l'Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS). Il correspond à 60 % de la médiane des niveaux de vie observés au niveau national. Il est égal à 880 euros par unité de consommation et par mois.

Est identifié comme travailleur toute personne ayant été active pendant au moins 6 mois sur les 12 mois de la période de référence, dont au moins 1 mois en emploi.

dont la personne de référence occupe un emploi<sup>26</sup>. Ce sont en majorité des familles monoparentales, et lorsqu'il s'agit d'un couple, la personne de référence est plus souvent seule à occuper un emploi : c'est le cas une fois sur deux contre une fois sur trois pour l'ensemble des ménages.

Dans le reste de la région en revanche, la part des ménages pauvres ou modestes dont la personne de référence occupe un emploi y est plus faible.

Au total, en Midi-Pyrénées, plus de 100 000 travailleurs<sup>27</sup> appartiennent à un ménage pauvre (vivant avec moins de 880 euros par mois et par unité de consommation), soit un taux de 9%, ce qui place la région parmi les plus touchées, après le Languedoc-Roussillon.

C'est de la conjonction de facteurs individuels et de la situation familiale du travailleur que résulte cette « pauvreté laborieuse ».

Les facteurs individuels sont le plus souvent liés à la qualification et aux conditions d'insertion sur le marché du travail.

Les travailleurs pauvres sont dans leur ensemble peu qualifiés. En Midi-Pyrénées, 64 % des travailleurs pauvres ont un niveau de diplôme inférieur ou égal au brevet des collèges ou à un équivalent. Être diplômé d'un 1<sup>er</sup> cycle universitaire, c'est avoir 7 fois plus de chances d'échapper à la pauvreté qu'être sorti du système scolaire sans diplôme ou avec un certificat d'étude primaire.

Par ailleurs, les travailleurs indépendants sont davantage exposés à la pauvreté que les salariés à temps plein : ainsi en Midi-Pyrénées, 16 % des indépendants sont considérés comme pauvres contre 3 % seulement des salariés à temps plein. La part des travailleurs pauvres parmi les professions indépendantes est plus forte pour les hommes que pour les femmes (18 % contre 12 %). Aussi, parmi les hommes

---

<sup>26</sup> Source : « Influence de la pauvreté et de la mobilité résidentielle sur le choix du logement », INSEE Midi-Pyrénées, juillet 2009.

<sup>27</sup> Source : « Une approche de la précarité en Midi-Pyrénées - zoom travailleurs pauvres », édition 2010.



considérés comme travailleurs pauvres en Midi-Pyrénées, 42 % sont des travailleurs indépendants, contre 29 % au niveau national. Cet écart s'explique par la plus forte proportion de l'emploi non salarié dans la région (12 % des emplois contre 9 % au niveau national) lié notamment au poids du secteur agricole et de l'artisanat.

Enfin, le fait de travailler à temps partiel est également un facteur de risque : pour un salarié, travailler à temps partiel multiplie par 4 le risque d'être travailleur pauvre. Les femmes travaillant plus souvent à temps partiel, elles sont donc plus touchées : la moitié des travailleuses pauvres, en Midi-Pyrénées comme au niveau national, travaillent à temps partiel.

La faiblesse du revenu d'activité liée aux modalités de travail explique en grande partie la situation de pauvreté : au niveau national, 71 % des travailleurs pauvres perçoivent moins que le Smic en moyenne sur l'année contre 21 % pour l'ensemble des personnes en emploi.

Pour ce qui est des caractéristiques propres au ménage, il apparaît que les facteurs familiaux peuvent aggraver ou au contraire limiter le risque de pauvreté pour un travailleur.

En Midi-Pyrénées, alors que 4% des travailleurs vivant en couple sans enfant sont pauvres, c'est le cas de 6% de ceux vivant en couple avec enfants (6 %).

Le risque de pauvreté est directement lié à l'activité du conjoint ou d'autres personnes du ménage : au niveau national, le taux de pauvreté passe de 20 % lorsque le travailleur est l'unique apporteur de ressources à 4 % lorsque d'autres membres du ménage disposent de revenus d'activité ou de substituts (retraites, allocations chômage, etc.).

Parmi les travailleurs vivant seuls, 9 % sont considérés comme pauvres.

La combinaison de facteurs individuels et de facteurs familiaux influe sur le risque de pauvreté selon l'âge. Le taux de pauvreté des travailleurs de 30 à 39 ans est de 6 % contre 8 % aux autres âges en moyenne.

Le sexe n'est pas très discriminant mais peut jouer selon la situation familiale : le taux de pauvreté est de 5 % pour les femmes vivant en couple avec enfants et qui travaillent, contre 8 % pour les hommes dans la même situation. À l'inverse, le taux de pauvreté est de 15 % pour les femmes élevant seules leurs enfants, contre 11 % pour les hommes à la tête d'une famille monoparentale. C'est trois fois plus que lorsque la femme travaille au sein d'un couple avec enfants. En Midi-Pyrénées, 44 % des travailleurs pauvres sont des femmes.

### 1.5.6 Le chômage en Midi-Pyrénées

#### Taux de chômage et structure de la demande d'emploi fin 2011

	Taux de chômage (%) (1)		Demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C au 31/12/11 (2)				Part des demandeurs d'emploi de longue durée dans les catégories A, B, C (%) (3)
	2010	2011	Evolution 2011/2010 (%)	Part de (%)			
				Femmes	Moins de 25 ans	50 ans et plus	
	Nombre						
Ariège	10,9	11,7	9,4	52,8	16,2	22,2	37,1
Aveyron	6,6	6,6	7,5	53,7	17,9	21	32,4
Haute-Garonne	9,5	9,6	7,2	53,1	16	16,6	37,9
Gers	7,1	7,4	7,7	56	16	22,9	34,3
Lot	8,5	9,3	10,6	53,1	15,9	23,3	37
Hauts-Pyrénées	10,2	10,6	7,3	54	15,5	23,5	33,6
Tarn	10,2	10,8	8,6	53	17,7	20,2	39,6
Tarn-et-Garonne	10,2	10,9	11,5	54,5	17,2	19,7	36,8
Midi-Pyrénées	9,3	9,6	8,1	53,5	16,4	19,1	37,1
France métropolitaine	9,3	9,4	5,3	54,7	17	19,2	37,4

*Source : Pôle Emploi, INSEE*

- (1) Taux de chômage (au sens du BIT) localisés du 4<sup>ème</sup> trimestre
- (2) Demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C – données brutes  
Demandeurs d'emploi élargis aux catégories B et C  
Seules les catégories A étaient pris en compte dans les tableaux de bord 2008
- (3) demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an.

Le taux de chômage en Midi-Pyrénées a augmenté de 0,3 point entre les 4<sup>ème</sup> trimestres 2010 et 2011, pour atteindre 9,6% de la population active régionale. Ce taux dépasse désormais celui de la France métropolitaine, alors qu'il lui était identique fin 2010.

Le taux de chômage augmente dans tous les départements de Midi-Pyrénées, sauf en Aveyron où il stagne.

Alors qu'elle avait connu un ralentissement en 2010 en Midi-Pyrénées, la croissance du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C s'accélère à nouveau en 2011 (+ 8,1%).

La part des 50 ans et plus parmi les inscrits à Pôle Emploi augmente, passant de 17,5% en 2010 à 19,1% en 2011. En revanche, la part des moins de 25 ans a diminué.

Le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée continue à augmenter en 2011 en Midi-Pyrénées (+ 9%) mais nettement moins qu'en 2010 où sa croissance s'approchait de 18% dans la région. Cette hausse dépasse tout de même les 11% dans 3 départements (Ariège, Lot et Tarn).

Un lien peut être établi entre chômage et pauvreté : en Midi-Pyrénées, la part des ménages pauvres ou modestes dont la personne de référence est au chômage est deux fois plus élevée que parmi l'ensemble des ménages<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Source : « Influence de la pauvreté et de la mobilité résidentielle sur le choix du logement », INSEE Midi-Pyrénées, juillet 2009.

### **1.5.7 Les bénéficiaires de minima sociaux**

Parmi les huit minima sociaux existant en France métropolitaine, quatre d'entre eux couvrent 96 % des allocataires de Midi-Pyrénées en 2011 :

- le Revenu de solidarité active (RSA) socle, avec ses deux volets le RSA socle non majoré et le RSA socle majoré pour isolement
- l'Allocation de solidarité spécifique (ASS)
- l'Allocation adulte handicapé (AAH)
- l'Allocation supplémentaire du minimum vieillesse (AS), à laquelle se substitue progressivement l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Ces quatre principaux minima sont versés à 156 300 personnes, dont 126 500 perçoivent l'un des trois minima destinés aux moins de 65 ans (RSA socle majoré ou non, ASS, AAH) et 29 800 perçoivent l'AS ou l'ASPA.

En Midi-Pyrénées, le nombre total d'allocataires d'au moins l'un des quatre minima continue d'augmenter, de 2,7 % en 2011. La dégradation de l'économie à partir de la mi-2008 contribue encore à la hausse du nombre d'allocataires pour les dispositifs tournés vers la population en âge de travailler, mais de façon moindre : la croissance du nombre d'allocataires du RSA socle non majoré continue de ralentir : + 4,2% en 2011 après une hausse de 7 % en 2010 et de 12,2 % en 2009.

Le nombre d'allocataires de l'ASS augmente quant à lui de 3,3 % avec le développement du chômage de longue durée.

Le nombre d'allocataires de l'AS ou de l'ASPA continue de diminuer (- 2,3 %), mais de façon moins importante qu'en 2010. Cette baisse résulte d'un effet de ciseau entre deux évolutions contraires : d'une part celle du régime général qui se traduit par une hausse des entrées dans le dispositif du fait de la revalorisation du plafond de ressources intervenue en 2009, d'autre part celle du régime agricole qui continue de perdre des allocataires.

Le nombre d'allocataires de l'AAH progresse de 4,6 % sous l'impulsion du plan de revalorisation sur cinq ans engagé en 2008. La part de la population couverte en Midi-Pyrénées est légèrement supérieure à celle de l'ensemble du territoire métropolitain.

### ***1.5.8 Zoom sur le Revenu de Solidarité Active (RSA)***

Le RSA est une prestation entrée en vigueur le 1er juin 2009 en France métropolitaine. Sa première composante, le RSA socle, a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API), ainsi que certains dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. Il est versé par les caisses d'allocations familiales ou les caisses de mutualité sociale agricole.

Remplaçant pour l'essentiel des aides existantes, la plupart des bénéficiaires avaient basculé automatiquement vers le RSA socle à sa mise en place.

Pour pouvoir bénéficier du RSA socle, il faut avoir au moins 25 ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants (ou attendre un enfant). L'extension du RSA aux jeunes actifs de moins de 25 ans pouvant justifier de deux ans d'activité professionnelle dans les trois dernières années est intervenue le 1<sup>er</sup> septembre 2010. Le dispositif prévoit également un droit à l'accompagnement.

La seconde composante, le RSA activité, bénéficie aux personnes qui travaillent mais perçoivent de faibles revenus d'activité. Un allocataire peut bénéficier simultanément de la composante socle et de la composante activité du RSA. L'ensemble assure en général un revenu plus élevé aux personnes en emploi. Le RSA activité seul n'est pas un minimum social.

Le dispositif RSA s'est mis en œuvre progressivement dans un contexte de crise économique : fin 2010, un an et demi après son entrée en vigueur, il n'a pas totalement atteint son régime de croisière.

Le RSA socle non majoré demeure le minimum social le plus distribué en Midi-Pyrénées, comme au niveau national : il est versé à un tiers des allocataires d'au moins l'un des quatre principaux minima, soit 54 100 allocataires en 2011, dont 200 jeunes de moins

de 25 ans bénéficiant du nouveau dispositif. En tenant compte des familles des allocataires, il bénéficie à 102 000 personnes dans la région, soit 4,3 % des moins de 65 ans.

Le poids du RSA socle non majoré est inégalement réparti sur le territoire régional. Il est peu versé en Aveyron (2,4%), qui fait partie des 10 départements les moins touchés de France. En revanche, l'Ariège, avec 6,4%, fait partie des 10 départements les plus concernés.

Entre 2010 et 2011, le nombre d'allocataires du RSA socle non majoré continue à augmenter mais de manière plus ralentie que l'année précédente. Le nombre d'allocataires en Midi-Pyrénées progresse de 4,2% % en 2011 après une hausse de 7% en 2010 et 12,2 % en 2009.

Cette croissance décélère dans tous les départements de la région, hormis l'Ariège où le nombre d'allocataires augmente encore de 4,5%. Le ralentissement est important aussi en Haute-Garonne, qui compte toutefois près de la moitié des allocataires de la région. Les hausses les plus importantes sont constatées dans le Tarn-et-Garonne et dans le Gers.

L'augmentation du nombre d'allocataires du RSA socle non majoré est directement imputable au contexte économique ralenti en 2011, qui s'est traduit par des ajustements importants sur le marché du travail et une forte progression du nombre de chômeurs, avec une répercussion quelques mois après sur le nombre d'allocataires du RSA.

La population couverte par le RSA socle non majoré vit surtout dans les espaces urbains, notamment dans les grandes villes. Elle se concentre ainsi au centre de l'agglomération de Toulouse : le contraste est fort avec la couronne périurbaine où les allocataires du RSA socle non majoré sont relativement peu nombreux. La part des bénéficiaires est également forte à Tarbes (près de 10% des moins de 65 ans), Montauban (9,3%), Castres et Albi (8%). Dans les départements les plus touchés, la géographie du RSA socle rappelle celle de la précarité financière. Ainsi en 2010, les bénéficiaires sont

proportionnellement les plus nombreux en Ariège, notamment dans le Couserans, ainsi que, dans une moindre mesure, en Tarn-et-Garonne, en particulier à Montauban et dans sa périphérie.

Les bénéficiaires du RSA socle majoré au titre de parent isolé sont en grande partie ceux qui percevaient l'Allocation de parent isolé (API) avant juin 2009 (le public s'est toutefois élargi puisque le RSA socle majoré est désormais distribué aux parents isolés dont les enfants à charge ont moins de 25 ans, contre 20 ans auparavant).

En 2011, quelque 7 800 parents isolés, essentiellement des femmes (à 95,4%), perçoivent le RSA socle majoré en Midi-Pyrénées. Avec les enfants, la population couverte s'élève ainsi à 22 100 personnes, soit 0,9 % des moins de 65 ans. La part de la population couverte est un peu plus élevée en Ariège, Tarn et Tarn-et-Garonne. Au niveau régional, le nombre de personnes couvertes stagne en 2011, alors qu'il continue de baisser en métropole.

Le RSA Activité seul (qui n'est pas assimilée à un minimum social) ouvre des droits à de nouveaux bénéficiaires qui travaillent et perçoivent de faibles revenus. Il concerne fin 2011, 20 700 allocataires en Midi-Pyrénées, soit près d'un quart de l'ensemble des bénéficiaires du RSA. La population couverte est de 46 300 personnes, soit 2 % des moins de 65 ans. Le nombre d'allocataires bénéficiant du RSA activité jeune est de 400 environ, soit une hausse de 31% en un an.

Les femmes sont presque deux fois plus concernées par le dispositif que les hommes. Cela est en partie dû au fait qu'elles occupent plus souvent que les hommes un emploi à temps partiel : 32% des femmes salariées sont à temps partiel en Midi-Pyrénées en 2010, contre 11% des salariés hommes.

Les bénéficiaires du RSA activité de la région sont en baisse de 1,3% en 2011, après avoir connu une forte hausse l'année précédente. La montée en charge du dispositif depuis la mi-2009 est intervenue dans un contexte économique dégradé mais depuis la mi-2010, le rythme d'évolution a ralenti. Alors que l'augmentation était constatée dans tous les départements de la région en 2010, il est en diminution dans



De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
Quels chemins vers l'inclusion ?

5 d'entre eux en 2011. La baisse la plus forte est repérable en Aveyron (- 7%). En Haute-Garonne et dans le Tarn en revanche, le nombre d'allocataires progresse légèrement. Dans le Lot, la hausse est plus marquée (+ 3,5%).

	Ariège	Aveyron	Haute-Garonne	Gers	Lot	Hautes-Pyrénées	Tarn	Tarn-et-Garonne	Midi-Pyrénées	France
<b>Allocataires de RSA au 31.12.2011</b>	<b>6 083</b>	<b>4 281</b>	<b>38 392</b>	<b>4 240</b>	<b>4 227</b>	<b>6 136</b>	<b>11 409</b>	<b>8 036</b>	<b>82 804</b>	<b>1 869 687</b>
RSA socle seul majoré	478	353	3 142	340	293	544	1 003	686	6 839	167 179
RSA socle seul non majoré	3 387	2 056	21 151	1 950	1 969	3 015	6 043	4 166	43 737	1 024 728
RSA socle + activité majoré	63	67	448	50	59	82	111	86	966	20 661
RSA socle + activité non majoré	823	614	4 288	669	664	783	1 368	1 099	10 308	195 846
RSA activité seul majoré	109	109	847	101	99	158	261	179	1 863	42 488
RSA activité seul non majoré	1 176	1 059	8 257	1 105	1 096	1 511	2 509	1 742	18 455	409 368
<b>Taux de population couverte par le RSA total en %</b>	<b>7,9</b>	<b>3,2</b>	<b>6,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>6,5</b>	<b>7,4</b>	<b>5,8</b>	<b>6,3</b>
Allocataires de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) au 31.12.11	983	928	5 793	872	1 156	1 353	2 301	1 277	14 663	345 300
Allocataires pour 100 personnes de 15 à 64 ans	1	0,6	0,7	0,8	1,1	1	1	0,8	0,8	0,8
Allocataires de l'allocation Supplémentaire Vieillesse (ASV) et de l'allocation de	1 982	3 856	9 670	2 884	2 018	2 856	4 028	3 247	30 541	479 459
Allocataires de l'ASV pour 100 personnes de 60 ans et +	5,8	5,8	5,4	6,4	4,8	5,4	4,9	6,9	5,6	4,5
<b>Bénéficiaires de la Couverture Universelle Complémentaire (CMUC) au 31.12.11</b>	<b>11 833</b>	<b>10 084</b>	<b>77 159</b>	<b>9 188</b>	<b>8 372</b>	<b>12 946</b>	<b>23 994</b>	<b>17 816</b>	<b>171 392</b>	<b>3 796 184</b>
Bénéficiaires de la CMUC en % de la population totale	7,7	3,6	6,2	4,8	4,8	5,6	6,4	7,3	5,9	6

Source : document de la DRJSCS de Midi-Pyrénées, Panorama statistique Jeunesse, Sports, Cohésion Sociale 2012.

## 1.6 LES ANALYSES DU CESER DANS SES PRÉCÉDENTS AVIS

Dans différents Avis votés ces dernières années, le CESER a fait des propositions visant à améliorer la situation des personnes en situation de précarité.

### 1.6.1 *Les avis sur le thème de la santé*

Ainsi, dans l'Avis intitulé « l'offre de soins en Midi-Pyrénées » voté en mai 2004, le CESER préconisait un **renforcement de l'accès aux soins des publics en situation de précarité**.

Constatant que malgré la proportion des personnes vivant grâce à une action de solidarité en Midi-Pyrénées supérieure à la moyenne nationale, le CESER partageait le constat selon lequel, malgré les aspects positifs du Programme Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS), certaines personnes en situation de précarité n'accédaient pas à la CMU, souffraient de carences en matière d'éducation à la santé et n'osaient pas revendiquer des problèmes de santé.

Par ailleurs, à l'instar de l'Association Médecins du Monde, le CESER regrettait le fait que des structures telles que la permanence d'accès aux soins (PASS) de l'hôpital La Grave à Toulouse soient dans l'impossibilité, faute de personnel en nombre suffisant, de répondre à toutes les demandes.

Considérant ces différents éléments, le CESER demandait :

- un renforcement, notamment sur le plan des moyens en personnel statutaire, des permanences d'accès aux soins (PASS) dans chaque hôpital public de Midi-Pyrénées.
- aux institutions compétentes en la matière, et notamment à l'Etat, d'allouer aux associations agissant dans le domaine de la lutte contre les exclusions les moyens nécessaires pour exercer les missions d'accompagnement des publics en situation de précarité.
- à tous les Conseils Généraux de Midi-Pyrénées de prévoir des dispositifs d'aménagement permettant de limiter l'impact des effets de seuil en matière d'accès à la CMU.

Toujours sur le volet santé, dans un Avis voté en juin 2009, « l'accès à des soins de qualité pour tous en Midi-Pyrénées », le CESER exprimait son opposition au maintien de mesures telles que les franchises médicales, qui contribuent à accroître les difficultés pour les ménages qui en rencontrent déjà pour accéder aux soins. L'argument de la responsabilisation des patients, avancé pour justifier l'instauration de ce type de mesures ne lui semblait pas opérant. S'ils sont parfois en cause, les habitudes et comportements des patients doivent être modifiés par d'autres voies (campagnes d'information notamment).

Le CESER estimait que la santé doit se soustraire à la logique marchande, de manière à garantir à tous d'être bien soignés. Or, cette garantie est mise en péril par les inégalités sociales de santé.

Le CESER s'inquiétait de l'accentuation des problèmes d'accès aux soins entraînée par la crise économique que connaît le monde depuis le deuxième semestre 2008.

D'importants développements étaient consacrés à la notion « d'inégalités sociales de santé ». Cette notion renvoie à l'idée que les progrès accomplis dans le domaine médical ne profitent pas à tous de manière équitable et que les inégalités sociales engendrent des inégalités en terme d'état de santé et d'accès aux soins. Toutes les études montrent en effet qu'on observe une forte corrélation entre milieu social et niveau de santé : qu'il s'agisse de mortalité, de morbidité, de recours aux soins et à la prévention, de santé perçue/déclarée, ou encore de qualité de vie, le milieu social, les origines, la profession, le sexe exercent une influence. Ce constat ne concerne pas seulement les personnes les plus défavorisées mais intervient à chaque niveau de la hiérarchie sociale.

Ces inégalités sociales de santé trouvent notamment leurs origines dans une inégale exposition aux facteurs de risque (alcool, tabac, risques professionnels, etc.), un recours inégal à la prévention et au dépistage, des trajectoires différenciées dans le système de soins.

Pendant, pour le CESER, il est important de rappeler que les comportements individuels ne sont pas les seuls facteurs explicatifs de ces inégalités et que d'autres facteurs, de nature sociale d'une part, d'ordre structurel d'autre part, jouent un rôle important.

Les facteurs de nature sociale, appelés « déterminants sociaux de santé », sont multiples et complexes, citons notamment :

- Les capitaux culturel, social, économique et sanitaire acquis à l'entrée dans l'âge adulte sont liés à l'origine sociale.
- Les conditions d'emploi et de travail.
- Les conditions et le cadre de vie : logement, revenus, protection sociale, etc.
- Les styles et modes de vie : consommation alimentaire, de tabac et d'alcool, etc.
- Les traditions, croyances et cultures.

Les facteurs d'ordre structurel, c'est-à-dire liés au contexte politique et économique, influent sur la répartition sociale de la population en fonction du revenu, de l'éducation, de la profession, du sexe, etc. Cela fait référence aux orientations des politiques sociales et des politiques publiques en général, la culture et les valeurs de la société, les revenus, etc.

Cette analyse des inégalités sociales de santé renvoie notamment à l'existence d'obstacles, qui sont de différentes natures : ce sont des obstacles financiers, mais aussi psychologiques et sociaux (méconnaissance des dispositifs existants).

Le CESER proposait de lever les obstacles économiques à l'accès aux soins, notamment d'effacer les effets de seuils de la CMU en relevant les plafonds de ressources et favoriser l'accès à une couverture complémentaire, de mieux contrôler et réglementer les dépassements d'honoraires en planifiant l'exercice en secteur 2 conventionnel à honoraires libres ou encore de simplifier les démarches

administratives pour l'accès aux soins et aux droits et favoriser le lien entre les consultations sociales et le milieu associatif.

Partant du constat d'une distance entre les droits théoriques à une couverture sociale et aux soins d'une part et la réalité d'autre part, qui s'explique en particulier par la difficulté pour les personnes vivant des situations difficiles, d'appréhender le système complexe de l'accès aux droits, de fournir les justificatifs demandés, d'être domiciliés, etc., le CESER estimait **nécessaire de tendre vers une mutualisation des informations et des solutions entre les consultations sociales et le milieu associatif.**

**Pour atteindre réellement l'objectif d'égalité d'accès aux droits et aux soins, il jugeait indispensable de repenser la manière dont le système est conçu et présenté afin de le rendre compréhensible et donc accessible à tous, et en particulier aux personnes en difficulté.**

**Le CESER demandait en outre l'extension et le développement des Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS) aux urgences hospitalières.**

Enfin, toujours sur les questions de santé, en 2012, le CESER a rendu un Avis qui venait en **réaction au Projet Régional de Santé (PRS)** qu'avait préparé l'Agence Régionale de Santé (ARS). Ce rapport est composé de remarques faites à propos des orientations du PRS et comporte peu de propositions.

Tout d'abord, le CESER faisait remarquer que si le thème des inégalités sociales de santé était bien affiché comme un axe stratégique transversal par l'ARS, il regrettait que le PRS ne s'attache pas à faire une étude des causes de ces inégalités, qui est pourtant indispensable. De fait, cet affichage ne garantit pas que des actions soient menées efficacement pour lutter contre cette réalité.

Parmi les documents constitutifs du PRS, le Plan Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS) a pour finalité de faire accéder au droit commun en matière de soins et de prévention les populations les plus démunies et les plus éloignées du système de soins. Cette question est porteuse d'enjeux très forts dans la mesure où la santé des plus précaires a un impact sur la santé publique en général.

Le CESER perçoit positivement les éléments contenus dans ce nouveau projet de PRAPS mais souhaite attirer l'attention sur une catégorie de population, celle des étudiants, qui rencontrent parfois de grandes difficultés d'accès aux soins, notamment dentaires et optiques. Cette préoccupation rejoignait d'ailleurs un enjeu identifié par le Conseil Régional Midi-Pyrénées qui a mis en place un Pass Mutuelle en direction de ce public.

Le CESER faisait par ailleurs remarquer, à propos du volet prévention du PRS que la principale difficulté à laquelle se heurtent les actions de prévention réside dans le fait, souvent, de ne pas parvenir à toucher le public qui en a le plus besoin. Il concluait à la nécessité d'un changement de mentalités global, aussi bien du côté des patients que du côté des médecins. Il proposait ainsi que pour ces derniers, il serait pertinent par exemple, de mieux rémunérer les actes de prévention, afin d'encourager les professionnels de santé à agir en ce sens.

### ***1.6.2 Les Avis sur le thème du logement***

Sur la question du logement, dans un Avis voté en octobre 2007, « L'accès à un habitat pour tous en Midi-Pyrénées », le CESER faisait de nombreuses propositions visant à augmenter la production de logements sociaux et très sociaux (c'est-à-dire accessibles aux ménages les plus modestes).

Il préconisait par exemple une augmentation de la part des prêts PLAI de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le CESER estimait que, parmi les prêts accordés par la CDC, le nombre de ceux qui permettent la production de logements très sociaux devait être augmenté de manière très significative, ce qui était d'ailleurs prévu par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Cela se justifie particulièrement en Midi-Pyrénées où les personnes en situation de précarité, proportionnellement plus nombreuses que la moyenne nationale, n'ont pas les moyens de payer les loyers du secteur privé et parfois même du secteur social HLM classique.

Le CESER estimait en outre que le Conseil Régional Midi-Pyrénées devait **participer au financement du logement social**, ainsi que le font de nombreux conseils régionaux depuis plusieurs années, en apportant leur contribution sous forme de subventions aux organismes HLM.

**Le CESER prônait également une réorientation des fonds publics en faveur du logement très social**, de préférence à des offres de défiscalisation par l'Etat à l'attention des investisseurs.

**Le CESER estimait en outre que tous les Conseils Généraux devaient participer au financement du logement social**, par le biais de subventions à des opérations de construction, à l'instar de ce que fait déjà le Département de la Haute-Garonne.

Le CESER encourageait par ailleurs à la **détermination d'objectifs quantifiés dans les Plans Départementaux pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)**.

Ces documents définissent déjà les ménages devant être considérés comme prioritaires lors des commissions d'attribution de logements des organismes HLM, le CESER estime qu'ils devraient définir des objectifs quantifiés de logements très sociaux (PLAI) au sein de périmètres précis. Les Programmes Locaux de l'Habitat des EPCI devraient également systématiquement rechercher une cohérence avec ces objectifs.

**Le CESER encourageait ensuite les élus locaux et les bailleurs sociaux à développer le locatif social et mettre en œuvre la mixité sociale dès la conception des immeubles.** Cela signifie que les prêts très sociaux, type PLAI, doivent être attribués sur chaque opération et qu'une opération ne doit en aucun cas être exclusivement constituée de logements financés par ce biais. Cela signifie également qu'au sein d'une opération, il est fondamental de prévoir des logements présentant une typologie différente, en termes de taille et de type de financement, donc de population accueillie notamment.

**En direction des organismes HLM, le CESER** recommandait de favoriser la mixité en développant l'appropriation des espaces semi-publics aux abords des ensembles d'habitations et en créant des postes d'intermédiaires entre les bailleurs et ses locataires.

### **1.6.3 L'Avis sur l'industrie agro-alimentaire**

Enfin l'Avis du CESER intitulé « Une dynamique pour l'industrie agro-alimentaire en Midi-Pyrénées », voté le 18 juin 2012, consacre un paragraphe à la question des liens entre précarité et alimentation :

*« De façon récurrente depuis les années 60, il y a 8% de la population qui connaît de fortes tensions budgétaires pour son alimentation. Si la proportion n'évolue pas la population concernée change.*

*Il y a eu une transformation symbolique très forte avec la reconnaissance de plusieurs associations d'utilité publique dans l'apport de nourriture aux plus démunis.*

*Comme en 1968, aujourd'hui, 18% de la population achèterait plus de nourriture si elle en avait la possibilité. Aujourd'hui, ce sont souvent des femmes divorcées sans pension alimentaires, des jeunes et des seniors. Il s'avère qu'actuellement la génération des seniors recouvre la plus grande inégalité entre les plus et les moins aisés.*

*Le baromètre de la santé INSEE de 2008 a identifié que 3% des ménages Français sont en très grande difficulté. Mais sans des études approfondies, comme en Languedoc Roussillon, en PACA ou en Nord-Pas-de-Calais, il n'est pas possible de mieux connaître, cibler et aider ces populations. La précarisation s'enchaîne, après une période de déni (refus des invitations à manger pour ne pas avoir à inviter en retour) puis d'acceptation (mais avec une étiquette de pauvre qui fait changer le statut social), il est possible de voir des personnes dans le besoin refuser une aide, la trouvant trop contraignante et l'associant à une perte de dignité. »*



## 1.7 LES PRÉCONISATIONS DU CONSEIL NATIONAL DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS (CNLE)

Le CNLE a été créé en 1992. Placé auprès du Premier ministre et composé de 54 membres, il publie rapports et avis sur les thèmes de l'exclusion et assiste le gouvernement dans la politique de lutte contre la pauvreté.

A l'occasion de la tenue de la Conférence Nationale de Lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, le CNLE a rendu un Avis et fait des préconisations, dont quelques-unes sont reprises ici, car **le CESER Midi-Pyrénées les reprend à son compte :**

- **Une revalorisation du RSA de 25% sur 5 ans**

Une telle mesure ferait passer le RSA socle de 483,24 euros par mois à 604,05 euros par mois.

A titre de comparaison, le projet actuel du Gouvernement propose une augmentation de 10% sur 5 ans (soit un montant de 531,56 euros par mois dans 5 ans).

- **La lutte contre le non-recours au RSA par une simplification des procédures.**
- **La fusion entre la Prime Pour l'Emploi et le RSA activité pour mettre en lieu et place « une prime à l'activité » accessible dès 18 ans afin de remplacer les dispositifs actuels pour favoriser autant que possible l'incitation à l'emploi.**

Il s'agit d'une des principales propositions du « rapport SIRUGUE », du nom du député Christophe SIRUGUE.

Le RSA activité et la prime pour l'emploi (PPE) sont jugés « *peu efficaces* » et « *coûteux* » pour l'Etat. En effet, ces deux dispositifs coûtent environ 4 milliards d'euros par an à l'Etat et touchent près de 8 millions de personnes réparties au sein de 6,3 millions de foyers pour la PPE et 700 000 pour le RSA activité.

D'après ce rapport, aucun des deux dispositifs ne répond à ses objectifs initiaux.

Pensé comme complément pour des petits salaires, le RSA-activité suppose des démarches complexes et longues, ce qui a pour conséquence que 70% des personnes qui y auraient le droit ne font pas les démarches pour l'obtenir (principe du non-recours).

La PPE, crédit d'impôt créé en 2001, est à l'inverse distribuée très largement, ce qui aboutit « à un saupoudrage de la dépense publique et à un ciblage insuffisant des publics bénéficiaires ».

Le rapport propose donc de créer une « prime d'activité », qui serait accessible dès 18 ans et qui serait d'un montant maximal de 215 euros par mois pour une personne gagnant 0,7 Smic. Les ressources de l'ensemble du foyer seraient prises en compte pour déterminer l'éligibilité du demandeur dont les revenus salariaux devraient être inférieurs à 1,2 Smic.

- **Revalorisation du plafond de la CMU et généralisation de la couverture des frais de maladie.**

\*\*\*

Ce premier chapitre a permis de mesurer les enjeux fondamentaux dont sont porteuses les situations d'exclusion pour les populations touchées mais, au-delà, pour l'ensemble de la société.

Il a montré combien les phénomènes étudiés sont complexes à appréhender parce que multifactoriels et où les facteurs individuels et collectifs se combinent et interagissent.

En outre, les « exclus » ne forment pas une population homogène et l'exclusion est l'aboutissement d'un processus et non un état. La situation d'exclusion arrive à son stade extrême lorsqu'il y a un cumul de fragilités sur le plan de l'insertion professionnelle, sur celui de l'insertion sociale et familiale, sur celui du logement, etc. Ainsi, si elle est d'abord économique, l'exclusion est un phénomène plus global.

A partir de ce constat, pour le CESER, **les chemins vers l'inclusion doivent être recherchés à travers l'accès aux items suivants :**

- **Accès à l'emploi**
- **Accès à un logement ou un hébergement**

- **Accès à la santé**
- **Accès à l'éducation**
- **Accès à la formation**
- **Accès à la culture**

**Ces items seront repris dans les chapitres suivants et structureront l'analyse des enjeux et les préconisations du CESER.**

**RESOLUTION 1  
POUR LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES PERSONNES EN  
DIFFICULTE AUX DECISIONS QUI LES CONCERNENT**

Pour le CESER, la question de l'accès à la parole, la participation effective des personnes en difficulté aux décisions qui les concernent est une notion clé et constitue une voie à suivre pour améliorer le vivre-ensemble. Il s'agit de concrétiser ainsi une philosophie qui prône l'idée de « faire avec » plutôt que « faire pour ».

**Cela sera donc une thématique transversale à l'examen des enjeux. Si le rapport abordera la situation de l'ensemble des exclus, dans leur hétérogénéité, un focus sera réalisé sur deux types de populations, les jeunes et les femmes. En effet, le CESER est particulièrement préoccupé par l'aggravation de la situation de ces deux catégories de publics. Le CESER considère qu'une société qui ne s'assure pas de l'accès des jeunes à l'éducation, à l'emploi, etc. est une société qui périclité et d'autre part, que le fait que les femmes soient particulièrement touchées par les situations de pauvreté et de précarité est un constat alarmant.**



## **2 UN SYSTÈME D'ACTEURS INSTITUTIONNELS ET ASSOCIATIFS COMPLEXE**

### **2.1 DE NOMBREUX ACTEURS INTERVIENNENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION**

Par le biais des auditions réalisées dans le cadre de la préparation de cet Avis, le CESER a pu se rendre compte que de nombreux acteurs intervenaient en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et ainsi mesurer la complexité du paysage institutionnel et associatif dessiné.

Etant donné le caractère multifactoriel de ces situations, mis en avant dans le chapitre précédent, il découle que l'on peut considérer que ces enjeux sont l'affaire de tous les acteurs, chacun à son niveau de responsabilité.

Les développements qui suivent, après quelques points de repères sur le concept d'action sociale, visent à décrire le système d'acteurs qui caractérise la prise en charge des questions de pauvreté, de précarité et d'exclusion, c'est-à-dire en particulier la répartition actuelle des compétences entre ces acteurs.

Ce système, complexe et hétérogène, est le fruit d'une histoire, celle de la prise en compte des difficultés rencontrées par les populations démunies.

Il est à noter toutefois que des projets de réforme sont en cours d'examen au Parlement qui pourraient modifier des aspects importants. Il est notamment prévu que les Conseils Généraux pourraient transférer leur compétence dans le domaine de l'action sociale aux métropoles et à ce titre la métropole toulousaine serait concernée.

## 2.2 QU'EST-CE QUE L'ACTION SOCIALE ?

En 2002, le législateur a apporté, dans la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, une **définition de l'action sociale** fondée sur son champ matériel, ses missions, ses publics et ses acteurs :

*Article L. 116-1 du CASF :*

*« L'action sociale et médico-sociale tend à **promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1. »***

*Article L. 116-2 du CASF :*

*« **L'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire. »***

Le caractère extensif ou peu défini de l'action sociale, ainsi validé par le législateur est la conséquence directe de son origine et ses buts : elle est **née de manière empirique et s'inscrit dans la longue tradition de la bienfaisance et de l'assistance**. Le XX<sup>ème</sup> siècle a vu se formaliser les définitions de « l'aide sociale légale » ou des « assurances sociales » mais le législateur n'a jamais voulu encadrer cette intervention essentiellement conçue comme « interstitielle », c'est-à-dire destinée à compléter les dispositifs légaux et à répondre à des besoins qu'ils ne prennent pas en compte.

## *2.2.1 Les contours de l'action sociale*

Si l'on s'en tient à la définition moderne, l'action sociale locale englobe donc l'aide sociale légale mais aussi l'action sociale « classique » entendue comme l'aide sociale extra-légale ou facultative.

## *2.2.2 L'aide sociale légale*

L'aide sociale légale est la forme « moderne » de l'assistance ; elle en conserve les caractéristiques (le caractère subsidiaire et alimentaire). Elle est encadrée par la loi et les règlements et constitue un « droit-créance », que peuvent opposer les personnes résidant en France et satisfaisant aux conditions légales et réglementaires.

A l'origine destinée aux personnes ne pouvant faire face à leurs besoins par eux-mêmes ou avec l'aide de leurs débiteurs d'aliments, l'aide sociale légale englobe aujourd'hui des prestations hybrides telles l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation (PCH), attribuées sans considération de ressources.

L'aide sociale légale fait intervenir **trois acteurs publics** : le **Département** qui dispose de la compétence de droit commun en matière d'aide sociale, **l'Etat**, en charge d'une compétence résiduelle mais importante (notamment l'aide médicale d'Etat, le fonctionnement des Etablissements et Services d'aide par le travail (ESAT<sup>29</sup>) et l'aide sociale en matière de logement et d'hébergement), l'échelon **communal**, avec l'intervention du maire pour l'admission d'urgence à l'aide sociale et le rôle du centre communal d'action sociale (CCAS) ou de son équivalent au niveau intercommunal, le CIAS, dans l'instruction des dossiers d'aide sociale.

## *2.2.3 L'aide sociale extra légale ou facultative*

Cette forme d'action sociale locale ne fait l'objet quasiment d'aucun encadrement légal ou réglementaire, notamment en ce qui concerne

---

<sup>29</sup> A noter que le projet de réforme en cours prévoit que cette compétence sur les ESAT soit transférée aux Conseils Généraux.

son champ d'action et ses modalités ; elle tolère la multiplicité des interventions publiques et privées. La jurisprudence des tribunaux en a progressivement défini les contours.

D'une manière générale, l'institution par les collectivités territoriales d'une action sociale est conditionnée par l'existence d'un intérêt public local ; elle ne peut intervenir que pour autant que le besoin local n'est pas déjà satisfait par une prestation légale d'aide sociale. Elle doit venir en aide aux personnes se trouvant dans une situation de besoin, ce qui implique que l'autorité administrative puisse constater cette situation sur la base de critères qu'elle aura définis.

L'action sociale locale est diversifiée dans ses acteurs, ses publics et ses modes d'interventions.

Elle **est mise en œuvre par de nombreux acteurs locaux : les trois niveaux de collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et des établissements publics locaux spécialisés : caisses des écoles, centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS).**

L'action sociale est tournée essentiellement vers **4 types de publics : les personnes âgées, les personnes et les familles rencontrant des difficultés sociales, les enfants et adolescents, enfin les personnes handicapées.**

L'action sociale prend pour l'essentiel **trois formes différentes :**

- L'attribution des prestations en espèces ou en nature (aides financières, CESU, prêts remboursables ou non, aides alimentaires, etc.) ;
- L'octroi d'avantages tarifaires dans l'accès aux services publics (transports, cantines scolaires, centres de loisirs, musées, etc.)
- La mise en place de structures collectives d'accueil (structures d'accueil de la petite enfance, établissements sociaux et médico-sociaux) ou rendant des services à domicile (portage de repas, services de télé-alarme, etc.).



## 2.3 L'ÉTAT EST LE GARANT DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

L'Etat, garant de la solidarité nationale, pilote et coordonne les politiques de lutte contre les grandes exclusions sociales.

D'une certaine manière, de nombreuses politiques nationales jouent un rôle en matière d'inclusion sociale : citons notamment l'Education Nationale qui bien entendu a un rôle clé en la matière.

Avec les plans pauvreté-précarité, puis la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, une politique de lutte contre l'exclusion se structure et se met en place en élargissant le rôle de l'Etat dans la prise en charge des plus démunis.

Ce rôle de l'Etat est précisé par l'adoption de plusieurs lois ou plans d'actions contre l'exclusion sociale :

- La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Cette loi fondamentale comporte trois orientations générales : garantir l'accès aux droits fondamentaux ; prévenir les exclusions ; mieux agir ensemble contre les exclusions. Elle vise à donner une réalité aux droits fondamentaux tels que le droit à l'emploi, au logement, à la santé ou encore à la citoyenneté. C'est cette loi qui crée la Couverture Maladie Universelle.
- La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui crée notamment des places d'hébergement et les maisons-relais.
- La loi MOLLE du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Le mouvement faisant de l'Etat le pilote de la lutte contre les exclusions a été nuancé en 2003 avec une nouvelle étape de la décentralisation qui transfère la gestion du RMI et la compétence générale d'aide sociale aux départements. La cogestion dans son principe est abandonnée.

Le département devient le chef de file des politiques sociales, l'Etat conserve cependant un rôle majeur de garant des politiques publiques.

En résumé, par les textes, l'Etat revendique une fonction de pilote à la fois stratège et opérateur, comme l'indique le Document de politique transversale (DPT)<sup>30</sup> « Inclusion sociale » : « *L'inclusion sociale emporte des réponses coordonnées des différents acteurs dont l'Etat est le principal au regard de sa mission de régulation sur l'ensemble du territoire (...). Il lui appartient également d'être l'initiateur de politiques en direction des populations les plus à la marge ou confrontées à des risques spécifiques* ».

Cette présentation confère plusieurs rôles à l'Etat :

- Un rôle de **coordination** des politiques d'inclusion ;
- Un rôle d'**élaboration de la norme** et de fixation du niveau des minima sociaux ;
- Un rôle de **financeur** ;
- Une compétence directe s'agissant de la **prise en charge de certains publics ciblés** parmi lesquels les personnes sans domicile, les étrangers en situation irrégulière (Aide médicale d'Etat), et du financement de l'hébergement d'urgence et de réinsertion.

L'action sociale de l'Etat peut intervenir à plusieurs niveaux. Madame CHEVALIER, Préfète du Tarn, a cité lors de son audition au CESER :

---

<sup>30</sup> Une politique transversale est une politique publique interministérielle financée à un niveau significatif par l'État, identifiée par le Premier ministre, dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas à une même mission. Le document de politique transversale (DPT) améliore la coordination, par un ministre chef de file, d'actions de l'État relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle, et favorise ainsi l'obtention de résultats socio-économiques communs. Les documents de politique transversale sont présentés sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année. Ces documents développent, pour chaque politique concernée, la stratégie mise en œuvre, les crédits, les objectifs et indicatrice y concourant. Les objectifs inscrits dans les DPT figurent dans les projets annuels de performances des programmes concernés.

- *Le logement et l'hébergement. L'Etat est en effet le principal responsable en matière de production de logements sociaux. A travers la mise en œuvre de la politique du « logement d'abord » (loi MOLLE), il apporte des solutions qui se veulent innovantes.*
- *Le suivi des « décrocheurs scolaires » : un repérage effectué par l'Education Nationale a permis de connaître le nombre de jeunes sortis du système scolaire sans qualification. Ce dispositif leur propose du sur-mesure et un référent.*
- *La politique de la ville : réussite éducative, accompagnement social, prévention de la délinquance, etc.*
- *La refondation du secteur Accompagnement vers l'Hébergement et l'Insertion (AHI).*

Concernant le logement et l'hébergement, le secteur de l'hébergement est caractérisé à la fois par une forte responsabilité de l'Etat et par la présence de nombreux acteurs, notamment des opérateurs associatifs, les Communes, les Conseils Généraux.

En termes de capacités d'hébergement, Midi-Pyrénées est sous-équipée et cela est lié à son histoire. A cela s'ajoute une pénurie de logements sociaux. Même si depuis quelques années, l'Etat fournit un effort important pour apporter des solutions (de nombreuses constructions sont lancées), la région accusait un tel retard que cela reste difficile de le combler.

A noter que la pénurie de logements que connaît Midi-Pyrénées est aggravée, en Haute-Garonne, par un phénomène plutôt positif a priori, qui est l'attractivité de la région.

Enfin, le contexte de crise économique crée un environnement difficile dans la mesure où le nombre de personnes rencontrant des difficultés s'accroît.

### L'hébergement

Concernant notamment l'hébergement des personnes sans abri, l'Etat met en œuvre d'importants moyens et des réponses innovantes ou alternatives.

Pour appréhender le secteur de l'hébergement, il faut distinguer :

- ***l'hébergement d'urgence*** qui recouvre l'accueil de sans-abri à la journée ou à la nuit. On constate aujourd'hui qu'il y a, dans cette catégorie, de plus en plus de travailleurs pauvres ;
- ***l'insertion*** qui recouvre les dispositifs d'hébergement qui comprennent un accompagnement social qui vise à conduire ces personnes à une insertion sociale et professionnelle.

Les dispositifs d'hébergement sont destinés aux personnes qui ne sont pas en mesure dans l'immédiat de faire une demande de logement social. Un accompagnement social est proposé pour les amener progressivement vers un hébergement de type logement social ou logement intermédiaire.

Les ***logements intermédiaires*** correspondent à des logements ***prioritaires*** et sont destinés à des personnes en difficulté qui, avant la loi « Un logement d'abord », auraient été orientées systématiquement vers un hébergement. Aujourd'hui, on considère que si une personne est en mesure d'aller dans un logement, d'en payer le loyer, on le lui propose, avec un accompagnement social adapté. L'objectif est de l'aider à aborder un habitat autonome et pérenne, qui permettra une stabilisation.

Le dispositif **d' « Allocation Logement Temporaire (ALT) »** est un exemple de solutions proposées par l'Etat, pour des personnes dans une situation instable par rapport au logement. En Haute-Garonne, le parc logement de ce dispositif est composé essentiellement de petits logements privés et urbains constituant un parc social de fait. La moitié des ménages hébergés accèdent à un logement autonome au sortir du dispositif.

Ce sont des logements intermédiaires, au sens où la personne n'est pas titulaire de son bail. Elle peut également percevoir une allocation logement classique, afin de n'avoir qu'un résiduel à payer.

L'Etat propose des réponses innovantes (axe fort de la stratégie nationale du « logement d'abord »), telles les « **pensions de famille** ». Il s'agit d'une forme d'habitat autonome et pérenne permettant la stabilisation de l'errance, composé d'un espace collectif à la

disposition des résidents valorisant la convivialité et leur intégration dans un environnement social.

L'Etat apporte une aide forfaitaire au fonctionnement d'un montant de 16 € par jour et par place permettant la mise en place d'un couple d'hôte.

Autre réponse innovante, le « **Solibail** » : il s'agit d'un dispositif d'intermédiation locative favorisant la mobilisation de logements autonomes dans le parc privé en sous-location et mandat de gestion. Le contrat de bail est signé entre des propriétaires bailleurs et une association qui se porte garante.

Dans le cadre de ce dispositif, ce n'est donc pas la famille occupante qui loue mais l'association qui a passé une convention avec la Préfecture de région qui garantit sa solvabilité. L'association conventionnée effectue le paiement des loyers et des charges tous les mois durant toute la durée du bail, même si le logement est inoccupé. C'est également l'association conventionnée qui assure l'entretien, les travaux relevant des obligations du locataire, la remise en état du bien, ainsi que l'accompagnement social de la famille.

Pour les propriétaires bailleurs, ce dispositif permet d'apporter une garantie de loyer, l'assurance de récupérer son bien avec remise en état, une déduction fiscale de 30 à 70 %.

Il existe deux formes de contrats :

- le *mandat de gestion* : location directe entre le propriétaire bailleur et le locataire garantissant, moyennant un loyer conventionné, les impayés, la vacance et les petites réparations. Le propriétaire s'engage sur une période de trois ans.
- la *location / sous location* : location par une association d'un logement dans le secteur libre et sous location à un public prioritaire pour une durée temporaire de 3 mois renouvelable dans la limite de 12 mois.
- Le locataire peut ensuite devenir locataire en titre plus tard.

Solibail est un dispositif destiné à des personnes très précarisées qui ne peuvent se retrouver tout de suite dans un logement habituel.

L'Etat propose également des réponses alternatives pour des publics issus de la rue : les « **maisons tremplin** » ou les **lieux à vivre**.

L'objectif de ces dispositifs est d'offrir un espace d'accueil pour des personnes sans abri fortement désocialisées, identifiées par les services de la Veille Sociale ou proposer un hébergement alternatif entre l'hébergement classique et le logement privatif.

Il n'y a pas de contrainte de durée, mais une adhésion à des règles de fonctionnement et un hébergement qui doit être vécu comme une étape possible vers un projet d'insertion, dans le respect des règles de vie collective.

Ce dispositif comprend un accompagnement global des usagers en lien avec les services et institutions de droit commun.

Dans le même ordre, il existe aussi les « **maisons relais** » qui sont des structures de taille réduite comportant entre 20 et 25 logements, alliant logements privatifs et espaces collectifs. Elles ont vocation à accueillir sans limitation de durée des personnes au faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion importante et dont l'accès à un logement autonome apparaît difficile à court terme, sans relever, toutefois, de structures d'insertion de type CHRS. Ce sont principalement des personnes isolées, très désocialisées, fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire. La caractéristique de ces structures est la présence en journée d'un hôte ayant une qualification ou une expérience reconnue dans le domaine social et/ou de l'insertion.

Afin de mieux accueillir et mieux orienter en privilégiant l'accès au logement, le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation des Sans-abri (SIAO) a été créé. Il remplace dans cette mission la Veille Sociale (dispositif financé par l'Etat et géré par le CCAS de Toulouse, qui assure les maraudes) et des associations.

Les objectifs du SIAO sont :

- d'améliorer l'orientation et la prise en charge,
- de construire des parcours d'insertion adaptés vers le logement :
  - Améliorer les conditions de vie des personnes sans abri ou risquant de l'être,

- Mettre en œuvre le principe du logement d'abord.

Plus concrètement, le SIAO vise à :

- Recevoir l'ensemble des demandes de prise en charge.
- Disposer d'une vision exhaustive de l'offre et la coordonner.
- Orienter les demandes vers les capacités disponibles en formulant des préconisations basées sur une évaluation sociale des personnes.
- Veiller à la continuité de la prise en charge.
- Constituer un observatoire local de la demande.

Un dispositif **d'accueil et d'hébergement d'urgence hivernal** de novembre à fin mars complète les capacités ouvertes à l'année :

En **niveau de vigilance**, cela consiste en une consolidation des dispositifs :

- d'hébergement avec la mobilisation de 150 places supplémentaires,
- d'accueil sans hébergement dans des lieux ouverts:
  - le jour avec un renforcement des moyens alloués ou l'extension des amplitudes d'ouverture de certains de ces lieux,
  - la nuit avec la halte pour grands précaires (30 places) destinée aux personnes très désocialisées pour qu'elles puissent se reposer un peu.
- de maraudes avec la réactivation notamment du taxi social pour l'acheminement des usagers,
- de la Veille Sociale départementale (115 et PAIO) avec le dédoublement des équipes sur les plages horaires de grande sollicitation.

En **niveau grand froid** ou en cas de conditions météorologiques dégradées, cela consiste en un recours à des capacités supplémentaires rapidement mobilisables avec le concours de la Ville de Toulouse notamment.

## Le logement social

Le logement constituant un des piliers de l'inclusion avec l'emploi, les dispositifs permettant l'accès au logement social sont mobilisés pour éviter l'exclusion.

Plusieurs acteurs participent au financement du logement social :

- **L'Etat** : aide à la pierre, exonération fiscale, TVA à taux réduit, versement de l'APL,
- **Les collectivités territoriales** : subventions, cessions foncières, garanties d'emprunts, etc.
- **Action logement** (1% patronal).

Le Parc HLM est divisé en « contingents réservataires ».

Dans les années 1980, les préfets sont invités à faire valoir leur droit de réservation.

La part de l'Etat est toujours de 30%, la part des autres réservataires varie en fonction de leur financement. La répartition ci-dessous est un exemple « classique ».

Etat	1%	OHLM	Maire	Conseil Général
30%	25%	20%	15%	10%

Les règles d'accès sont différentes en fonction des contingents.

- Une seule règle s'impose à tous : le respect de plafonds de ressources.
- Pour le contingent de l'Etat : il ne doit bénéficier qu'à des publics prioritaires (25%) et des fonctionnaires de l'Etat (5%).

Chaque titulaire d'un contingent réservataire (y compris le Préfet au nom de l'Etat) ne dispose que d'un droit de réservation sur son contingent, c'est-à-dire qu'il ne peut imposer un locataire à un bailleur. Cela signifie qu'il propose des candidats à la commission d'attribution, seule compétente pour attribuer un logement.

Dans chaque département, le Préfet conclut tous les 3 ans un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département.



Cet accord définit, pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes en difficultés.

Les publics prioritaires pour accéder à un logement social sont :

- Les ménages reconnus prioritaires par la commission de médiation « DALO », Droit Au Logement Opposable,
- Les ménages hébergés en centre d'hébergement, aptes à occuper un logement autonome,
- Les expulsés de bonne foi (personnes qui ne peuvent plus payer leur loyer du fait d'un changement de situation professionnelle par exemple),
- Les ménages reconnus prioritaires par la Commission Sociale d'Examen du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)<sup>31</sup>, coprésidée par l'Etat et le Conseil Général. Ces Plans ont été créés dans les années 1990 pour mettre en commun les efforts de l'Etat et des Conseils Généraux pour le relogement des personnes fragiles.

Pour améliorer la réponse aux demandes de logement, une convention de délégation de son droit de réservation a été signée entre le Préfet et chaque organisme de logement social.

Cela signifie que les organismes de logement social sélectionnent les candidats à présenter à leur commission d'attribution, au nom du Préfet, choisis parmi les publics prioritaires. Ils organisent ainsi la mixité sociale au sein de leur patrimoine.

En parallèle, a été mis en place un système « extranet » de reporting de la gestion du contingent préfectoral par les organismes de logement social, « SYPLO ».

---

<sup>31</sup> Les outils du PDALPD sont :

- La commission sociale d'examen (CSE) hebdomadaire,
- La commission sociale d'examen mensuelle,
- La commission inter organismes (CIO),
- La commission sociale d'examen territorialisée,

A noter qu'en 2011, 1434 relogements ont été effectués et que la file d'attente comptait plus de 2000 demandes.

---

Ce dispositif a été mis en place pour que le Préfet puisse avoir une vision précise de la manière dont les bailleurs utilisaient le contingent de l'Etat.

Ce système de suivi des relogements a été mis en place il y a 2 ans et demie. Il a été difficile à négocier. Il s'agit d'un dispositif dans lequel toutes les demandes de logements sont regroupées sur une liste visible par tous les bailleurs qui « gagnent » plus ou moins de points selon les ménages qu'ils choisissent de reloger au sein de cette liste. Ces points sont des équivalents d'aide à la pierre pour la reconstruction de logements sociaux.

### **Le Droit au Logement Opposable (DALO)**

Selon la loi du 5 mars 2007, toute personne qui a déposée une demande de logement et qui n'a pas reçue de proposition adaptée peut saisir la commission de médiation. Cette loi est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Les critères pour déposer une demande sont :

- Etre dépourvu de logement,
- Etre menacé d'expulsion sans possibilité de relogement,
- Etre hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition,
- Etre logé dans des locaux impropres à l'habitation ou insalubres,
- Etre logé dans un local sur-occupé ou non décent avec un enfant mineur ou souffrant d'un handicap,
- Etre demandeur depuis un délai supérieur au délai anormalement long fixé dans chaque département.

En région parisienne, la situation est critique car les logements sont chers dans un contexte de pénurie importante de logements. En 2011, il y a ainsi eu 18 000 dossiers reconnus prioritaires qui n'ont pas reçu de proposition de solution.

En Midi-Pyrénées, la situation est différente : on relogé plus de personnes dans l'année que de personnes que la Commission DALO a désigné comme prioritaires. La grande majorité des demandes sont

satisfaites dans les délais. Celles qui ne le sont pas sont des demandes particulières, comme les familles très nombreuses par exemple qui sont en recherche de T6 ou T7, logements assez rares dans le parc social de la région.

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale va offrir des opportunités dans le domaine de l'hébergement, mais l'Etat indique que cela supposera de faire un effort de rationalisation, de sortir des postures traditionnelles et historiques. Il revendique sa présence dans un rôle de stratégie en lien avec l'intelligence des territoires.

### **Le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi, un dispositif d'aide au retour à l'emploi**

Le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) est un dispositif d'aide au retour à l'emploi qui vise à accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Les Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) s'adressent aux « actifs durablement exclus du marché du travail » (chômeurs de longue durée, allocataires des minima sociaux, jeunes peu ou non qualifiés, travailleurs handicapés ou toute autre personne rencontrant des difficultés particulières d'inclusion sociale et professionnelle).

Tout PLIE est fondé sur un diagnostic et un projet partagé par l'ensemble des responsables politiques, institutionnels, sociaux et économiques en charge des politiques de l'emploi et de l'inclusion.

Sa fonction est d'animer les politiques d'inclusion, de construire des solutions de proximité, de coordonner l'intervention de l'ensemble des acteurs contribuant à la réduction du chômage sur un territoire déterminé. Pour cela, le PLIE doit :

- Définir et organiser des parcours individuels d'accès à l'emploi,
- Sélectionner les organismes les plus aptes à réaliser chacune des étapes constituant ces parcours,

- Mobiliser les financements requis, en particulier le Fonds Social Européen,
- Vérifier la correcte utilisation des crédits attribués, les PLIE mobilisant et assemblant les dispositifs et moyens existants, afin de rechercher et valoriser leur complémentarité.

Il s'agit de construire avec les demandeurs d'emploi un parcours d'insertion professionnelle adapté et de mobiliser les entreprises afin de proposer des offres d'emploi correspondant aux attentes de chacun et permettant ainsi d'optimiser le retour à l'emploi.

Le parcours d'insertion du PLIE est composé d'un accompagnement individuel de proximité et d'un ensemble d'étapes de parcours qui vont permettre au bénéficiaire de trouver ou retrouver un emploi classique.

Les étapes sont constituées d'un ensemble d'actions de formation, de passages en emploi d'insertion, de CDD, de mesures d'insertion ou de tout autre acte temporaire d'insertion sociale ou professionnelle, ainsi que le suivi dans l'emploi.

Afin de garantir à chacun une intégration durable et efficace en entreprise, le PLIE accompagne les personnes ayant trouvé un emploi pendant les six premiers mois.

Ainsi, les PLIE participent au développement du partenariat, à la professionnalisation des acteurs et à la gouvernance territoriale. Ils ont plus particulièrement pour effet de renforcer les liens coopératifs entre les différents acteurs de l'emploi ainsi que de favoriser le rapprochement entre les acteurs économiques et les acteurs de l'inclusion.

La méthodologie mise en œuvre par les PLIE repose donc sur des principes de territorialisation, de partenariat et de subsidiarité :

- Le diagnostic partagé donne lieu à un plan d'actions pluri-annuel, avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs, s'appuyant sur les dispositifs de droit commun et sur les actions et financements mis en place spécifiquement au titre du PLIE ;
- Ce plan d'actions est formalisé par un protocole d'accord signé par les collectivités territoriales et l'Etat ;

- La mise en œuvre de ces actions est confiée à des « bénéficiaires », coordonnés par l'équipe d'animation du PLIE.

Par ailleurs, le PLIE apporte son soutien pour favoriser l'insertion : il peut s'agir de faciliter un accès aux soins, de trouver une solution de garde d'enfants ou de favoriser la mobilité.

En Haute-Garonne, le PLIE de l'agglomération toulousaine concerne les communes de Toulouse Métropole et de la Communauté d'Agglomération du Sicoval, soit au total 73 communes.

Le PLIE de l'Agglomération toulousaine est engagé pour 7 ans.

Engagé du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2013, le PLIE met en œuvre, sur son territoire d'intervention, des parcours d'insertion professionnelle d'une durée pouvant aller jusqu'à 36 mois, pour 4 000 personnes et conduit 50 % de ce public vers une sortie positive à l'issue du parcours : emploi durable (CDI ou CDD > 6 mois et maintien dans l'emploi pendant 6 mois) ou formation qualifiante validés.

Depuis 2007 :

- 2457 personnes sont entrées dans le PLIE.
- 3717 ont été en parcours d'insertion.
- 42 % de ses parcours ont abouti à une sortie positive (Emploi durable CDI, CDD de plus de 6 mois, validation d'une formation qualifiante.)

### **La Veille Sociale, un dispositif chargé de la protection des personnes sans-abri**

La Veille Sociale est la **mission de service public chargée de la protection des personnes sans-abri et en situation de détresse.**

Ce dispositif, qui couvre le territoire départemental, a été réglementé récemment, avec la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE).

Ce dispositif est défini par l'article L.345-2 du Code de l'action sociale et des familles qui prévoit que :

*« Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'État, un dispositif de Veille Sociale chargé d'accueillir les personnes sans-abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. Les établissements mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 informent en temps réel de leurs places vacantes le représentant de l'État qui répartit en conséquence les personnes recueillies. A la demande du représentant de l'État, cette régulation peut être assurée par un des établissements mentionnés à l'alinéa précédent, sous réserve de son accord. »*

Trois missions incombent donc à l'État dans ce cadre :

- L'accueil,
- L'évaluation,
- L'orientation **des personnes sans-abri ou en détresse** : il s'agit pour l'administration de définir une orientation adaptée pour la personne.

Une des particularités de ce dispositif est qu'il peut être « *saisi par toute personne, organisme ou collectivité* », ce qui permet ainsi à n'importe quel tiers, et notamment aux collectivités territoriales, de former valablement une demande de prise en charge.

Des outils sont rattachés à ce dispositif général :

- **Le 115<sup>32</sup>** : la plateforme téléphonique du SAMU social, qui existe depuis 1997 dans tous les départements.

---

<sup>32</sup> Le service d'appel « 115 » est prévu par les dispositions de l'article D.345-8 du Code de l'action sociale et des familles :

*« Pour permettre l'accomplissement des missions définies à l'article L. 345-2, le dispositif de Veille Sociale comprend un service d'appels téléphoniques pour les sans-abri dénommé « 115 ». En outre, il comprend selon les besoins du département, identifiés par le préfet :*

*1° Un ou des accueils de jour ;*

- Le SAO (**Service d'Accueil et d'Orientation**) : service d'accès aux droits, qui reçoit les personnes en journée.
- **L'équipe mobile sociale et de santé** qui a pour mission première d'aller à la rencontre des personnes vivant à la rue qui ne font pas ou plus appel aux dispositifs sociaux. Ce sont des travailleurs sociaux et des infirmiers.

Il y a donc trois formes d'accueil proposé : téléphonique, physique ou « aller vers ».

La Veille Sociale fonctionne sans interruption et peut être saisie à tout moment.

Ainsi, aux termes de l'article L.345-2-2 du CASF :

*« Toute personne sans-abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence.*

*Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. »*

---

2° Une ou des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans-abri ;

3° Un ou des services d'accueil et d'orientation (SAO).

*Ces services fonctionnent de manière coordonnée sous l'autorité du préfet du département, dans le cadre de conventions qui précisent l'activité de chaque service, son mode de financement et les indicateurs d'évaluation de son action. »*

---

Le **dispositif de Veille Sociale est donc un dispositif placé sous la responsabilité de l'Etat, qui en est le financeur. En Haute-Garonne, il est géré par le CCAS de Toulouse (qui est l'employeur)**, ce qui assez rare. En effet, en général, ce dispositif est porté par une association, dans 90% des cas. Seuls 3 ou 4 dispositifs de Veille Sociale en France sont gérés par un CCAS.

Le dispositif de Veille Sociale joue un vrai rôle de connaissance sociale. Sa place lui permet d'avoir une vision globale et ainsi d'identifier les problèmes.

Le dispositif de Veille Sociale a une couverture départementale mais en Haute-Garonne, l'aspect atypique du département fait que la quasi-totalité des hébergements sont situés à Toulouse et donc que le travail des agents du dispositif de Veille Sociale est essentiellement toulousain. D'autant plus que les personnes qui s'adressent à lui sont souvent de Toulouse.

Pour assurer sa mission qui consiste à venir en aide aux sans-abri (information, orientation, hébergement d'urgence), le dispositif de Veille Sociale s'appuie sur un parc d'hébergement d'urgence de 400 places (avec des statuts différents : CHRS ou centre d'hébergement).

Le SAO (PAIO en Haute-Garonne), dont la Veille Sociale assure la gestion dans son volet Urgence, connaît toutes les places disponibles. Les gestionnaires des centres d'hébergement sont tenus de leur faire part des possibilités d'hébergement quand ils les connaissent.

**Le dispositif de Veille Sociale centralise les demandes et les offres et, autant que faire se peut, essaie de mettre en adéquation les unes avec les autres.**

Et c'est bien là qu'un problème se pose : il y a **très peu de places disponibles** et la situation s'est aggravée ces dernières années.

Un des éléments d'explication est que la durée des séjours tend à augmenter et qu'il y a donc moins de réponses possibles.

Le **numéro du 115 a été composé 645 747 fois en 2011**, soit une moyenne de 1760 appels par jour (2010 : 587 747 appels).



34% de ces appels ont été décrochés, sans qu'il soit possible de distinguer les appels décrochés par un écoutant ou par le message vocal.

Deux appels sur trois environ ont donc été dissuadés sans accéder au message vocal. Une grande part de ces appels perdus est située aux heures d'attribution des places, à 14h30 et à 19h (le 115 est plus facilement joignable le reste du temps).

64331 demandes ont fait l'objet d'une saisie informatique sur le logiciel du service (sachant qu'une même demande peut faire l'objet de plusieurs appels).

**Deux personnes répondent au 115 et quatre lignes peuvent être mises en attente : il est estimé qu'ils peuvent répondre à 15% des appels (c'est-à-dire qu'ils décrochent 200 appels par jour).**

## PRÉCONISATION 2 RENFORCER LES MOYENS DU 115

Il ressort des auditions menées que le 115 ne dispose pas des moyens nécessaires pour répondre à l'augmentation du nombre des appels qu'il reçoit qui sont autant d'appels au secours. Le CESER estime que son rôle est trop important en tant que moyen d'accès à la parole d'une part et aux aides d'urgence de l'autre pour le laisser en l'état. Le CESER demande que les moyens humains et matériels du 115 soient renforcés afin qu'il puisse remplir pleinement sa mission.

### 2.4 LE RÔLE MAJEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### *Le Conseil Régional, un des principaux acteurs de l'insertion professionnelle*

Le Conseil Régional ne dispose pas de compétences en propre dans le domaine social. Il participe toutefois par ses actions à la prévention des risques d'exclusion, en particulier par le biais de ses compétences en matière de développement économique, d'emploi et de formation professionnelle.

Le thème de la vulnérabilité économique et sociale peut être relié à la question de la fragilité, ainsi qu'à celle des inégalités. A travers ce prisme, il est possible de considérer que la Région Midi-Pyrénées intervient en matière de lutte contre la vulnérabilité par ses interventions :

- En direction de la jeunesse.
- Visant la lutte contre les discriminations femmes/hommes, liées au handicap ou à l'origine ethnique.
- En direction des quartiers populaires (politique de la ville).

Ainsi, la Région intervient :

### ***Par ses actions en matière de formation professionnelle***

Les compétences des Conseils Régionaux en matière de formation professionnelle et d'apprentissage en font un acteur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 les ont doté d'une compétence générale en ces domaines, que la loi n°2004-809 du 13 août 2004 a étendue.

Ils sont responsables de l'organisation des actions de formation professionnelle à l'attention de deux publics fragilisés : les demandeurs d'emploi et les personnes de moins de 26 ans rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle.

En outre, leurs compétences en matière de formations sanitaires et sociales leur permettent d'intervenir en direction des étudiants pauvres par l'octroi notamment de bourses et de secours, complétés par les écoles de formation.

### ***La formation professionnelle continue***

La Région intervient dans le domaine de la Formation Professionnelle Continue au travers des formations qu'elle finance dans le cadre du Programme Régional de Formation Professionnelle (PRFP).

Ces formations sont destinées principalement aux demandeurs d'emploi, inscrits à Pôle Emploi relevant des catégories 1, 2 ou 3 (certaines s'adressent également aux salariés, aux exploitants agricoles, conjoints et aides familiaux).

Le PRFP représente environ 1000 formations par an dans tous les secteurs d'activités. Il se décline en 6 programmes de formation :

- Parcours Orientation Insertion : ces formations d'orientation permettent de choisir un métier ; de confirmer un projet et d'effectuer une remise à niveau avec un objectif emploi ou formation qualifiante.
- Parcours Diplômants : ces formations proposent aux demandeurs d'emploi sans qualification un parcours sécurisé vers l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre professionnel.
- Actions Préparatoires : ces formations ont pour objectif de donner aux demandeurs d'emploi sans qualification les connaissances théoriques et techniques nécessaires à l'accès à la qualification ou à l'emploi direct.
- Actions de Qualification : ces formations permettent l'acquisition d'une qualification sanctionnée ou non par un diplôme.
- Création d'entreprise : ces formations permettent au futur chef d'entreprise d'acquérir les connaissances nécessaires pour exercer son activité.
- Chèques : ces formations ont pour objectif l'initiation ou l'actualisation des connaissances sur de courtes durées.

Ces actions se déroulent en présentiel ou à distance. En complément, certaines formations sont accessibles à domicile, pour les stagiaires des territoires les plus ruraux.

### ***Des actions en direction des personnes en situation de handicap***

Le CESER Midi-Pyrénées a voté le 23 avril 2012 un Avis sur l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs en situation de handicap.

Considérant comme primordial d'améliorer l'accès à l'apprentissage pour les personnes en situation de handicap dans des dispositifs de droit commun, le CESER évoquait l'intérêt du centre de formation d'apprentis spécialisé (le CFAS) où 143 apprentis handicapés suivent actuellement des formations, au financement duquel la Région participe. Ce CFAS est porté par l'ARSEAA (Association Régionale pour la Sauvegarde de l'Enfant, de l'Adolescent et de l'Adulte). Il

accueil des jeunes issus de filières telles que : l'IME (Institut Médico-Éducatif), l'IMPRO (institut médico professionnel), les Segpa (sections d'enseignement général et professionnel adaptés) ou adressés par les Missions Locales. Il s'agit de permettre à des jeunes en difficultés et/ou handicapés d'apprendre un métier et d'accéder à un diplôme de niveau V grâce à une formation et un accompagnement adaptés à leurs difficultés.

Le CESER ajoutait qu'il lui semblait nécessaire que le Conseil Régional favorise le partenariat avec d'autres acteurs tels que la DIRECCTE, les établissements consulaires, les organisations professionnelles, etc. afin d'organiser des passerelles entre le milieu scolaire et les entreprises.

En outre, la Région Midi-Pyrénées a signé une convention avec l'Agefiph pour faciliter l'accès à la formation professionnelle des personnes en situation de handicap.

### ***Dans le cadre de l'Ecole de la Deuxième Chance***

L'action de la Région agit également en faveur de l'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de **l'Ecole de la Deuxième Chance**. Les Ecoles de la Deuxième Chance s'adressent aux jeunes de 18 à 25 ans, sortis du système scolaire sans diplôme. Elles offrent une formation de 9 mois à 1 an, qui vise à parvenir à la maîtrise des savoirs de base : lire, écrire, compter, notions d'informatique, notions d'une langue étrangère.

Pendant cette période, les jeunes sont amenés à faire deux ou trois stages dans des entreprises de la région pour découvrir le monde du travail, ses contraintes, ses possibilités. La formation est très personnalisée, c'est-à-dire que chaque jeune est suivi à l'intérieur de l'école par un « référent » avec qui il peut s'entretenir de ses problèmes tant pédagogiques que personnels. Dans l'entreprise, il est suivi par un tuteur. A la fin de son parcours dans l'Ecole de la Deuxième Chance, le jeune peut obtenir un certificat qui indique son

niveau de compétences et lui sert de passeport pour entrer dans la vie active.

Créée à l'initiative de la Région Midi-Pyrénées dans le cadre de l'implication de l'institution dans le Grand Projet de Ville de Toulouse, l'Ecole Régionale de la deuxième chance Midi-Pyrénées a accueilli depuis sa création, en janvier 2004, plus de 500 élèves.

De plus, au sein des Maisons Communes Emploi-Formation (MCEF), la Région a mis en place un dispositif, le Pass'Emploi. Ce dispositif vise les jeunes âgés de 18 à 30 ans présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi et repérées par les partenaires de la MCEF, mais également par les associations du territoire. Une mobilisation de tous les acteurs locaux y compris une prospection ciblée des entreprises en lien avec les besoins des jeunes facilitera la mise en relation et le maintien dans l'emploi.

### **PRÉCONISATION 6 POUR UNE FORMATION AU SERVICE DES PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION**

Le CESER estime que le contexte actuel ne favorise pas la réalisation d'un système de formation au service des personnes en situation d'exclusion, parce que l'Etat tend à abandonner ses compétences en matière de formation et les Régions à se restreindre aux formations qualifiantes.

**Le CESER est favorable à un essaimage du principe des écoles de la 2ème chance, qui permet la mise en place d'un véritable processus qualitatif, et à la généralisation des Pass Emploi.**

#### ***Par son soutien à l'insertion par l'activité économique (IAE)***

Le Conseil Régional Midi-Pyrénées s'implique dans ce domaine essentiellement en direction des 16/25 ans. Il fournit des financements pour tous les jeunes qui intègrent une structure de l'IAE, pour un montant de 2000 euros par jeune.

La Région aide également le secteur de l'IAE : un appel à projet est actuellement en cours pour favoriser la mise en place de projet d'ingénierie dans tous les départements pour mutualiser les structures et leur permettre ainsi d'être plus efficaces.

La Région impose également des clauses sociales dans les contrats qu'elle signe en propre mais aussi dans le cadre de contrats avec des entreprises. Cependant, pour les entreprises, répondre à ces clauses sociales n'est pas toujours facile : des facilitateurs, des médiateurs peuvent aider les entreprises à appliquer ces clauses. Pour être efficace, cela suppose que ces postes de facilitateurs soient structurés et pérennisés.

### ***Par ses actions en matière de politique de la ville***

Même si cela ne relève pas de ses compétences obligatoires, la Région Midi-Pyrénées a pris sa part dans ce domaine : il existe une mission politique de la ville au sein des services régionaux et un conseiller régional est délégué à ces questions.

Sur les quartiers identifiés « politique de la ville », la Région participe au financement des projets.

### ***Par ses actions en direction des jeunes***

La Région a mis en place le **Pass Mutuelle** qui est entré en vigueur pour la rentrée universitaire 2011-2012, pour favoriser l'accès à une mutuelle et donc limiter l'exclusion du système de soins pour des raisons financières des étudiants.

Il s'agit d'une aide de 100 euros par étudiant et par année universitaire pour la souscription à une complémentaire santé étudiante. Le Pass Mutuelle est destiné aux 35 000 étudiants boursiers sur critères sociaux de Midi-Pyrénées non éligibles à la Couverture Maladie Universelle Complémentaire ou à l'Aide à la Complémentaire Santé.

Il vise à leur permettre d'accéder à une couverture santé complémentaire correcte et adaptée à leurs besoins, ceci sans avoir à faire l'avance des frais de souscription. Cette aide correspond à une couverture des soins courants de base : consultations du médecin traitant, pharmacie et hospitalisation.

Le Pass Mutuelle s'inscrit en complément des engagements de la Région au titre du Contrat de Projets 2007-2013 pour la « vie étudiante », et répond à l'ambition du Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (SRESR) pour 2011-2015 d'accompagner les étudiants sur leurs besoins en matière de logement, transport, restauration et santé.

Depuis la rentrée 2010, la Région se porter **caution**, sur dix mois et pour des loyers à hauteur de 500 euros au maximum, pour les étudiants ne pouvant présenter un garant pour la location d'un logement auprès d'un propriétaire privé. Cette mesure vise en particulier les étudiants ne pouvant présenter de cautionnaire solvable, ainsi que les étudiants étrangers, jusque-là exclus des dispositifs de caution solidaire et notamment de la garantie Loca-Pass.

Enfin, la Région s'investit en matière de **service civique**.

Dans le cadre des possibilités offertes aux jeunes d'accomplir un service civique auprès d'organismes sans but lucratif, la Région a souhaité renforcer l'accès des jeunes à l'engagement civique, et leur garantir un accompagnement pédagogique de qualité. Pour cela, elle a lancé un appel à projets auprès des structures d'Education populaire afin de renforcer la formation et l'accompagnement des jeunes au cours de leurs missions de service civique.

Cela ne concerne toutefois pas toutes les structures susceptibles d'engager des jeunes en service civique mais seulement les associations régionales d'Education Populaire agréées Service civique et adhérant aux valeurs de la Charte Régionale de la Vie Associative et de la Citoyenneté.

### ***Par ses actions en matière de précarité énergétique et de transition énergétique***

La Région a contractualisé avec l'ADEME, la Caisse des Dépôts et Consignations et l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) pour des actions visant à aider les bailleurs sociaux à lutter contre la précarité énergétique.

Les interventions de la Région visent la rénovation des logements sociaux mais s'adressent aussi aux locataires et aux petits propriétaires.

Avec d'autres Régions, notamment Picardie et Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées mène une réflexion pour définir un outil financier qui permettrait d'avoir des masses financières pour aider les habitants de logements anciens à rénover leur logement. En lien avec la Caisse des Dépôts et certains organismes bancaires, cet outil pourrait s'appuyer sur une logique de tiers financeurs.

### ***Par ses actions en direction de l'économie sociale et solidaire***

Une réflexion est actuellement menée sur un projet d'incubateur d'économie sociale et solidaire, qui aurait pour but de faciliter par exemple la transmission d'une entreprise à ses salariés en cas de difficultés.

### **Le Conseil Général, chef de file de l'action sociale**

Le Conseil Général développe une politique se fondant sur deux volets, les prestations d'aide sociale et l'action sociale :

- Pour les prestations, il a la charge de l'aide sociale à l'enfance (ASE), de l'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées, et de l'insertion sociale et dans l'emploi.
- Pour l'action sociale, il est responsable du financement et de la gestion du fonds d'aide aux jeunes, ainsi que du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Le conseil général est donc un acteur majeur en matière d'insertion sociale et professionnelle, ainsi que d'action sociale. Ces compétences ont été renforcées par des lois récentes, en particulier :

- La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui confère aux Conseils Généraux le rôle de chef de file de l'action sociale.
- La loi n°2998-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion.



En terme d'organisation, les circonscriptions d'action sociale des Conseils Généraux, outils de la territorialisation de l'action de l'institution, sont des guichets d'information, des services de proximité pour les habitants. Dans chaque Département, ces circonscriptions portent des noms différents (Maisons des Solidarités au Conseil Général de la Haute-Garonne, etc.).

La politique de solidarité départementale revêt plusieurs axes qui contribuent chacun à divers niveaux à la lutte contre la précarité et l'exclusion :

***L'axe enfance et famille, qui comprend :***

- La Protection maternelle et infantile (PMI) : ce service joue un rôle important de prévention, de protection, dès avant la naissance. C'est en effet un moment fondamental, où il est possible d'accompagner les familles.
- L'Aide sociale à l'enfance (ASE)
- Les Assistantes maternelles agréées : les Conseils Généraux donnent l'agrément pour les assistantes maternelles ou familiales (garde d'enfants en journée ou famille d'accueil). Ces professionnels, qui sont le plus souvent des femmes, jouent un rôle primordial, trop peu reconnu, en matière de cohésion et d'inclusion sociales.

De manière générale, cet axe est fondamental car c'est à travers ces politiques qu'il est possible de mettre en place des actions de prévention de la précarité et de la pauvreté.

***L'axe politique de la jeunesse et de l'habitat***, qui comprend notamment le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) et les actions en matière de politique de la ville.

***L'axe personnes âgées et personnes handicapées, qui comprend notamment :***

- L'aide sociale
- L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA)

- La téléassistance
- Le schéma gérontologique départemental
- Les services d'aide à domicile agréés

*L'axe insertion, qui comprend notamment :*

- Le Revenu de Solidarité Active (RSA)
- Le Fonds d'aide et de prévention en matière d'impayés d'énergie
- Le Programme départemental d'insertion (PDI). Les contrats aidés signés par les Conseils Généraux (cela se limite aux Contrats Uniques d'Insertion<sup>33</sup> conclus avec les bénéficiaires du RSA socle et du RSA socle majoré, prestations financées par les Départements ; cette mesure est subordonnée à la signature d'une convention annuelle d'objectifs et de moyens avec l'Etat).

Toutes ces politiques visent à un niveau ou à un autre un objectif de lutte contre la précarité.

Ci-dessous deux d'entre elles sont développées plus amplement, l'insertion (et notamment la gestion du RSA) et les politiques d'aide au logement.

### **Les politiques d'insertion des Départements**

Ces politiques sont mises en œuvre à travers le programme départemental d'insertion (PDI) pour l'insertion professionnelle et le service départemental d'action médico-sociale pour les autres aspects.

Les Conseils Généraux sont référents en matière d'insertion pour les publics qu'ils accompagnent.

---

<sup>33</sup> Le Contrat Unique d'Insertion (CUI) est un contrat de travail, qui a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. Deux contrats aidés composent le Contrat Unique d'Insertion :

- Le Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE) pour les employeurs du secteur non marchand,
- Le Contrat Initiative Emploi (CIE) pour les employeurs du secteur marchand.

La notion de référent est liée à l'idée d'une contractualisation entre le bénéficiaire et la structure. A noter que Pôle Emploi est également un acteur en la matière puisque les nouveaux publics relevant du RSA activité sont orientés systématiquement vers ce référent. Le contrat signé avec un Conseil Général est un Contrat d'Engagements Réciproques (CER), avec Pôle Emploi, il s'appelle le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE).

### **Le Programme Départemental d'Insertion (PDI)**

Le **Programme Départemental d'Insertion** (PDI) est l'outil de pilotage et de mise en œuvre du dispositif d'insertion. Défini par le Conseil général, ce document a pour vocation de :

- recenser les besoins d'insertion des publics et l'offre d'insertion avec ses déclinaisons locales.
- définir la politique départementale d'accompagnement social et professionnel.
- décrire et planifier les actions d'insertion correspondantes.

Ce document cadre définit les grands axes de la politique départementale d'insertion, et se décline en fiches actions par thématiques et territoires. Les actions d'insertion prévues dans ce document s'appuient sur une offre associative diversifiée.

Inscrite dans la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 créant le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), son élaboration a été confirmée par loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, mais cela suppose des modifications dans le document car, si RMI et RSA relèvent d'une même volonté de solidarité nationale, leur philosophie est sensiblement différente. Ainsi, le RSA vise à favoriser la reprise d'activité des allocataires sans baisse de revenus et il s'adresse à un public plus large que celui du RMI comme les bénéficiaires de l'ex-API (Allocation Parent Isolé), des jeunes sous certaines conditions ainsi qu'à des travailleurs modestes.

Pour exemple, les différents axes du PDI du Conseil Général de la Haute-Garonne :

### ***Insertion professionnelle***

- Dispositif territorial d'insertion professionnelle
- Dispositif d'accès à l'emploi
- Accès à l'emploi pour les bénéficiaires du RSA diplômés
- Création d'activité
- Insertion par l'activité économique
- Accès à l'emploi

Dans le domaine de l'insertion professionnelle, le Conseil Général propose des interventions complémentaires aux prestations de Pôle Emploi.

Un accompagnement individualisé est proposé, dont la durée est variable et qui est évalué. L'évaluation examine notamment les sorties des dispositifs : sont considérées comme des sorties « positives » l'accès à un emploi, à une formation longue ou qualifiante. En général, un tiers des personnes sortent de cette manière des dispositifs.

Pour les publics très éloignés de l'emploi, la sortie peut être une sortie vers une prise en charge sanitaire. Ils sont alors accompagnés pour faire valoir leurs droits, éventuellement une RQTH (Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé).

L'objectif du Conseil Général est bien une stabilisation de la situation des personnes, notamment une pérennisation de l'emploi. Cela suppose que les services du Département ne vont pas nécessairement orienter les personnes vers le RSA activité, car cela exclut un accompagnement social du Conseil Général.

Les interventions des associations partenaires du Conseil Général englobent un champ plus vaste encore.

L'objectif est de proposer une diversité des supports, des dispositifs, afin qu'ils s'adaptent au mieux aux situations des publics en difficulté. Ainsi, le Conseil Général travaille avec :

- Des associations intermédiaires : elles proposent à des publics en difficulté au regard de l'emploi des missions de travail,

principalement dans le secteur des services à la personne. L'objectif visé est une entrée dans l'emploi, un accompagnement vers un projet professionnel, éventuellement vers le RSA activité.

- Des entreprises d'insertion : elles permettent l'accès ou le retour à l'emploi dans le cadre de contrats de travail de droit commun (appelés contrat à durée déterminée d'insertion) d'une durée de 2 ans. Les EI se situent dans des secteurs d'activité concurrentiels et visent à permettre aux personnes en difficulté d'insertion un parcours favorisant l'accès et le retour à l'emploi.
- Des ateliers et chantiers d'insertion : ils s'adressent en priorité aux publics de faible niveau de qualification avec ou sans expérience professionnelle. Ceux-ci sont embauchés en Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE, qui sont des contrats aidés) de 26 heures par semaine et bénéficient d'un encadrement technique qualifié et d'un accompagnement socioprofessionnel. Le Conseil Général participe au financement de ces contrats et verse une aide à l'employeur. En contrepartie, celui-ci s'engage à proposer un emploi dans le cadre d'une convention signée avec le Conseil Général et le salarié.

Si c'est l'Etat qui attribue l'agrément à toutes ces structures, les Conseils Généraux les subventionnent généralement de manière importante.

Par ailleurs, les Conseils Généraux sont compétents pour conclure des Contrats Uniques d'Insertion (CUI, qui sont également des contrats aidés) pour les allocataires du RSA socle. La signature de ces contrats est privilégiée pour les personnes qui sont depuis longtemps dans le dispositif RSA, qui ont plus de 50 ans, un faible niveau de qualification et qui n'ont jamais accédé à un emploi ou ont connu une longue période d'inactivité.

Ces CUI associent formation obligatoire, accompagnement professionnel, validation d'un projet professionnel. L'accès à un emploi pérenne est favorisé à l'issue du CUI.

Les Conseils Généraux participent au financement de ces contrats, et versent une aide à un employeur. En contrepartie, ce dernier s'engage à proposer un emploi dans le cadre d'une convention signée avec le salarié et le Conseil Général (celui-ci assurant l'instruction et le suivi

de cette convention). L'accompagnement individualisé dont bénéficie le salarié est financé par le Conseil Général. A noter que le Fonds Social Européen contribue au financement de cet accompagnement pour les publics ayant plus de trois ans d'ancienneté dans le dispositif RSA.

Certains Conseils Généraux, c'est le cas de celui de la Haute-Garonne, ont intégré une clause d'insertion aux marchés publics lancés par l'institution. Cette clause, prévue à l'article 14 du Code des Marchés Publics permet de promouvoir l'emploi des publics en difficulté. En Haute-Garonne, une expérimentation débute dans les chantiers de construction des collèges du département. Cette clause permet de réserver un nombre d'heures de travail significatif (5%), et d'offrir des opportunités d'emploi à des personnes rencontrant des difficultés d'insertion. Les publics concernés en priorité sont les demandeurs d'emploi de plus d'un an, ou âgés de plus de 50 ans, ou reconnus travailleurs handicapés, les demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans peu ou pas qualifiés, ou peu ou pas expérimentés et les allocataires du RSA et de l'AAH.

### ***Vie sociale et citoyenneté***

Les Conseils Généraux mènent diverses actions qui concernent tous les domaines de la vie sociale (accès à la citoyenneté, activités culturelles et socio-éducatives, aide alimentaire, lutte contre l'illettrisme, accueil, réseaux d'échanges de savoirs, etc.), notamment par le biais de subventions à des associations qui ont pour objectifs d'informer les personnes sur leurs droits, d'orienter vers les institutions, de recréer du lien social, de soutenir la participation active, de proposer des activités socio-culturelles, sportives, de loisirs, etc.

En outre, les Départements, et notamment celui de la Haute-Garonne, en subventionnant des associations (Maisons des chômeurs par exemple), des structures, en encourageant la mise en place d'instances dans lesquelles les usagers (notamment des bénéficiaires du RSA) sont représentés, favorisent les solutions qui donnent la parole aux usagers, qui permet leur participation aux décisions qui les concernent.

### **Santé et accès aux soins**

A noter à ce sujet que c'est l'Etat qui est le principal responsable des questions de santé.

### **Le Revenu de Solidarité Active (RSA)**

La généralisation du Revenu de Solidarité Active (RSA)<sup>34</sup> depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009 instaurée par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 marque un tournant dans les politiques d'insertion, notamment en leur fixant une ambition nouvelle en matière de retour à l'emploi et en créant un nouveau cadre de contractualisation entre les partenaires œuvrant en faveur de l'insertion.

Cette évolution majeure confère une double responsabilité au Département, chef de file de l'insertion :

- une responsabilité concernant l'efficacité du dispositif RSA dans sa globalité : même si les leviers d'insertion des bénéficiaires du RSA relèvent de différents acteurs, le Département est responsable de la bonne articulation et de la bonne mobilisation de l'ensemble des dispositifs au service du retour à l'emploi ;
- une responsabilité concernant l'efficacité de ses propres leviers (insertion sociale et professionnelle), dont la grille de lecture et d'évaluation est sous-tendue par un objectif d'employabilité et de retour à l'emploi.

Pour rappel, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été mis en place, en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et de l'Allocation Parent Isolé (API) (devenu RSA majoré).

Avec la mise en place du RMI, les Conseils Généraux ont élaboré des politiques d'insertion qui se fondaient sur le lien établi entre le versement de l'allocation et la démarche d'insertion.

Les Conseils Généraux assurent le financement du RSA socle majoré et non majoré (anciens RMI et API). C'est l'Etat qui finance le RSA activité majoré et non majoré et le RSA jeunes. Le RSA est versé par

---

<sup>34</sup> Voir la description du RSA développée dans le chapitre 1.

la CAF et la MSA : le dispositif du RSA est encadré par des conventions de gestion signées avec ces organismes.

Pour les Conseils Généraux, la mise en place du RSA a été simultanée avec une augmentation importante des dépenses en raison de l'élargissement des conditions d'accès aux droits RSA, de la dégradation du contexte économique qui a entraîné une hausse du nombre de bénéficiaires. De fait, les Conseils Généraux sont aujourd'hui dans l'attente de connaître l'impact des décisions de revalorisation du montant du RSA annoncé à la suite de la Conférence Nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'est tenue les 11 et 12 décembre 2012 et qui a donné lieu au Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

### *Les politiques de l'habitat des Conseils Généraux*

Le logement est un secteur d'intervention important des Conseils Généraux.

Dans le domaine des politiques du logement, les Départements sont maîtres d'ouvrage du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et co-pilotes, aux côtés de l'Etat, du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD).

**Le FSL** est un dispositif qui accorde des aides financières pour l'accès, le maintien dans le logement (résidence principale) et l'attribution de la caution. Le FSL s'adresse aux personnes et familles qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir du fait de ressources financières insuffisantes et de difficultés d'insertion.

Dans le cadre de ses compétences et de son règlement intérieur, le FSL peut intervenir pour :

- accorder des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, concernant :
  - l'accès (dépôt de garantie, 1<sup>er</sup> loyer, etc.),
  - le maintien : impayés de loyers et charges locatives et la prise en charge des factures d'eau, d'énergie et de téléphonie,



- assurer la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social liées au logement en proposant un suivi particulier et limité dans le temps pour les démarches d'accès ou de maintien dans le logement,
- mettre en œuvre des actions pour la maîtrise de l'énergie, dans le cadre de l'Agenda 21 et de la lutte contre la précarité énergétique.

A travers ce Fonds, les Conseils Généraux apportent également des aides à l'énergie, pour faire face aux situations de précarité énergétique, sachant que le problème est complexe car il relève à la fois d'une dimension extérieure aux personnes (état d'isolation du logement, etc.) et d'une dimension plus personnelle (méconnaissance des moyens d'économiser de l'énergie).

Depuis la décentralisation du FSL, les Conseils Généraux financent la majeure partie des FSL. L'organisation du FSL est très différente selon les départements. **Le CESER regrette les disparités repérables dans la gestion du FSL selon les territoires et l'opacité de cette gestion.**

**Les PDALPD** constituent le cadre institutionnel de définition et d'harmonisation des initiatives en direction du logement des familles en situation précaire.

Dans chaque département, il est élaboré conjointement par le Préfet de Département et le Président du Conseil Général, en association avec les partenaires du logement et de l'action sociale.

La loi du 31 mai 1990 l'a rendu obligatoire (avec la création du FSL). Ces plans s'organisent autour de trois axes :

1. La connaissance des besoins (repérage des ménages en difficulté).
2. Le développement d'une offre de logements diversifiée et adaptée.
3. La solvabilisation et l'accompagnement social des ménages.

Les Conseils Généraux peuvent également intervenir dans le cadre de ses politiques visant à favoriser le maintien à domicile et en intervenant en matière de lutte contre l'habitat indigne et l'accompagnement des jeunes majeurs.

En ce qui concerne la production de logements sociaux, les Conseils Généraux sont délégués des aides à la pierre sur leur territoire.

Les Conseils Généraux sont également membres de la commission de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et membre de la commission DALO (Droit Au Logement Opposable).

Il élabore par ailleurs des documents cadres : plan départemental de l'habitat, schéma départemental d'accueil des gens du voyage, etc.

Le Conseil Général participe à l'élaboration de documents qui visent à guider la planification des réalisations dans les territoires : SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale), PLH (Programmes Locaux de l'Habitat), PLU (Plans Locaux d'Urbanisme), etc.

Malgré un contexte législatif et économique contraignant pour les Conseils Généraux (réforme fiscale, gel des dotations, compensations insuffisantes des transferts de compétences, hausse des dépenses d'aide sociale), ceux-ci mènent cependant des actions volontaristes dans le domaine du logement, notamment par le biais de **la gestion des aides à la pierre** (sur délégation de l'Etat). Pour le Conseil Général de la Haute-Garonne, il s'agit notamment de :

- Développer l'offre de logement abordable ;
- Réhabiliter les logements privés ;
- Loger les ménages fragiles ;
- Requalifier les quartiers urbains ;
- Contribuer à la construction de logements sociaux et très sociaux adaptés aux besoins ;

Les Conseils Généraux assument les dépenses correspondant aux différentes allocations qu'il verse, dont les critères d'attribution sont cependant définis par le législateur.

Pour financer ces allocations, les Conseils Généraux perçoivent des dotations de l'Etat mais la réalité est tout de même que le montant des compensations est inférieur aux besoins. Au-delà, il est vrai aussi que l'Etat n'a pas respecté ses engagements par rapport à ces compensations.

### L'échelon communal et/ou intercommunal, porteur de l'action sociale de premier niveau

La commune constitue le premier échelon administratif de proximité en matière d'action sociale, une des principales portes d'entrée pour les personnes défavorisées.

Les centres communaux (CCAS), voire intercommunaux, d'action sociale (CIAS) mettent en œuvre tout ou partie des missions sociales de la commune, en complémentarité avec les directions communales en charge de l'action sociale.

Ce sont des établissements publics rattachés à une municipalité qui lui transfère des compétences dans le domaine de l'action sociale, selon le périmètre et les contours qu'elle détermine. Leurs compétences en matière d'action sociale recouvrent des dispositifs sociaux légaux et des politiques sociales extra légales, fondées sur la clause générale de compétence des communes.

Les prestations obligatoires correspondent à l'aide sociale essentiellement, c'est-à-dire :

- **L'aide sociale légale** : Jusqu'en 2000, il s'agissait de l'Aide Médicale Départementale (en lien avec l'Assurance Maladie et le Conseil Général). Depuis 2000, la CMU a remplacé l'AMD et modifié le système. Les CCAS peuvent tout de même aider à l'instruction des dossiers de demande de CMU.
- **La domiciliation** : dans les communes de plus de 3000 habitants, les CCAS ont pour obligation de domicilier les personnes qui le souhaitent. Cela ne suppose pas forcément un suivi social et il peut y avoir des conditions (d'ancienneté de résidence dans la ville, uniquement pour les courriers administratifs, etc.)
- **L'instruction des dossiers RSA** : dans la loi, les CCAS sont prévus pour l'instruction des dossiers mais dans la mesure de leurs possibilités. Il y a de fait de grandes disparités, les petites communes ayant souvent peu de moyens pour instruire effectivement les dossiers. Mais dans tous les cas, cela se fait en accord avec le Conseil Général.
- **Des missions facultatives**, qui peuvent être très diverses : crèche, centre social, EHPAD, etc. L'étendue de ces missions facultatives dépend du budget du CCAS et de celui de la commune. Cela

relève de choix politiques, qui peuvent être basés sur l'analyse des besoins sociaux.

- Dans certaines communes, l'idée de subsistance va consister à délivrer des repas, dans d'autres, un accompagnement social pourra être apporté en plus.
- En direction des personnes âgées, le CCAS peut favoriser le maintien à domicile en facilitant le portage de repas à domicile (par une structure privée ou par la commune elle-même) ou l'aide ménagère. Le CCAS peut aussi contribuer à coordonner l'ensemble des acteurs qui interviennent (infirmiers, médecins, etc.). Enfin, un CCAS peut gérer lui-même un foyer-logement, un EHPAD.
- En matière de logement : un CCAS peut gérer des logements d'urgence ou un CHRS.

En résumé, leurs missions peuvent être de quatre ordres :

- Instruction des demandes de l'aide sociale légale et transmission aux autorités compétentes (le Conseil Général pour le RSA socle par exemple) ;
- Aide sociale facultative (fourniture de colis, prêts sans intérêt, secours d'urgence) qui constitue souvent le cœur de la politique sociale de la commune ;
- Délégation de compétences sociales sur le territoire communal par conventions avec le Conseil Général ;
- Dans certains cas, gestion d'établissements et services (centres de santé notamment).

Le CCAS est soumis à l'obligation réglementaire annuelle d'élaboration d'une analyse des besoins sociaux. Elle peut être réalisée sur un territoire communal ou intercommunal, et permet de réaliser un diagnostic social du territoire ; elle fait ensuite l'objet d'une analyse partagée permettant de faire émerger des pistes d'actions et des préconisations. Le constat que fait notamment l'Union nationale des CCAS est que ces analyses sont très différemment conduites d'une commune à l'autre, ne serait-ce que

parce que la réalisation complète de ce diagnostic a un coût élevé que les petites communes ont parfois du mal à consentir.

Au-delà de ces considérations générales, il est important de savoir qu'il existe une grande disparité entre les CCAS : chacun a un fonctionnement qui lui est propre car les compétences d'action sociale qui lui sont dévolues sont décidées par les élus.

A Toulouse, étant donné la particularité du territoire qui fait que la majeure partie des personnes sans domicile du département se regroupent sur la Ville de Toulouse et le fait que le CCAS gère le dispositif de Veille Sociale (cf. plus loin), celui-ci gère des services qui permettent l'accompagnement de la vie quotidienne des personnes à la rue.

- L'espace social du Grand Ramier, qui propose des repas (à midi toute l'année, midi et soir l'hiver), des douches, un service social, un service de vaccination des chiens.
- Le dispositif de Veille Sociale.
- Des centres d'hébergement.
- L'équipe mobile de santé.
- Etc.

Pour les communes qui ont peu de moyens pour faire fonctionner leur CCAS, la création d'un CIAS peut être une solution. Le CESER a eu au cours de son travail de préparation de cet Avis une présentation du CIAS mis en place pour la Communauté d'Agglomération du SICOVAL (Sud Est toulousain). Cette structure est née du constat que sur ce territoire, il y avait d'importantes disparités entre les communes, certaines ne pouvant offrir d'avantages sociaux à leur population faute de moyens.

Cette décision a été le résultat d'une réflexion visant à mettre une politique globale de cohésion sociale sur le territoire du SICOVAL, sachant que la cohésion sociale ne se réduit pas seulement à l'action sociale (aide financière aux plus démunis, accompagnement de personnes en difficulté, soins médico-sociaux, etc.) mais concerne l'ensemble des habitants d'un territoire afin de développer les liens de

solidarités en prenant en compte les différents champs de la vie quotidienne (le logement, l'emploi, les transports, les services publics locaux, l'éducation, les loisirs, la participation citoyenne, etc.).

Sur le territoire du SICOVAL, cette politique s'est d'abord concrétisée avec la mise en place d'un certain nombre de services portant sur l'emploi, venant en complémentarité du Service Public de l'Emploi :

- La Base d'Accueil Interactive pour l'Emploi (BAIE),
- Le service Emploi Entreprises,
- Le Plan Local d'Insertion par l'Emploi (PLIE).

Par la suite, l'action a été progressivement développée :

- Soutien aux associations agissant dans le domaine du social.
- Mise en place de l'accès aux droits avec le Conseil Départemental d'Accès au Droit (CDAD).
- Création du Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD).

A travers le Programme Local de l'Habitat (PLH), est engagée depuis 2004, une politique volontariste de développement de l'habitat social (locatif et accession) pour aller vers une plus grande mixité sociale sur le territoire.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le SICOVAL a pris la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » en intégrant les services à la personne : petite enfance, enfance, jeunesse, jeunes adultes, portages de repas, soins infirmiers et aides à domicile et c'est pour gérer cette nouvelle compétence, qu'a été créé le Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS).

Plus précisément, le SICOVAL a choisi de prendre la compétence action sociale et de laisser la compétence aide sociale aux communes.

L'organisation est matricielle pour servir le principe de proximité. Cela signifie que le territoire a été découpé en secteurs géographiques, qui sont des regroupements cohérents de communes

du point de vue des besoins, du développement, etc. Il existe une structure de développement social par secteur afin de proposer des actions conformes aux besoins spécifiques identifiés sur ces secteurs, bien qu'une politique globale est déterminée aussi.

Cependant, la dimension de contexte est importante et la création d'un CIAS se heurte souvent à la difficulté pour les communes d'accepter de déléguer certaines compétences à l'intercommunalité.

### **PRÉCONISATION 15**

#### **CLARIFIER LES COMPETENCES ET RÔLES DE CHAQUE ACTEUR**

Pour le CESER, il y a un enjeu primordial à limiter les conflits de compétences en améliorant les relations partenariales par :

- Une meilleure coordination des acteurs
- Une clarification des compétences ;
- L'obligation d'articulation des compétences entre les différentes collectivités territoriales.

## **2.5 LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE DÉVELOPPENT LEURS PROPRES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE**

Qu'il s'agisse de prestations directes, d'accompagnement ou d'aides extra légales, les organismes de sécurité sociale (CAF, MSA, CARSAT) déploient, chacun dans le cadre de leurs compétences, des services sociaux de proximité qui s'adressent de plus en plus à des publics fragiles.

### **Les CAF, interlocuteurs de proximité pour les publics fragiles**

A côté des CCAS, les CAF apparaissent de plus en plus comme des acteurs de proximité dans la lutte contre l'exclusion. Elles

développent leur activité à partir d'un ensemble de prestations sociales (allocations familiales, aides au logement, RSA, etc.), d'interventions d'action sociale et pour certaines de l'accueil des demandeurs au titre du droit au logement opposable (DALO).

Une convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre la CNAF et l'Etat fixe les orientations d'actions et politiques des CAF pour 4 ans et est déclinée dans chaque CAF. La dernière convention s'est achevée en décembre 2012, les négociations pour la signature de la suivante sont en cours.

Cette Convention constitue le cadre d'intervention des actions des CAF, que ce soit pour les prestations légales (prévues par la loi, uniformes sur tout le territoire) ou pour les politiques d'action sociale, décidées par chaque CAF et c'est par le biais de ce cadre que les CAF participent à la réduction de la pauvreté.

Parmi les prestations d'échelle nationale, les CAF proposent :

- Des prestations légales qui sont :
  - soit universelles : allocations familiales pour les familles ayant au moins deux enfants,
  - soit sous condition de ressources ciblées sur les familles les plus modestes : PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant), allocation de rentrée scolaire, aides au logement, etc.
  
- Des minima sociaux : ce sont des prestations non contributives versées sous condition de ressources et visant à assurer un revenu minimum à certaines catégories de personnes : RSA, AAH.
  - Elles visent un objectif de lutte contre la pauvreté et de cohésion sociale.

A l'échelle de chaque CAF, une politique d'action sociale est décidée et bénéficie de financements locaux et nationaux :

- **Des prestations d'action sociale** : ce sont des aides directes accordées aux familles, décidées par le conseil d'administration de chaque CAF et mises en œuvre par un financement propre à chaque CAF. Elles sont en vigueur dans tous les départements ou presque, ce sont les modalités qui changent. Exemple :
  - Aides aux vacances



Par exemple, dans le Tarn, ce sont :

- Des aides pour favoriser l'accès des enfants aux colonies de vacances, donc avec un objectif de solvabilisation des familles.
- Des aides pour permettre aux familles de partir en vacances.
- Dans une optique plus sociale, d'insertion sociale, ce sont aussi des politiques d'accompagnement des familles en situation de grande précarité :
  - Aide aux premiers départs en vacances (en lien avec le Conseil Régional et la SNCF). 2000 enfants, qui n'ont pas bénéficié d'une aide plus classique auparavant, partent chaque année par le biais de ce dispositif. Il s'agit d'un soutien financier mais aussi d'un accompagnement social des parents (qui éprouvent souvent une crainte à l'idée de laisser partir leur enfant) Le reste à charge pour les familles est d'environ 50 euros ;
  - Opération « sac à dos » pour aider les jeunes de 16/20 ans à partir en groupe dans le cadre de la construction d'un projet de vacances.

- Aides en lien avec un évènement de la vie ou une action

Ces aides d'action sociale ont des modalités d'intervention ciblées et incitatives. Elles sont ciblées sur les familles « vulnérables », présentant le quotient familial le plus faible. Le montant des aides est variable selon le quotient familial.

Les familles définies comme vulnérables sont des familles qui ont connu un événement (chômage, séparation, décès, etc.) qui déstabilise leur équilibre.

Une Commission d'aide sociale se réunit pour examiner les dossiers et attribuer des aides à ces familles (aide au paiement d'une leur facture, accompagnement de projets, etc.). Le seuil de revenus qui détermine l'accès à ces aides est déterminé par le Conseil d'Administration de chaque CAF. Ces aides peuvent être une subvention allant jusqu'à 400 euros ou un prêt à taux zéro pouvant atteindre 2 500 euros.

Un même allocataire ne peut bénéficier qu'une fois par an de ce type d'aide.

- **Le financement de services aux familles.** Ce sont des subventions de fonctionnement, avec des financements nationaux et locaux. Elles financent par exemple :
  - Les structures « petite enfance »
  - Les accueils de loisirs sans hébergement
  - Les centres sociaux
  - Les foyers de jeunes travailleurs
  - La médiation familiale
  - Les actions du réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

Des barèmes sont fixés pour définir les participations des familles :

- Pour les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : un tarif fixé sur la base d'un taux d'effort variable selon le nombre d'enfants
- Médiation familiale

Ces subventions sont conditionnées à l'accessibilité des services aux plus fragiles : les crèches par exemple, pour pouvoir bénéficier de la subvention de la CAF doivent mettre en place un tarif variable selon les revenus (taux d'effort). Le même principe s'applique pour les aides aux services de médiation familiale, dont les tarifs peuvent varier de 2 à 100 euros à la charge des usagers.

- **Des aides au développement des équipements et des places d'accueil** (investissement et fonctionnement)
  - Des aides à l'investissement pour le développement des structures « petite enfance », dans le cadre des « plans-crèche » (mis en place depuis une dizaine d'années) et versées aux gestionnaires
  - Des aides au développement du nombre de places d'accueil des structures « petite enfance » et des accueils de loisirs, versées aux collectivités locales (cf. le contrat enfance jeunesse). Là aussi, les aides de la CAF sont d'autant plus importantes que la collectivité propose une politique d'accessibilité pour les plus modestes.

Ces financements vont en priorité aux territoires ayant la couverture la moins importante.

- **Des interventions sociales**

- Une offre de service de travail social (assistantes sociales).
- En complémentarité d'une offre globale de service, et notamment d'accueil administratif, en direction des allocataires. Depuis quelques temps, les populations ciblées sont les plus fragiles : il est donc nécessaire de leur offrir un accueil plus facile, afin de pouvoir les accompagner dans leur accès aux droits, pour faciliter leur insertion sociale :
- Expérimentation de l'offre de service « première naissance » : cela a été mis en place car le moment de la première naissance est souvent un moment où les allocataires ne connaissent pas bien les droits auxquels ils peuvent prétendre et où ils ont besoin d'être accompagnés. Le dispositif expérimental mis en place dans le Tarn vise à proposer à la fois un accueil administratif et un accompagnement social. Le même type d'offre de service est proposé en direction des familles ayant un enfant en situation de handicap. Chaque année, dans le Tarn, est organisé un forum où se retrouvent les acteurs du handicap, Conseil Général, associations, etc. pour que les familles puissent accéder à la connaissance des offres de services spécifiques existantes.
- L'accompagnement des familles connaissant un impayé de loyer. L'idée est d'aider à la reprise de la discussion avec le bailleur pour obtenir le maintien dans le logement.

- **La participation aux instances de coordination des politiques publiques**

- Autour de la parentalité : le comité technique de pilotage des politiques territoriales et éducatives (CLAS – REAAP), qui réunit la CAF et la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Ces aides (exemple : financement de l'aide aux devoirs) ciblent les actions qui visent le soutien à la fonction parentale et donc

l'autonomie des parents, afin que ceux-ci soient acteurs de leur parentalité.

- Autour de la prévention des expulsions locatives et de l'accès au logement
- Participation au financement du FSL (fonds de solidarité pour le logement, géré par les conseils généraux). Il s'agit notamment de permettre aux personnes qui ont des revenus bas d'accéder au logement en prenant par exemple en charge les cautions ; cela peut également être une subvention ou un prêt pour prendre en charge le financement de la dette de loyer.
- La commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (conseil général – Etat – CAF) : l'objectif de cette instance est de trouver des solutions quand il n'y a plus de solutions légales classiques pour éviter les expulsions.

### **Le rôle de L'Assurance Maladie dans l'accès à la santé des plus démunis**

Depuis 2000, les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) se positionnent dans le domaine de la lutte contre la précarité, objectif inscrit dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), notamment au travers de l'accès aux soins et de la prévention des exclusions. Pour ce faire, les services sociaux des CARSAT mobilisent le fonds d'action sanitaire et sociale et versent des prestations extra-légales. Sous l'impulsion de la CNAMTS, ils ont développé, depuis avril 2007, une action volontariste de prévention de l'exclusion notamment au travers de deux des quatre programmes qui structurent leur activité : l'accès à l'emploi des personnes invalides et le maintien dans l'emploi des personnes souffrants d'affection de longue durée (ALD) ou en arrêt maladie de plus de 90 jours. Sur ces programmes, les services sociaux travaillent souvent par signalement des médecins-conseils et en partenariat avec le Service public de l'emploi (SPE), de nombreuses associations (orientations des usagers, information des bénéficiaires de minima sociaux) et des administrations (par exemple avec l'administration pénitentiaire pour les sortants de prison).

Parmi les missions de la CARSAT figure l'accompagnement des assurés en difficulté :

- conseil, financement, accompagnement des personnes économiquement et socialement fragilisées afin de les aider à préserver leur autonomie et retarder les effets du vieillissement,
- organisation des retours à domicile après une hospitalisation et contribution au maintien à domicile par la mise en place d'aides aux personnes sur la base d'une évaluation des besoins.
- contribution à la lutte contre l'exclusion sociale par des actions ciblées en matière d'accès aux soins, de prévention de la désinsertion professionnelle et l'aménagement des conditions de vie des personnes malades, handicapées.

Le service social de la CARSAT accompagne les personnes vers une prise en charge de leur santé en mettant en œuvre des interventions qui visent l'« accompagnement en santé » et qui poursuivent deux objectifs principaux :

- Favoriser *l'accès aux droits* : il s'agit d'aider les personnes à effectuer les démarches nécessaires pour accéder à une couverture complète. C'est pour lever les obstacles liés au manque d'information des personnes sur les dispositifs existants, aux problèmes d'illettrisme, d'isolement géographique que ce type d'actions a été imaginé.
- Favoriser *l'accès aux soins* : il s'agit là d'aider les personnes à réaliser des démarches de soins. Cet objectif est parfois difficile à atteindre car cela nécessite de mobiliser plusieurs dimensions de la personne, aussi bien psychologique, culturelle, sociale.

Le recours effectif au système de soins nécessite souvent des étapes préalables où le rôle des assistantes sociales de la CARSAT est important car elles ont une approche à la fois globale et singulière des personnes.

Le travail d'accompagnement mené vise à créer les meilleures conditions possibles pour que les personnes parviennent à s'approprier leur histoire et leur problème de santé.

Plus globalement, le rôle du service social de la CARSAT est de chercher à réconcilier les publics en difficulté avec les institutions, qui ne sont pas toutes toujours à l'écoute des personnes.

Le service social de la CARSAT procède également à un accompagnement médico-social, au moyen de rencontres individuelles ou collectives.

Par exemple, le centre d'examen de santé de la CARSAT de Toulouse offre à tous les affiliés la possibilité d'effectuer un bilan complet de santé. Depuis 1993, ce centre accueille également des personnes en situation de précarité. Les pratiques des professionnels de ce centre se sont dès lors articulées avec celles du service social de la CARSAT pour favoriser le déclenchement de démarches de soins, si besoin, à l'issue du bilan de santé.

Plus globalement, la plupart de ces interventions s'inscrivent dans un dispositif mis en place depuis une vingtaine d'années, le réseau Santé Précarité. Celui-ci a d'abord été constitué de manière informelle puis, depuis 2003, de manière plus officielle puisque s'appuyant sur une obligation légale prévue par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Ce réseau est fondé sur un partenariat entre le CHU, le CCAS, l'association Médecins du Monde, la Croix Rouge, le CCPS<sup>35</sup>, l'hôpital Joseph Ducuing et la Caisse Primaire d'Assurance Maladie. Il coordonne les différents acteurs.

Le dispositif, composé de l'Equipe Mobile Sociale (travail de rue), de la Halte-Santé (lits infirmiers), de la PASS (Permanence d'Accès aux Soins de Santé qui assure des consultations), du Point Santé (hygiène) et des Cellules socio-administratives (accès aux droits), est un outil de coordination entre les différents acteurs.

## **2.6 LES ASSOCIATIONS SE SITUENT ENTRE LA GESTION DE DISPOSITIFS ET L'INTERPELLATION**

---

<sup>35</sup> CCPS : Comité de Coordination pour la Promotion et en Solidarité des communautés en difficulté.

Le secteur associatif est un acteur essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion. L'Etat s'est engagé dans un processus croissant de délégation aux associations et il leur confie principalement la gestion du service public de l'hébergement.

Les associations sont notamment des intervenants historiques dans l'accueil des sans abri. Jusque dans les années 1970, ce sont quasi exclusivement les associations caritatives qui interviennent auprès des sans abri. Les associations ont joué un rôle central dans l'identification de nouveaux besoins de prise en charge de l'urgence sociale, elles ont été aussi souvent à l'origine de structures légalisées par la suite (boutiques solidarité créées en 1991 par la Fondation Abbé Pierre et pérennisées en accueils de jour, par exemple).

La loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement consacre le secteur associatif comme acteur de la politique du logement des personnes défavorisées : pour la première fois, la loi accorde aux associations, en plus de leurs interventions traditionnelles, la possibilité de devenir elles-mêmes maîtres d'ouvrage ou encore « agences immobilières à vocation sociale ». A ce titre, elles peuvent bénéficier d'aides financières de l'Etat.

Ce sont aussi des associations comme ATD Quart Monde qui sont à l'origine de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : le vote d'une telle loi qui appréhende la question de la pauvreté et des exclusions dans sa globalité était en effet une de leurs revendications.

L'Etat apporte son soutien financier aux associations têtes de réseaux intervenant dans la lutte contre les exclusions comme l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) ou la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). A noter que la FNARS est adhérente à l'UNIOPSS.

L'Etat s'est tout particulièrement appuyé sur les grandes associations nationales de solidarité, en se rapprochant de l'Etat, en parallèle, ces associations ont connu un processus d'institutionnalisation.

En France, les associations intervenant dans le secteur social, l'action humanitaire ou la santé, représentent 15% du nombre total des associations, 26% de l'ensemble des salariés associatifs et près de

100 000 bénévoles y exerçant des fonctions et des responsabilités diverses. Les associations du secteur social sont les plus dépendantes des financements publics. Ce secteur est très hétérogène ; y cohabitent des gestionnaires de dispositifs, des associations qui se positionnent sur le terrain de l'interpellation et de la citoyenneté, des réseaux de dimension nationale et d'autres intervenant uniquement localement.

Les associations intervenant dans le secteur social le font dans de multiples champs d'activité : hébergement, centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), travail de rue (maraudes), appui et accompagnement à l'accès aux droits (DALO, accès aux soins), IAE, formation des chômeurs de longue durée, prévention et prise en charge en matière de santé (alcoolisme, consommation de psychotropes), alimentation (soupes populaires, Banque alimentaire, Restos du Cœur). Beaucoup d'entre elles interviennent à la croisée de ces divers domaines. En outre, de nombreuses structures, intervenant dans d'autres domaines sont, de fait, partiellement ou totalement insérées dans ce champ d'activité, tels les foyers de jeunes travailleurs qui assument souvent la mission de CHRS.

Les acteurs qui mettent en place des initiatives innovantes pour répondre à des besoins nouveaux qu'ils identifient se structurent souvent en association. Pour le CESER, ces solutions innovantes, du type habitat coopératif ou jardins partagés par exemple, sont à encourager.

Certaines associations remplissent, en outre, une fonction d'interpellation des pouvoirs publics, par laquelle elles participent de l'élaboration de nouvelles normes ou lois.

Elles le font souvent par le biais de fédérations (FNARS, URIOPSS).

A noter aussi que d'autres associations, qui n'ont pas pour mission première la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, peuvent jouer un rôle important en la matière. En fait, c'est le principe même de la vie



associative qui doit être valorisée dans son rôle de vecteur de lien social.

### 2.6.1 L'UNIOPSS/URIOPSS

Créé en 1947, le réseau URIOPSS/UNIOPSS est quant à lui présent sur l'ensemble du territoire national, au travers de 23 Unions régionales, plus de 100 adhérents nationaux, Unions, Fédérations et 25 000 établissements et près de 800 000 salariés.

Le réseau porte un certain nombre de valeurs qui sont :

- Primauté de la personne
- Non lucrativité et solidarité
- Participation de tous à la vie de la société
- Innovation sociale alimentée par l'observation des besoins

Le réseau se donne pour mission de représenter les associations, informer, former et professionnaliser, accompagner et animer.

Il faut souligner l'importance du réseau ALERTE, qui est présidé et animé par l'UNIOPSS. Ce réseau regroupe 35 fédérations et associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Le collectif ALERTE est un lieu de réflexion et d'échanges interassociatifs sur la pauvreté et l'exclusion et les meilleurs moyens de la combattre. Il est né en 1994 et a été l'aboutissement d'une longue mobilisation des associations de lutte contre l'exclusion qui a conduit 30 associations de solidarité à se voir attribuer le label « grande cause nationale » et à communiquer sous le logo ALERTE. Depuis d'autres associations ont rejoint ce groupe de départ<sup>36</sup>.

Pour l'UNIOPSS, la pauvreté est l'une des causes essentielles de l'exclusion mais elle n'est pas la seule. **L'exclusion est une notion plus large que celle de pauvreté. La pauvreté n'est pas la seule cause de l'exclusion : il y a en outre une dimension relationnelle, la perte de lien social.**

---

<sup>36</sup> A noter qu'en Midi-Pyrénées, il n'y a pas à proprement parler de réseau ALERTE mais qu'il existe un collectif interassociations toulousain.

**Une notion importante que le réseau met en avant est celle de vulnérabilité économique et sociale dans une société individualiste et compétitive.**

Au milieu des années 1990, de nouveaux acteurs associatifs, investis dans une action d'interpellation publique sont apparus : DAL, AC !, les Enfants de Don Quichotte etc. Ces mouvements ont en commun de ne pas gérer de structure mais d'alerter l'opinion, les pouvoirs publics ainsi que les autres associations.

Toulouse a la particularité d'avoir depuis de nombreuses années un secteur associatif fédéré sur les questions d'errance. Un collectif interassociations permet aux pouvoirs publics d'avoir un cadre de discussion et c'est très positif car cela permet d'aller au-delà des questions de financements et bien de croiser des analyses. Un groupe de travail existe également à Toulouse autour des questions de logement/hébergement, nourriture, santé, éducation.

Le collectif inter associations Toulouse pour la lutte contre la pauvreté et la précarité est né en 1984/1985 d'un groupement d'associations caritatives et humanitaires (11 à l'origine) pour lutter ensemble et en coordination contre la pauvreté et la précarité, grâce aux fonds d'Etat des mesures d'hiver.

Lieu de support de la concertation inter associative, le Collectif :

- Contribue au développement et à la coordination des actions engagées par tous les organismes partenaires ;
- Intervient en partenaire, notamment des organismes publics, pour ouvrir des pistes de travail et, parfois, passer de l'étude à l'action commune
- Crée des outils nouveaux pour fournir des réponses permanentes et adaptées
- Interpelle fortement les pouvoirs publics et la population pour lutter contre la pauvreté.

Le collectif inter associations Toulouse se donne notamment pour mission d'alerter sur des situations, des évolutions des personnes à la rue, les inadaptations des réponses sociales à ces situations.

4 groupes de travail sont actuellement constitués :

- Personnes en précarité administrative
- Hébergement-logement
- Politiques des aides (alimentaire, vestiaire)
- Accueils de jour

Le Collectif est représenté dans trois instances :

- CCAS de Toulouse
- Plan AHI-DCS (dispositif Accueil - Hébergement - Insertion)
- Commission des gens de la rue, ville de Toulouse

Le Collectif mène des **actions en partenariat avec d'autres réseaux**. Par exemple, avec la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale), le collectif a pendant un temps manifesté chaque mois pour dénoncer le manque de places d'hébergement sur Toulouse et notamment de places adaptées aux besoins des personnes à la rue.

Le Collectif mène des actions spectaculaires pour alerter sur les problèmes rencontrés par les associations adhérentes. Il est de plus à l'origine de la création de structures innovantes telles que la Halte Santé, la Boutique Solidarité ou encore l'adaptation du fonctionnement de structures existantes aux nouveaux besoins identifiés. Ainsi, la Halte de nuit s'est adaptée et propose un accueil plus souple (accueil de personnes avec leur chien par exemple).

### **2.6.2 LA FNARS**

La FNARS regroupe des associations de solidarité et des organismes qui sont au service des plus démunis et ont pour mission la réinsertion sociale. C'est un réseau généraliste qui lutte contre les exclusions, veut promouvoir le travail social et ouvrir des espaces d'échanges entre tous les acteurs du secteur social.

Créée en 1956, la FNARS regroupe aujourd'hui 900 associations ou organismes gérant 2 700 établissements et services, dont 700 ont l'habilitation aide sociale (des CHRS, centres d'hébergement et de réinsertion sociale). Ces structures ont des activités diversifiées : centres d'hébergement, accueil d'urgence, 115, services de logement, centres maternels, ateliers chantiers d'insertion, services d'instruction du revenu de solidarité active (RSA), etc.

Dans le domaine de l'hébergement d'urgence, la FNARS coordonne le réseau des gestionnaires du numéro d'urgence national 115.

Avec près de 45 000 places d'hébergement et de logement temporaire, le réseau de la FNARS accueille, héberge, loge et accompagne plus de 600 000 personnes et familles par an.

Les 12 000 salariés (travailleurs sociaux, psychologues, médecins, accompagnants, directeurs, etc.) et les milliers d'administrateurs et bénévoles qui les accompagnent se situent au cœur des réalités sociales et des mutations que connaît la société. Ils partagent la volonté d'accompagner toute personne se retrouvant en situation de précarité et d'exclusion pour lui permettre d'accéder aux droits fondamentaux : logement, emploi, santé, protection sociale, etc.

La FNARS analyse les évolutions de la société, dispose d'une expertise reconnue et effectue des propositions pour que les réponses apportées à la prévention et à la lutte contre les exclusions soient à la hauteur des nouveaux enjeux. Ainsi, la FNARS, avec d'autres réseaux, a été à l'origine de la loi relative à la Couverture maladie universelle (CMU), de la création des fonds de solidarité logement (FSL) institués par la loi du 31 mai 1990, de la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, du droit au logement opposable (DALO) adopté à l'unanimité par l'Assemblée Nationale le 5 mars 2007 ou encore, dans le domaine de l'emploi, du contrat unique d'insertion (CUI).

La FNARS Midi-Pyrénées est l'une des 22 associations régionales de la Fédération nationale. Elle fédère 106 associations (à octobre 2012) réparties dans les huit départements de la Région, dont 42 sont en Haute-Garonne. Ces associations gèrent et animent **environ 150**

## **structures et services œuvrant dans la lutte contre toutes les formes d'exclusion.**

Leurs actions portent essentiellement sur deux domaines qui concernent la majorité des adhérents :

- le **domaine accueil/hébergement/insertion** relatif au logement (dit AHI)
- le **domaine insertion par l'activité économique** (dit IAE).

D'autres domaines sont présents de façon moins systématique dans les activités des adhérents à la FNARS Midi-Pyrénées, tels ceux de la santé, de l'addiction, de la prévention des risques, etc.

**Les deux volets d'insertion par le logement et par l'emploi relèvent de la responsabilité de l'Etat, qui s'appuie sur des associations pour mettre en œuvre des politiques publiques de solidarité envers les personnes en difficulté.**

**Concernant le secteur Accueil/Hébergement/Logement**, l'action associative envers les personnes en situation d'exclusion face au logement repose sur quelques valeurs fondamentales, parmi lesquelles :

- **L'inconditionnalité de l'accueil dans l'accès au dispositif d'hébergement**, inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles (article L.345.2-2) : « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence ». Ce principe est reconnu par tous mais son application n'est pas effective, en particulier en Midi-Pyrénées.
- **Ne laisser personne à la rue**. Ce principe conduit à aller au-devant des personnes sans logement, et donc à ne pas se satisfaire d'une posture de guichet. L'accent est donc mis sur les besoins cachés, les besoins des personnes qui ne s'adressent pas aux dispositifs. Ce principe vient en complément du 1<sup>er</sup> principe.
- La **continuité de la prise en charge**. La personne n'est pas simplement accueillie pour une ou plusieurs nuits : au-delà de la mise à l'abri, elle est accompagnée dans sa démarche d'insertion et de recherche de logement. Ce principe de suivi dans la prise en

charge a été introduit en 2007 dans le cadre du PARSA<sup>37</sup> qui stipulait : « toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS ou un CADA<sup>38</sup>, un LogiRelais, une Maison relais ou un hébergement de stabilisation ».

Depuis une dizaine d'années, l'Etat a tenté de répondre aux besoins croissants des dispositifs d'hébergement en finançant des places nouvelles d'hébergement d'urgence (accroissement des budgets du BOP 177 de 25% entre 2002 et 2007). L'orientation politique change en 2008. L'Etat définit une nouvelle politique d'hébergement tournée vers « le Logement d'abord », qui considère qu'une personne ou une famille en demande d'hébergement doit prioritairement trouver un logement, sans passer par la case hébergement. Dans cette orientation, l'accent est mis sur l'accompagnement social des familles, la nécessité d'hébergement restant réservé aux personnes les plus en rupture sociale.

Cette séquence politique s'est achevée sur de profondes divergences de points de vue entre l'Etat et le milieu associatif (la FNARS, mais aussi de nombreux autres réseaux agissant auprès des personnes en situation d'exclusion). Une nouvelle période est ouverte depuis quelques mois. Les déclarations, les intentions politiques de la nouvelle équipe gouvernementale, ses premières décisions, indiquent un rapprochement entre les associations et l'Etat dans l'analyse de la situation.

Dans ce contexte, la FNARS reste sur une ligne de conduite d'accompagnement des politiques publiques, agissant comme force de propositions tout autant qu'en apportant un esprit critique aux

---

<sup>37</sup> PARSA : Plan d'Accueil Renforcé pour les Sans Abri, dispositif mis en place par l'Etat pour l'année 2007.

<sup>38</sup> CADA : Centre d'accueil pour Demandeurs d'Asile.

décisions prises. Elle continue à accompagner l'Etat pour préparer un avenir qui apporte des réponses plus satisfaisantes aux plus démunis de la société, tout en insistant sur la nécessité de répondre sans attendre à des dysfonctionnements qui ne sont pas admissibles pour les associations qu'elle représente.

## **2.7 LES ENJEUX DU POINT DE VUE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET ASSOCIATIFS**

Les développements qui suivent ont pour objet de présenter les enjeux et les éléments qui soulèvent des questions du point de vue des acteurs institutionnels et associatifs.

Il s'agit de donner à lire la complexité du sujet, les contradictions inhérentes aux questions examinées qui ne peuvent être tranchées de façon manichéenne, notamment parce qu'il n'est pas possible de maîtriser complètement les impacts d'une mesure. En effet, force est de constater qu'une mesure fondée sur des intentions tout à fait louables peut avoir des effets négatifs.

La présentation des missions des différents acteurs institutionnels et en particulier des collectivités territoriales ne doit pas faire oublier qu'il est probable que le contexte local induise que les actions menées par un même niveau territorial diffère d'un territoire à l'autre (le Conseil Général d'un département fortement urbanisé et celui d'un département majoritairement rural par exemple ne mènent pas les mêmes actions car ils sont confrontés à des situations différentes).

Parmi les éléments pouvant avoir une influence sur la manière dont les acteurs interviennent, il est certain que le fait d'être en milieu urbain avec ses spécificités, en milieu rural (monde agricole et au-delà) ou dans un tissu intermédiaire (villes moyennes) a une influence.

En outre, dans un contexte de budgets de plus en plus contraints, que ce soit pour les Conseils Généraux, les services de l'Etat et donc le monde associatif, il est certain que les actions menées sont le reflet de l'ampleur de ces difficultés.

### **2.7.1 Quelle place de chaque facteur pour l'inclusion sociale ?**

#### ❖ *L'école*

#### **PRÉCONISATION 5**

#### **SOUTENIR LE ROLE EDUCATIF ET DE PROMOTION SOCIALE DE L'ÉCOLE VIS-A-VIS DES POPULATIONS LES PLUS FRAGILISÉES**

L'école doit assurer l'acquisition des savoirs de base (lire, écrire, compter) car ils sont indispensables à la réussite de l'insertion à l'âge adulte.

L'école doit aussi s'attacher à faire acquérir aux élèves un sens critique permettant de favoriser l'accès à la citoyenneté. Cela passe notamment par l'accès aux arts et à la culture.

Pour cela, pour le CESER, l'effort doit être centré sur l'école maternelle et sur l'école élémentaire. Il estime notamment que les enfants des familles en situation de précarité devraient pouvoir accéder à l'école maternelle dès l'âge de deux ans.

Pour le CESER, il est également important de mieux former les personnels enseignants et gestionnaires à la réalité sociale des plus démunis.

#### ❖ *Le travail, vecteur essentiel mais pas unique d'inclusion sociale*

En préalable, il est important de garder à l'esprit le débat qui consiste à chercher à définir **si l'exclusion est un phénomène conjoncturel ou structurel** car l'analyse des causes est nécessaire à la mise en œuvre de solutions efficaces.

Il est certain qu'il y a une dimension conjoncturelle de ce phénomène, liée à la crise économique notamment mais il est également indéniable que la dimension structurelle n'est pas absente : la montée de l'exclusion est liée à une évolution du système économique qui



fonctionne avec une part de ce que l'on pourrait appeler du « précarariat » (en parallèle de la notion de salariat). Autrement dit, on peut penser que le système d'organisation fabrique, par son fonctionnement, de la précarité.

Sans trancher de manière définitive ce qui ne peut être qu'interrogé, il peut être fructueux de l'aborder, de la même manière que le débat qui découle de cette question : celui de la place à donner au travail comme facteur d'inclusion sociale.

## RESOLUTION 2 L'ACCES A L'EMPLOI, PRINCIPAL FACTEUR POUR SORTIR DE L'EXCLUSION

**Pour le CESER, la question de l'emploi est centrale pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Au-delà du revenu qu'il procure, le travail est vecteur d'identité sociale (statut, rôle), de relations sociales. Procurer un emploi à chacun doit rester la priorité.**

Cependant, **si le travail demeure ce vecteur d'identité sociale, parce qu'il continue à procurer, pour beaucoup, une place dans la société, il n'en demeure pas moins que doivent être prises en compte les évolutions de la société.**

Préconiser « un travail pour tous » est nécessaire mais pas pour autant suffisant, la réapparition des « **travailleurs pauvres** » en est la preuve. Avec le développement des **situations de travail « atypiques »** et l'augmentation de la **précarité économique** (CDD, travail temporaire, temps partiels subis, chômage, notamment de longue durée), il faut constater qu'il ne suffit pas d'avoir un emploi pour ne pas être précaire, pauvre. En outre, la souffrance au travail (stress, harcèlement, etc.), les conditions de travail pénibles physiquement ou psychiquement peuvent créer de l'exclusion chez des personnes en emploi.

En outre, la réflexion menée dans le cadre de la préparation de cet Avis a aussi montré que cela peut parfois être un projet professionnel

– ou plutôt son échec - qui conduit à une situation de pauvreté et de précarité. C'est le cas en particulier de créations d'entreprises ou d'activité.

Cela a également montré qu'il est possible de penser que l'emploi ne peut être vu simplement comme la solution ou, à tout le moins, comme la seule et unique solution. En tout cas, le fait **d'avoir un emploi ne garantit pas ou plutôt, est une garantie nécessaire mais pas suffisante contre la pauvreté et l'exclusion.**

Ces réflexions rejoignent les travaux de Robert Castel qui a décrit les transformations de la question sociale, la construction de la société salariale et sa fragilisation, dans un contexte d'insécurité sociale croissante, le brouillage des frontières entre travail et assistance. Il s'inquiétait en particulier de la résurgence de la figure du travailleur pauvre, symbole d'une nouvelle infra-condition salariale, le précaire. Dans son dernier ouvrage, « Changements et pensées du changement<sup>39</sup> », il rappelait la perte d'hégémonie du salariat ouvrier qui se voyait dépossédé de son rôle central, et donc des conclusions qu'il fallait en tirer pour notre présent : construire d'autres formes de solidarités pour éviter le retour du travailleur pauvre et du « vieux pauvre ».

L'émergence et la persistance de situations de personnes connaissant de longues périodes de chômage, de grandes difficultés sur d'autres plans (logement, santé, etc.) amène à constater que pour certaines populations, **un travail d'accompagnement autour des autres problématiques** qui se posent doit être mené avant de pouvoir retrouver un emploi. Certaines personnes sont si éloignées de l'emploi que viser pour elles un emploi « classique », dans le monde du travail ordinaire n'est dans un premier temps pas pertinent, ni simplement possible. C'est dans une stratégie globale d'insertion par l'économie que s'est inscrite la création des entreprises d'insertion dans les années 1980. Dans une société devenue duale<sup>40</sup>, l'enjeu

---

<sup>39</sup> *Changements et pensées du changement. Echanges avec Robert Castel, La Découverte, mars 2012.*

<sup>40</sup> Au sens où elle se partagerait entre des catégories d'emplois stables, pérennes d'un côté et, d'un autre des catégories d'emplois précaires.

était d'accompagner des personnes très éloignées de l'emploi et cumulant parfois d'autres difficultés, selon une approche globale, pour un retour progressif vers l'emploi. Cette logique reste pertinente pour une partie de la population en difficulté.

## PRÉCONISATION 12 AMELIORER L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL TRANSVERSAL DES PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION

Pour le CESER, la réussite des actions en faveur de la lutte contre l'exclusion passe par un accompagnement social transversal, c'est-à-dire qui concerne l'ensemble des domaines de la vie concernés (logement, santé, emploi, etc.).

Pour le CESER, il est donc nécessaire de sortir d'une logique de guichet pour adopter une autre posture.

Les services sociaux de proximité (services sociaux des Départements, CCAS, etc.) sont légitimes pour assurer cet accompagnement. L'Etat doit leur donner les moyens d'assurer cette mission.

En conséquence, pour le CESER, si l'idée d'accès à l'emploi reste centrale comme solution à viser pour sortir de l'exclusion, cela doit cependant être nuancé. La perte de l'emploi ou l'échec à trouver un emploi est très souvent déclencheur, mais il y a de nombreux autres facteurs à prendre en compte.

**Les différents facteurs d'inclusion sont donc d'une certaine manière interdépendants.** De fait, appréhender la question de l'exclusion ne peut se limiter à cette assertion. C'est une question plus complexe, qui touche d'autres domaines que celui de l'emploi.

Ainsi, le fait d'avoir un logement, d'être en bonne santé, sont aussi des éléments fondamentaux de l'inclusion sociale. Certaines formes d'exclusion, dans le cas de personnes dont l'état de santé physique ou

---

La dualisation de la société serait le résultat d'une certaine paupérisation d'une partie de la population, avec un renforcement des inégalités et mettrait en danger la cohésion sociale.

---

psychologique est très dégradé, ne relèvent plus du monde du travail car ce sont des personnes qui ne sont – temporairement ou définitivement – pas en capacité de travailler.

Face à un état de désorganisation sociale, on devient précaire quand les conditions de travail se dégradent et/ou quand les conditions de logement sont difficiles et/ou quand on a des problèmes de santé. La personne en situation de précarité glisse alors vers un état pathologique, de perte d'estime de soi, et son avenir devient dès lors incertain. Lorsqu'une personne a vécu plusieurs années à la rue et se trouve très désocialisée par rapport aux modes de vie classiques, il n'est pas toujours possible pour elle de parvenir à investir un logement immédiatement. Une étape intermédiaire et un accompagnement sont souvent nécessaires. Le travail social à mener auprès des personnes en grande difficulté d'exclusion nécessite d'intégrer la dimension « temps » qui est essentielle.

Cependant, afin de **dépasser ce qui peut sembler être une opposition entre une posture qui poserait l'accès à l'emploi comme absolument incontournable et une posture plus « relativiste », on peut distinguer deux types d'approches :**

- Une approche « micro » qui est celle qui nous permet d'analyser la situation des personnes en grande difficulté, très éloignées de l'emploi, et pour qui l'accès à l'emploi n'est pas possible dans l'immédiat.
- Une approche « macro » qui amène à analyser que les politiques sociales qui permettent d'accompagner les personnes en grande difficulté s'appuient nécessairement sur une dimension économique, c'est-à-dire un contexte (politique, économique, etc.) favorable au développement économique.

Ces deux approches se rejoignent pour analyser les situations des personnes en grande difficulté, qui après un accompagnement social, se retrouvent en capacité d'occuper à nouveau un emploi mais qui n'y parviennent pas en raison d'un contexte économique défavorable. Pour finir, il apparaît que l'âge et le sexe sont des facteurs déterminants du plus ou moins grand risque de rencontrer des difficultés à trouver un emploi stable. Plus précisément, les deux

populations que le présent rapport a choisi d'examiner spécifiquement, les jeunes et les femmes, sont parmi les catégories qui rencontrent le plus de difficultés.

Dans son Avis sur « l'accès à un emploi durable en Midi-Pyrénées », voté le 25 juin dernier, le CESER indique ainsi que « *le chômage touche plus durement les jeunes (22,9% des actifs de 15 à 24 ans), les ouvriers (13,5%) et les moins diplômés (15,3%).*

En outre, « *l'entrée des jeunes sur le marché du travail est souvent synonyme de chômage et de précarité<sup>41</sup>. Le taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans) est en France à un niveau élevé depuis la fin des années 1970. Depuis cette date en effet, le taux de chômage des moins de 25 ans représente environ le double du taux de chômage de l'ensemble de la population, parfois davantage en période de récession ou de croissance faible ; il n'est jamais descendu en dessous des 15% depuis 1982 ; il est aujourd'hui, en période de crise, à un taux jamais atteint auparavant.* »

L'Avis du CESER voté en juin 2013 souligne par ailleurs que « *les formes particulières d'emploi<sup>42</sup> en France concernent davantage les jeunes et les femmes* » notamment parce que ces statuts sont « *davantage pratiqués dans les métiers employant une forte proportion de jeunes et très féminisés : caissiers-employés de libre service, coiffeurs-esthéticiens, vendeurs, métiers de l'hôtellerie et de la restauration, professionnels de l'action culturelle et sportive et surveillants.* »

---

<sup>41</sup> Cf. le « Diagnostic sur l'emploi des jeunes » réalisé par le Conseil d'Orientation pour l'Emploi en février 2010 et le sondage réalisé par le Secours Populaire en juillet 2010.

<sup>42</sup> Selon l'INSEE, l'expression « *formes particulières d'emploi* » désigne les emplois précaires, c'est-à-dire les statuts d'emploi qui ne sont pas des contrats à durée indéterminée. Ce sont l'intérim, les contrats à durée déterminée, l'apprentissage et les contrats aidés.

❖ *Les enjeux de l'insertion économique : des cloisonnements préjudiciables à l'insertion*

Le secteur de l'insertion économique est complexe car y gravitent de nombreux acteurs qui mettent en place de multiples dispositifs entre lesquels il n'est parfois pas possible de créer des passerelles.

De ce fait, difficilement lisible pour les personnes en situation de précarité et d'exclusion, ce système répond en outre à des règles particulières qui grèvent parfois les possibilités d'insertion des personnes.

C'est notamment le cas de cloisonnements tels que, à titre d'exemple, une personne en difficulté ne peut être intégrée dans l'un des dispositifs mis en place par le PLIE de Toulouse si elle est bénéficiaire du RSA, contrairement à ce qui était possible dans le PLIE précédent.

De même, les jeunes en contrat CIVIS<sup>43</sup> ne peuvent être pris en charge dans le cadre du PLIE.

Des conflits de compétences posant eux-mêmes des problèmes de financement expliquent l'exclusion du PLIE des bénéficiaires du RSA (financement Conseil Général) ou des contrats CIVIS (financement Fonds Européens).

Ces cloisonnements sont repérables dans de multiples situations, pour de nombreux dispositifs. Les Maisons Communes Emploi-Formation ne peuvent suivre un jeune s'il est pris en charge par ailleurs par une Mission Locale ; les jeunes bénéficiaires du RSA ne peuvent signer un Pass-Emploi.

**Ces cloisonnements, qui sont parfois spécifiques à un territoire, mettent en tout cas à mal la cohérence des prises en charge et placent l'intérêt des personnes au second plan.**

---

<sup>43</sup> Le « contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS) s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation de leur projet d'insertion dans un emploi durable. Ce contrat est conclu avec les missions locales ou les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Les titulaires d'un CIVIS sont accompagnés par un référent. La durée du contrat est d'un an renouvelable.

Or, aussi bien les personnes bénéficiaires du RSA que les jeunes accueillis par les Missions Locales cumulent souvent plusieurs types de difficultés et peuvent donc avoir besoin d'un accompagnement global. La Mission Locale de Toulouse accueille ainsi beaucoup de jeunes sans résidence stable, très éloignés de l'emploi, en situation de ruptures familiales ou institutionnelles (fin de la prise en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance à 18 ans par exemple). Elle a parfois peu de leviers pour agir et travaille donc en lien avec d'autres dispositifs (le 115 pour un hébergement par exemple). Sur le plan du projet professionnel, la Mission Locale peut orienter ces jeunes vers des CAE (contrats d'accompagnement dans l'emploi).

Les organismes instructeurs du RSA, CAF et MSA, jouent un rôle d'accompagnement primordial.

**Si ces cloisonnements peuvent se justifier sur le principe (un accompagnement pour une personne), dans les faits, cela est moins évident, dans la mesure où la réalité de l'accompagnement de ces dispositifs est inégale.**

A propos de l'objectif de l'obtention d'un CDI pour les bénéficiaires du PLIE, il faut souligner que certaines entreprises proposent des emplois en CDI avec des conditions de travail difficiles, voire intenables et les jeunes ne tiennent pas le coup et sont contraints de démissionner, perdant, de ce fait leurs droits par rapport à Pôle Emploi. Placer certains jeunes en CDI peut donc les mettre en danger. Dans ces cas-là, certes limités, le CDD est presque plus « sécurisé » car il permet d'ouvrir des droits.

Plus généralement, il existe des cloisonnements, ou en tout cas un manque de communication ou de connaissance réciproque entre le monde des entreprises et les institutions publiques qui accompagnent les personnes en situation de précarité. Cette situation est préjudiciable à l'efficacité des actions car l'insertion économique ne peut se faire que si les deux conditions sont réunies : un accompagnement social de grande qualité d'une part et une entrée dans le monde de l'entreprise, d'autre part.

## **PRÉCONISATION 7**

### **FAVORISER POUR LES PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION UNE IMMERSION DANS LES ENTREPRISES**

**Il est nécessaire de favoriser pour les personnes en situation d'exclusion une immersion dans les entreprises. Il y a ici un enjeu fort pour les pouvoirs publics, à chercher à accompagner les personnes et les entreprises vers un changement de représentations sociales des uns envers les autres, pour rendre les secondes moins réticentes à agir dans le domaine de la lutte contre l'exclusion en accueillant des bénéficiaires de minima sociaux par exemple. Pour cela, il est souhaitable d'améliorer les relations partenariales entre les organismes consulaires et les collectivités territoriales, notamment les Conseils Généraux.**

Au niveau des collectivités territoriales et des entreprises publiques, une mesure déjà ancienne favorise cette meilleure connaissance des publics en difficulté : il s'agit des clauses sociales inscrites dans les marchés publics.

Depuis 1993, en effet, des clauses sociales peuvent conditionner l'attribution des marchés publics et sont un levier pour promouvoir l'insertion des publics en difficulté.

La commande publique, à la fois des collectivités locales et de l'Etat, représente au total un marché de près de soixante milliards d'euros par an. Des achats de biens et de services qui, depuis 2006, doivent, selon l'article 5 du code des marchés publics, prendre en compte des objectifs du développement durable, c'est-à-dire le respect de l'environnement d'une part, le progrès social et la cohésion sociale d'autre part.

Pour respecter ces obligations, les collectivités ont la possibilité d'insérer dans leurs appels d'offre des clauses environnementales, mais aussi des clauses sociales auxquelles peuvent répondre les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).



## PRÉCONISATION 9 GÉNÉRALISER LES CLAUSES SOCIALES DANS LES MARCHÉS PUBLICS

**Le CESER est favorable à la généralisation des clauses sociales dans les marchés publics lancés par les collectivités territoriales de Midi-Pyrénées.**

Dans le champ de **l'insertion par l'activité économique**, des difficultés sont également repérables.

Pour rappel, l'IAE désigne le champ des structures spécialisées, comme les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion ou les ateliers et chantiers d'insertion qui visent à permettre aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières (âge, état de santé, précarité) de bénéficier d'un accompagnement renforcé qui doit faciliter leur insertion professionnelle.

Au-delà d'accompagner les salariés dans leur placement en entreprise « classique », les Entreprises d'Insertion (EI) contribuent à lever les autres obstacles à l'emploi : logement, surendettement, problèmes de santé qui amplifient l'exclusion professionnelle, s'inscrivant bien ainsi dans une approche globale de la personne.

Les EI bénéficient d'aides de l'État pour mener leur mission :

- Toutes les EI bénéficient dans les conditions de droit commun, de l'allégement de cotisations patronales sur les bas et moyens salaires ;
- Les EI bénéficient d'une « aide au poste » d'insertion, dont le montant est fixé à 9 681 € par poste de travail occupé à temps plein par des salariés en insertion, et ce pour toutes les entreprises d'insertion.

Cette aide ne peut pas se cumuler pour un même poste avec une autre aide à l'emploi financée par l'État ; elle est proratisée en fonction de la durée annuelle d'occupation du poste par les salariés.

Cette aide vient compenser la sous productivité des salariés au début de leur contrat et l'obligation de moyens d'accompagnement et de suivi que doit mobiliser l'EI pour atteindre ses objectifs d'insertion. La rémunération liée à la mission d'insertion est négociée auprès des pouvoirs publics et couvre :

- La moindre productivité du salarié en parcours d'insertion
- les prestations d'insertion sociale et professionnelle
- le surendrement nécessaire
- la forte rotation des effectifs du fait de la durée du CDD
- les accompagnements socioprofessionnels nécessaires à l'insertion dans l'emploi durable de leurs salariés.

**Cependant, ces aides ne couvrent pas la totalité des charges liées à l'emploi et à l'accompagnement social d'une personne en difficulté. Le montant de cette aide n'a en outre pas été revalorisé depuis 12 ans.**

### **PRECONISATION 10 REVALORISER L' « AIDE AU POSTE » DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION**

**Le CESER est favorable à une revalorisation de cette aide au poste attribuée par l'Etat et encourage les collectivités territoriales à attribuer également des aides pour faciliter l'emploi de personnes en difficulté par les entreprises.**

Des difficultés du même type se posent pour les structures qui accueillent des personnes en situation de handicap, et en particulier les entreprises adaptées et les ESAT (Entreprises et Services d'Aide par le Travail). Dans un contexte économique qui oblige ces établissements à produire des résultats en terme d'efficacité économique, les directeurs sont souvent contraints de sélectionner les personnes en situation de handicap qu'ils emploient parmi les « moins handicapés » et notamment à refuser les personnes atteintes de handicap psychique, plus difficiles à prendre en charge. Au-delà, alors que ces postes ont pour vocation d'être une étape intermédiaire

vers le milieu ordinaire, la tendance peut être parfois de chercher à garder ces employés efficaces au sein de l'entreprise adaptée ou ESAT.

Les conséquences de cette situation sont repérables à plusieurs égards car ces personnes atteintes de handicap psychique ne parviennent pas à trouver des solutions de prise en charge qui soient en adéquation avec leurs besoins et peuvent se retrouver à la rue ou en prison (de fait, 25 % des personnes incarcérées et plus de 50 % des SDF souffrent de problèmes psychiatriques).

Une EI reste cependant une entreprise comme une autre, positionnée dans le champ concurrentiel, tirant l'essentiel de ses revenus de son activité et assumant donc les mêmes droits et devoirs inhérents à toute entreprise : mêmes règles fiscales (soumise à l'impôt sur les sociétés notamment), juridiques (respect du droit des salariés (contrats de travail, niveau des salaires, application des conventions collectives, représentation du personnel, etc.) ou de respect des règles de la concurrence) et économiques.

De fait, les EI sont parfois contraintes de « sélectionner » de manière drastique les personnes qu'ils emploient et de ne plus accepter des personnes en réelle difficulté, contrairement à leur vocation de départ.

#### ❖ *Effets et limites des contrats aidés*

Les publics les plus éloignés du marché du travail (demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes en grande difficulté, etc.) ont accès à des contrats spécifiques pour lesquels l'embauche et l'accompagnement sont encadrés et appuyés financièrement par l'Etat : ce sont les contrats aidés. Un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation. Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche et/ou de formation pour l'employeur. Ces emplois peuvent relever du secteur marchand (c'est

le cas par exemple du contrat unique d'insertion marchand CUI-CIE) ou du secteur non marchand (par exemple le contrat unique d'insertion non marchand CUI-CAE). Dans le second cas, ils sont le plus souvent conclus par des associations, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques.

Face à la dégradation de la situation de l'emploi, le gouvernement actuel a décidé de favoriser les contrats aidés. Deux nouveaux types d'emplois aidés, destinés aux jeunes et aux seniors, ont été créés. Le gouvernement a prévu que trois types de contrats aidés puissent désormais être mobilisés : les « contrats uniques d'insertion » créés en décembre 2008 par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu minimum de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, les « emplois d'avenir » entrés en vigueur en novembre 2012 et les « contrats de génération » instaurés au début 2013. En 2012, un supplément de 80 000 contrats uniques d'insertion (CUI) a été décidé.

En 2013, le nombre de ces contrats devrait être réduit, parallèlement au déploiement de deux nouveaux types de contrats aidés : les emplois d'avenir et les contrats de génération.

150 000 emplois d'avenir doivent être créés d'ici à 2014. Ce nouveau dispositif doit bénéficier aux jeunes de 16 à 25 ans peu (CAP, BEP) ou pas diplômés, la limite d'âge étant repoussée à 30 ans pour les personnes handicapées. Pour les jeunes résidant dans une zone urbaine sensible (ZUS), une zone de revitalisation rurale (ZRR) ou outre-mer, le niveau de formation maximum accepté est porté à bac+3.

Ces nouveaux contrats aidés sont subventionnés par l'Etat à hauteur de 75% du Smic pendant trois ans. Il doit s'agir de contrat à durée indéterminée (CDI) ou déterminée (CDD de 3 ans ou d'un an renouvelable), en général à temps plein. Ces contrats doivent être déployés dans le secteur non-marchand, et seulement à la marge dans le secteur privé, pour des activités ayant une utilité sociale ou le développement durable ou encore les secteurs créateurs d'emplois (numérique notamment). L'agence Pôle Emploi, la Mission Locale ou le Cap Emploi sont chargés de suivre le jeune pendant son contrat, et

après la fin de celui-ci. Ils suivent et contrôlent notamment les engagements de l'employeur en matière de formation.

La loi prévoit également la création d'« emplois d'avenir professeur ». L'Education nationale peut recruter des étudiants boursiers se destinant à l'enseignement. L'étudiant doit être inscrit en deuxième année de licence ou, le cas échéant, en troisième année de licence ou en première année de master, et être âgé de 25 ans au plus (30 ans pour les étudiants handicapés).

Les contrats de génération quant à eux doivent permettre l'embauche dans les entreprises, en contrat à durée indéterminée, de jeunes de moins de 26 ans de tous niveaux de qualification (30 ans s'il s'agit d'un doctorant ou d'une personne handicapée), ainsi que le maintien dans l'emploi de salariés de 57 ans ou plus jusqu'à leur départ à la retraite. Le senior doit en théorie accompagner le jeune recruté, mais le « référent » du jeune pourra, en pratique, être un autre salarié.

Plusieurs formes de contrats devraient être prévues selon la taille de l'entreprise :

- Les entreprises de plus de 300 salariés seront tenues de conclure des accords ou des plans d'actions intergénérationnels, sous peine de sanction (amendes ou perte d'allègements de charges).
- Les PME de 50 à 299 salariés se dotant d'un accord ou d'un plan intergénérationnel bénéficieront d'aides versées par l'Etat pendant trois ans pour le jeune et jusqu'à la retraite pour le senior.
- Les PME de moins de 50 salariés auront le même dispositif que les autres PME, mais sans obligation d'accord ou de plan. Le contrat de génération pourra y lier le jeune au patron dans l'objectif de préparer la transmission de l'entreprise.

Les contrats aidés qui sont utilisés depuis une trentaine d'années par les différents gouvernements présentent cependant des écueils.

Tout d'abord, sur la question de savoir si ces contrats permettent une insertion professionnelle durable de leurs bénéficiaires, après l'arrêt du versement des aides de l'Etat. Une étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail et de l'emploi publiée en octobre 2012 décrit « le

devenir à 6 mois des personnes sorties de contrat aidé en 2010 ». Elle permet de tracer les points forts et faibles des précédents contrats aidés. Il apparaît ainsi que :

- Les bénéficiaires de contrats aidés en secteur marchand le plus souvent maintenus dans l'emploi

Six mois après la fin de l'aide de l'État associée à leur contrat, 70% des salariés sortis d'un contrat aidé du secteur marchand en 2010 ont un emploi. Leur insertion dans l'emploi passe souvent par le maintien chez l'employeur, plus fréquent après un CDI ou un contrat long. Parmi les salariés sortis d'un contrat aidé du secteur non marchand en 2010, seuls 39% ont un emploi 6 mois après la fin du contrat. Cette différence s'explique notamment par le profil des bénéficiaires de contrats en secteur marchand, souvent mieux formés et moins éloignés de l'emploi, ainsi que par de possibles « effets d'aubaine ».

- Les bénéficiaires de minima sociaux s'insèrent plus difficilement

L'étude montre que les bénéficiaires de minima sociaux sortis d'un contrat aidé en 2010 s'insèrent plus difficilement dans l'emploi que les autres bénéficiaires. Souvent chômeurs en fin de droit, adultes handicapés, parents isolés ou personnes n'ayant jamais travaillé, ces personnes sont en moyenne plus éloignées de l'emploi. Le taux d'insertion dans l'emploi des allocataires de minima sociaux est inférieur de 12 points à celui de l'ensemble des sortants de contrat aidé dans le secteur marchand et inférieur de 9 points dans le secteur non marchand.

- De possibles « effets d'aubaine »

Par ailleurs, les contrats aidés du secteur marchand peuvent engendrer des « effets d'aubaine ». Les entreprises peuvent profiter des aides publiques versées en embauchant sous la forme de contrats aidés des salariés pour pourvoir des postes qui auraient été créés, même en l'absence de ce dispositif. Concernant les nouveaux contrats de génération, le gouvernement entend limiter ces effets d'aubaine en les déclinant selon la taille de l'entreprise : seules les PME sont éligibles aux aides publiques.

- Les bénéficiaires d'une formation en cours de contrat plus souvent maintenus dans un emploi

Enfin, le fait d'avoir suivi une formation au cours du contrat aidé est positivement corrélé au taux d'accès à l'emploi 6 mois après la sortie de ce contrat. Ainsi, 77% des salariés passés par un contrat du secteur marchand (et 44% de ceux ayant bénéficié d'un contrat du secteur non marchand), ayant suivi au moins une formation ont un emploi six mois après, contre 68% (et 34%) pour ceux qui n'en ont pas suivi. Ceci pourrait pour partie s'expliquer par le fait que les plus diplômés sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de formation. Cependant, le lien positif entre formation et insertion dans l'emploi reste vérifié « toutes choses égales par ailleurs ».

Au-delà du seul retour à l'emploi, le passage par un contrat aidé peut être jugé profitable par les bénéficiaires. En effet, pour la majorité des sortants en 2010, il a permis « d'acquérir une expérience professionnelle ou des compétences » (73%), « de se sentir utile et de reprendre confiance » (70%), et « d'améliorer leur situation financière » (67%). Ils sont la moitié à déclarer y voir plus clair sur leur avenir professionnel. Enfin, 35% des bénéficiaires trouvent que leur passage en contrat aidé leur a permis de « se faire des relations utiles pour trouver un emploi ».

La Cour des comptes a réalisé une enquête d'évaluation des contrats aidés publiée en octobre 2011. Elle juge que si les contrats aidés ont pour objectif l'insertion professionnelle, voire sociale, des personnes les plus éloignées de l'emploi, les pouvoirs publics y recourent souvent dans le but de lutter contre la hausse du chômage à court terme. Pour progresser dans la voie d'un objectif de moyen terme, les bénéficiaires doivent faire l'objet d'un suivi et d'un accompagnement renforcé, la durée des contrats devant être suffisante pour permettre le déroulement d'actions d'accompagnement et de formation destinées à préparer leur retour à un emploi non aidé.

Il faut enfin remarquer que, sur la forme, les contrats aidés peuvent être critiqués. En effet :

- Les contrats aidés sont cloisonnés les uns par rapport aux autres ;
- Malgré leur finalité, l'accès à ces dispositifs est soumis à des critères contraignants qui, de fait, excluent certaines populations ;

- La création de ce type de contrats nécessite souvent des procédures très complexes, les rendant difficilement compréhensibles et donc peu accessibles pour les entreprises de petite taille ou les employeurs de l'économie sociale et solidaire.

Très récemment, un nouveau dispositif a été annoncé : le contrat garantie jeunes, contre la précarité des 18-25 ans.

Ce nouveau dispositif vise un public jeune encore plus en difficulté que celui des emplois d'avenir, le taux de pauvreté des 18-24 ans atteignant 22,5%. Cette mesure concernerait des jeunes isolés, « décrocheurs », sans ressources et non éligibles au RSA.

En contrepartie d'un versement d'une allocation de 483 euros bruts mensuels, ces jeunes devront déclarer leurs ressources chaque mois et accepter les formations ou les expériences professionnelles qui leur seront proposées (pour un coût estimé à 500 ou 600 millions d'euros quand cette mesure sera généralisée à toute la France).

**Le CESER suivra avec une attention toute particulière cette expérimentation et l'évaluation des résultats de la mise en place du contrat garantie jeunes contre la précarité des 18-25 ans.**

### *L'action stage d'ATD Quart-Monde*

Pour le CESER, la lutte contre l'exclusion concerne tous les acteurs et chacun, à son niveau, peut et doit agir pour en limiter les effets.

Pour les entreprises, parmi les pistes de solutions à suivre, le CESER souhaite mettre la lumière sur une action, menée par l'association ATD Quart Monde, qui vise à favoriser l'accès aux stages en entreprise pour les jeunes issus des quartiers populaires.

Cette action, qui se situe dans le cadre des filières professionnelles de niveau 5 (CAP, Bac Pro), est fondée sur quelques principes et constats :

- L'idée d'égalité des droits, et notamment le droit à l'éducation
- Le besoin pour l'Education Nationale de voir les entreprises s'impliquer dans le développement de l'aspect pratique de la formation
- Cette alternance des savoirs est obligatoire pour que ces jeunes valident leur formation



- La généralisation des formations à la fois théoriques et pratiques a augmenté de manière importante le nombre de jeunes en recherche de stages
- Dans ce contexte concurrentiel, ce sont bien souvent les jeunes issus des milieux les moins favorisés qui rencontrent le plus de difficultés
- Les autres trouvent en effet plus facilement des solutions grâce au réseau que peuvent avoir leurs parents ou proches.

ATD cherche désormais à sensibiliser le monde de l'entreprise et les instances de la société capables d'offrir des stages, à leur faire prendre conscience qu'il s'agit d'une question de responsabilité citoyenne. L'association considère que l'accès à ces stages et ces diplômes doit faciliter l'accès à l'emploi de ces jeunes, ce qui est bien la première marche, fondamentale, de leur insertion. On ne peut continuer à fustiger des populations qui refuseraient de s'insérer alors que lorsqu'elles le souhaitent, des obstacles les en empêchent. La spirale de la précarité commence dès la formation pour ces jeunes : ils sont souvent orientés par défaut vers des lycées professionnels et s'ils ne peuvent obtenir des stages, ils risquent de sortir sans diplôme du système éducatif. Les entreprises disposent d'un moyen pour participer à l'insertion de ces jeunes, mais des obstacles sont à lever pour leur permettre d'accomplir ce rôle. Lorsque les baccalauréats professionnels ont été mis en place, cela a eu pour conséquence de fermer des classes de CAP, en plomberie par exemple. Quand les jeunes ne parviennent pas à obtenir le diplôme, l'équivalence du CAP leur est donnée mais alors ils ne peuvent plus entrer en contrats d'apprentissage. Autre difficulté, les contraintes d'âge pour toucher les machines : c'est possible à partir de 16 ans, à condition que ce soit validé par l'inspecteur du travail. Cependant, cette décision prend deux mois pour intervenir : cela constitue un frein pour l'entreprise. De plus, quand un jeune est pris en contrat d'apprentissage, les heures que passe le maître d'apprentissage pour le former sont remboursées par le Conseil Régional. Mais si le jeune est absent de manière injustifiée, ces heures ne sont pas remboursées.

Or, les jeunes en rupture ont parfois des difficultés à se soumettre à des horaires stricts.

## **PRÉCONISATION 8**

### **METTRE EN PLACE UN SYSTEME DE PARRAINAGE DANS LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POUR FAVORISER L'ACCES AUX STAGES DES JEUNES**

Pour favoriser l'accès au stage des jeunes issus de milieux populaires, et au-delà, pour ceux qui ne disposent pas des réseaux nécessaires, le CESER préconise que dans l'ensemble des établissements d'enseignement, se mette en place un système de parrainage, en lien avec des clubs d'entreprises et soutenus par les collectivités territoriales.

Dans ce même objectif de favoriser l'égalité des chances, dans les fonctions publiques, il existe des recrutements via les Parcours d'Accès aux Carrières Territoriales, Hospitalière et de l'Etat (PACTE). Il s'agit d'un mode de recrutement, sans concours, pour des emplois de catégorie C qui s'adresse aux jeunes de 16 à 25 révolus sortis du système éducatif sans diplôme et sans qualification professionnelle reconnue et à ceux dont le niveau de diplôme est inférieur à celui attesté par un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnelle.

Les PACTE s'appuient sur un contrat en alternance de un à deux ans avec une administration, pendant lequel ils suivent une formation et perçoivent une rémunération égale à un pourcentage du traitement minimum de la fonction publique. Au terme du PACTE et après évaluation concluante de leurs compétences, les jeunes sont titularisés.

Pour le CESER, cette voie est un moyen de réduire les inégalités de chances qui freinent les possibilités d'insertion professionnelle des jeunes issus de milieux populaires.

### ❖ *Les enjeux de l'aide alimentaire*

Une des principales inquiétudes de la Banque Alimentaire réside dans le sort réservé au PEAD (Programme Européen d'Aide aux Plus Démunis) transformé en FEAD à compter de 2014.

Certes lors de la réunion du Conseil Européen qui s'est tenue fin juin, les Chefs d'Etat ont validé un budget de 3.5 milliard pour le FEAD pour la période de 2014 à 2020 (soit 1 milliard de plus que lors du Conseil Européen); une avancée due aussi à l'engagement des eurodéputés et toutes les instances qui ont soutenues dans l'action de défense de l'aide européenne aux plus démunis.

Cependant, il convient de préciser que ce budget est un minimum pour apporter une aide concrète.

Par ailleurs, d'après les premières rédactions du règlement devant régir le nouveau Fonds, il ressort notamment, alors que le PEAD était consacré intégralement à l'aide alimentaire, que le FEAD prévoit également la distribution de biens de consommation de base à l'usage personnel des sans-abri ou d'enfants (couvertures, vêtements, etc.), ce qui va minorer la part consacrée à l'alimentation.

D'autres dispositions laissent à craindre, si elles sont confirmées, une baisse de l'aide apportée par l'Europe de l'ordre de 50% ainsi qu'une complexité plus grande du dispositif ce qui entraîne un déficit d'approvisionnement alors que le nombre de bénéficiaires va croissant.

Une solution réside dans la multiplication des sources d'approvisionnements soit en allant chercher à des distances plus éloignées soit en récupérant dans des plus petites surfaces.

Dans les deux cas, ceci implique des frais de logistique plus importants (camions, carburant, frais d'entretien des véhicules, chauffeurs, etc.)

D'où la nécessité de trouver des financements supplémentaires tant en investissement qu'en fonctionnement.

### **En Midi-Pyrénées**

Qu'en est-il de la situation des diverses associations et ONG dont l'une de leurs prérogatives reste l'aide alimentaire aux plus démunis, aux personnes en situation de grande précarité où l'on trouve des étudiants et des jeunes retraités ?

Des éléments en notre possession, il ressort qu'en 2012, 199 342 personnes ont pu être accueillies par 230 équipes composées en partie par 6 280 bénévoles.

3 974 592 repas ont été distribués et 7 862 tonnes de denrées alimentaires ont été fournies par la Banque Alimentaire aux différentes structures hébergeant des personnes en situation de précarité.

L'appel à la générosité représente 503 654 euros, les Collectivités Territoriales apportant leur aide à la hauteur d'environ 712 120 euros et ici ou là, la mise à disposition gratuitement de locaux, tandis que l'Etat ne souscrit qu'à hauteur de 63 130 euros.

Par ailleurs les charges afférentes au fonctionnement (location de salle, carburant, personnel) avoisinent les 2 531 620 euros ; il y a donc une différence de 1 279 270 euros, toutes structures confondues.

Il convient de souligner que l'aide alimentaire aux personnes les plus démunies est soumise à des conditions d'hygiène exceptionnelle : les Banques Alimentaires trient, gèrent et stockent les denrées dans leurs entrepôts avec le plus grand respect des règles de sécurité alimentaire.

La mission des 246 associations et organismes sociaux de Midi-Pyrénées est d'accompagner ces personnes vulnérables afin qu'elles puissent retrouver leur place dans la société, mais les bénévoles se heurtent souvent aux difficultés des personnes isolées géographiquement et surtout à leur culture locale empreinte de fierté et de dignité.

Des actions de formation (atelier informatique, illettrisme, bibliothèque, accompagnement scolaire, recherche d'emploi, de logement..) font aussi partie des démarches mises en place par ces diverses structures.

Par ailleurs, la Banque Alimentaire de Midi-Pyrénées est déjà confrontée, et le sera encore davantage dès les prochains mois, à une pénurie de l'approvisionnement en lait.

Cela est lié au fait que la production de lait est en retrait et n'atteint pas son quota, entraînant ipso facto la quasi impossibilité de faire appel aux dons de lait.

En d'autres termes : d'une part, les quantités de lait qui pourraient être mises à disposition des organisations caritatives via le PEAD et le PNAA sont considérablement réduites ; d'autre part, la possibilité de compensation qui pouvait se faire en faisant appel aux dons de lait qui laissaient à leur charge les frais de transformation (emballage et frais de transport) disparaît également. Et bien évidemment le problème se pose de la même façon pour les produits fabriqués à partir du lait comme le beurre ou la crème.

La Banque Alimentaire Midi-Pyrénées souhaiterait également développer la livraison aux associations, ceci notamment afin d'assurer un meilleur respect de la chaîne du froid mais également pour donner des réponses à leur problème d'enlèvement des marchandises.

En effet, peu d'associations sont équipées de moyens de transport adéquats, ce qui les contraint à ne pas emmener en quantité suffisante les produits qu'elles peuvent mettre à disposition, notamment les fruits et légumes ou les yaourts par exemple.

Conséquence insupportable quand il faut lutter contre le gaspillage et pour assurer aux démunis une alimentation en quantité mais aussi saine et équilibrée.

Enfin, vient s'ajouter à tout ceci, une crise du bénévolat qui obère le fonctionnement. En effet, l'organisation s'étant par la force des choses considérablement professionnalisée ces dernières années, il est de plus en plus difficile de trouver des bénévoles qui acceptent un travail exigeant, pour certaines fonctions opérationnelles, une bonne condition physique, ou nécessitant très souvent de suivre des formations.

La prise de responsabilité rebute également de plus en plus les candidats au bénévolat.

Et pourtant, le réseau des Banques Alimentaires a de quoi apporter de grandes satisfactions à ceux qui veulent bien s'y investir.

### **PRÉCONISATION 3**

#### **MIEUX SOUTENIR LES ASSOCIATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE**

Face aux difficultés que rencontrent les associations d'aide alimentaire, le CESER estime que les pouvoirs publics doivent augmenter les financements qui leur sont accordés afin de leur permettre de remplir leurs missions et de mieux les accompagner.

Au-delà, le CESER préconise la mise en place dans chaque canton ou regroupement de cantons d'une épicerie solidaire qui aurait comme objectif de mettre en place pour la population exclue, des circuits de consommation traditionnels, permettant d'acheter à faible prix des denrées de qualité. Un tel projet est actuellement à l'étude dans le Gers.

#### *❖ Les enjeux liés à l'éducation et à la formation*

Dès 1980, la Banque mondiale souligne que la lutte contre la pauvreté passe par la valorisation des ressources humaines, ce qui implique notamment de mettre l'accent sur l'éducation et la formation des jeunes et des adultes. Mais c'est le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) qui, en 1990, crée un événement de portée mondiale en prenant pour référence du progrès des nations l'Indice de développement humain (IDH), calculé non plus seulement sur la base de la richesse du pays - comme le faisait le Produit national brut (PNB) -, mais aussi sur l'espérance de vie et sur une mesure des conditions globales d'éducation : degré d'alphabétisation et durée moyenne de la scolarité

L'accès aux systèmes éducatifs est dès lors un facteur déterminant du développement humain, dont l'impact s'inscrit dans le long terme. L'éducation est bien une pierre essentielle du développement

humain. L'éducation des jeunes filles a ainsi un impact direct sur la santé de leurs enfants (une hausse d'1 point du pourcentage de femmes scolarisées augmente de 0,3 point le taux de survie des enfants de moins de 5 ans). L'éducation permet également d'améliorer la participation démocratique, de lutter contre les discriminations et d'améliorer la croissance.

La pauvreté a longtemps été perçue comme une insuffisance de revenus, le manque d'éducation n'étant considéré que comme une conséquence de l'état de pauvreté. L'approche du développement humain, influencée par les travaux de l'économiste indien Amartya Sen, révolutionne cette manière de voir. La pauvreté est avant tout absence de « capacités » fonctionnelles élémentaires. La limitation des « capacités » peut concerner aussi bien le besoin « physique » - disposer d'une alimentation convenable, être correctement vêtu et logé, être prémuni contre les maladies - que le domaine immatériel de l'expression des opinions ou celui de l'acquisition des savoirs. L'éducation n'est plus alors considérée comme une dimension qualitative de la vie, accessible après que les besoins de base ont été couverts, ni plus comme un « passage obligé » pour atteindre et maintenir un certain niveau de croissance, mais bien comme un droit fondamental à pouvoir jouir de l'ensemble de ses « capacités ». L'éducation donne à chacun le pouvoir de faire des choix, elle est l'outil le plus puissant vers l'émancipation.

### **RESOLUTION 3**

#### **LE RÔLE CENTRAL DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION POUR PREVENIR L'EXCLUSION**

**Pour le CESER, il est primordial de focaliser l'attention des politiques publiques sur l'accès à l'éducation et à la formation pour tous. La formation initiale joue un rôle fondamental en matière de lutte contre le risque d'exclusion à l'âge adulte en permettant l'acquisition d'un socle de connaissances de base (lire, écrire, compter).**

Ainsi, d'après la DARES, en 2011, 16 % des personnes de 18 à 65 ans résidant en France métropolitaine, en situation d'être sur le marché du travail, éprouvent des difficultés dans au moins un des domaines fondamentaux de l'écrit. Cette proportion ne varie pas selon le sexe mais augmente avec l'âge.

En outre, ces difficultés sont plus courantes chez les personnes sans emploi. 21 % des personnes qui se déclarent au chômage et 37 % des personnes inactives maîtrisent mal l'écrit, contre 13 % parmi celles en emploi. Une mauvaise maîtrise de l'écrit multiplie par 1,7 la probabilité d'être inactif plutôt qu'actif.

Si 64 % des personnes maîtrisant mal l'écrit sont en emploi, elles occupent des postes moins qualifiés, où le recours à la lecture, à l'écriture et à l'outil informatique est moins fréquent. En moyenne, à catégorie socioprofessionnelle donnée, elles perçoivent un salaire inférieur aux personnes qui ne rencontrent pas de difficulté à l'écrit.

Mal maîtriser l'écrit complique aussi certaines démarches nécessaires pour retrouver un emploi et peut avoir tendance à prolonger la durée de recherche : 30 % des personnes en difficulté à l'écrit se déclarant au chômage cherchent un emploi depuis plus de deux ans et 60 % ont déjà connu par le passé une ou plusieurs période(s) de chômage de plus d'un an.

L'Avis « l'accès à un emploi durable en Midi-Pyrénées », voté par le CESER Midi-Pyrénées le 25 juin dernier apporte d'autres éléments qui attestent de l'importance de l'éducation, de la formation et de la qualification pour favoriser l'inclusion professionnelle et sociale.

Ainsi, en s'appuyant sur l'enquête Génération 2007 du Céreq, ce rapport constate que le niveau et la spécialité de formation influent sur l'insertion des jeunes. « *Plus le niveau de diplôme est élevé, plus l'accès à l'emploi est rapide, plus grande est la rémunération, plus les emplois à durée indéterminée sont fréquents et plus faible est le risque de chômage* ». Avoir une qualification est donc un facteur favorable à l'insertion sur le marché du travail.

Le rapport note cependant qu'il existe des inégalités selon l'origine



des jeunes. Ainsi, « à diplôme et parcours scolaire équivalents, les inégalités d'accès à l'emploi persistent au détriment des jeunes issus de l'immigration, notamment pour ceux issus du Maghreb et de l'Afrique sub-saharienne. »

❖ *Les enjeux liés à l'accès à un logement et à un hébergement : contexte de pénurie et « effets pervers » de la loi pour un logement d'abord*

D'après l'analyse de la FNARS Midi-Pyrénées, la situation actuelle montre des signes inquiétants de montée des exclusions du point de vue du logement qui se manifeste par la difficulté pour les associations de faire vivre les valeurs fondamentales sur lesquelles elles fondent leurs actions et qui sont :

- **L'inconditionnalité de l'accueil dans l'accès au dispositif d'hébergement**, inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles (article L.345.2-2) : « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence ». Ce principe est reconnu par tous mais son application n'est pas effective en Midi-Pyrénées, en particulier en Haute-Garonne et surtout dans l'aire urbaine toulousaine.
- **Ne laisser personne à la rue** : Ce principe conduit à aller au-devant des personnes sans logement, et donc à ne pas se satisfaire d'une posture de guichet. L'accent est donc mis sur les besoins « cachés », les besoins des personnes qui ne s'adressent pas aux dispositifs. Ce principe vient en complément du principe précédent.
- La **continuité de la prise en charge** : La personne n'est pas simplement accueillie pour une ou plusieurs nuits : au-delà de la mise à l'abri, elle est accompagnée dans sa démarche d'insertion et de recherche de logement. Ce principe de suivi dans la prise en charge a été introduit en 2007 dans le cadre du PARSA<sup>44</sup> qui

---

<sup>44</sup> PARSA : Plan d'Accueil Renforcé pour les Sans Abri, dispositif mis en place par l'Etat pour l'année 2007.

stipulait : « toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un CHRS ou un CADA<sup>45</sup>, un LogiRelais, une Maison relais ou un hébergement de stabilisation ».

Aujourd'hui, le dispositif d'hébergement d'urgence sur la Région Midi-Pyrénées dispose d'une capacité de 614 places (hors dispositif hivernal), dont 444 se situent en Haute-Garonne<sup>46</sup>.

Les performances sont tellement faibles qu'en décembre 2011, alors que le dispositif hivernal est en place, ce sont en moyenne 2 personnes sur trois ayant appelé le 115 qui ont été laissées sans solution.

Cette moyenne cache des **disparités départementales** importantes :

- Dans les **départements ruraux**, le Tarn-et-Garonne, le Gers, l'Aveyron, l'Ariège font part d'une **dégradation des réponses** aux demandes d'accueil<sup>47</sup>, ce qui est une situation nouvelle et problématique.
- En **Haute-Garonne, la situation est encore plus préoccupante** en raison de l'important volume d'appels : en décembre 2011, 86% des appels du 115 sont restés sans solution, en chiffres bruts cela représente 4 185 des 4 849 appels au 115<sup>48</sup>. Le bilan sur l'ensemble de l'année 2011 est alarmant : le 115 de Haute-Garonne a reçu chaque jour 160 à 170 demandes d'hébergement,

---

<sup>45</sup> CADA : Centre d'accueil pour Demandeurs d'Asile.

<sup>46</sup> Le dispositif hivernal 2011/2012 dégage 85 places supplémentaires sur la Région Midi-Pyrénées, dont 40 en Haute-Garonne. Ces chiffres sont annoncés en légère augmentation pour l'hiver 2012/2013.

<sup>47</sup> Toujours selon la FNARS Midi-Pyrénées.

<sup>48</sup> La situation à l'échelon national n'est guère meilleure, le baromètre national du 115 alimenté par les données de 37 départements utilisant le logiciel ProGdis 115/SIAO, indique pour novembre 2011 que 62% des demandes d'hébergement sont restées sans réponse faute de places disponibles.

dont la plupart concernent des familles, alors que le dispositif d'hébergement d'urgence ne dispose quotidiennement que de 10 à 15 places à attribuer.

Il faut considérer par ailleurs que les opérateurs du 115 ne captent qu'une minorité des appels décrochés par France Télécom. En effet, les appels traités par le 115 ne concernent qu'une partie des 600 000 appels comptabilisés par France Télécom sur l'année<sup>49</sup>.

En terme de réponses apportées aux demandes formulées par ceux qui parviennent à joindre le 115, force est de constater une carence.

En effet, sur une moyenne, annuelle de 150 personnes différentes qui formulent quotidiennement une demande, le 115 ne peut donner une solution qu'à 10% d'entre elles. Les répondants sont donc obligés d'opposer un refus à 90% des demandes qu'ils reçoivent.

En terme de nombre de personnes concernées, le bilan 2010 en Haute-Garonne fait état de 6 500 personnes ayant sollicité une mise à l'abri via le 115. Moins de 3 500 d'entre elles ont obtenu une réponse positive, allant d'une nuit à plusieurs mois, et 3 000 d'entre elles n'ont rien obtenu du tout (46%). Le bilan 2011 comptabilise 7 000 personnes, chiffre déjà dépassé dans le suivi de l'année 2012.

Cette situation s'est beaucoup aggravée ces deux dernières années : il y a deux ans encore, la proportion de réponses positives étaient de 50%.

Les causes de cette situation sont notamment :

- Une **augmentation importante de la demande du fait de la crise** : le nombre de personnes qui fait appel au 115 a doublé. Les profils des personnes qui font appel au 115 se sont diversifiés : aujourd'hui, ce ne sont plus essentiellement des hommes seuls mais aussi, de plus en plus, des demandes provenant de familles, de femmes seules avec ou sans enfant. C'est d'autant plus problématique que la Veille Sociale n'a que très peu de réponses à apporter à ces personnes car les centres d'hébergement ne sont pas adaptés à ces demandes nouvelles. Ce problème existe dans

---

<sup>49</sup> Chiffre comptabilisé entre début avril 2010 et fin mars 2011.

toutes les grandes villes de France. En 2010, 6 496 personnes différentes se sont adressées au 115, 6 974 en 2011. En 2011, les personnes qui se sont adressées au 115 étaient :

- Pour 46,5% des hommes isolés
  - Pour 12,6% des femmes isolées
  - Pour 33% des familles avec enfants
  - Pour 7,6% des couples sans enfants
  - Pour 0,3% autre
- **Une augmentation de la durée des séjours en centres d'hébergement qui a de fait pour effet une baisse de la fluidité du parcours** (les personnes qui accèdent à ces centres y demeurant plus longtemps, celles qui n'y accèdent pas restent plus longtemps sans solution).

Cette évolution est liée à un effet « pervers » d'un principe pertinent et légitime, le **principe de continuité** posé par la loi MOLLE de 2009. Cela signifie que les personnes qui sont en centres d'hébergement doivent pouvoir rester dans ces structures tant qu'une solution adaptée à leurs besoins ne leur est pas proposée. Cette nouvelle donne est très positive pour ces personnes, cela leur garantit une certaine stabilité, un meilleur suivi de leur prise en charge mais cela a aussi pour conséquence de limiter le renouvellement de l'offre d'hébergement et tend donc à laisser durablement des personnes sans solution. L'application de la continuité de la prise en charge suppose que la mise à l'abri ne soit plus une finalité, mais l'amorce d'un processus d'insertion.

La politique centrée sur « le logement d'abord » (qui pose que les personnes doivent pouvoir accéder directement à un logement sans passer par un hébergement) a sur le terrain des effets pervers. Si ce principe est tout à fait défendable, sa mise en œuvre a eu pour conséquence, sur fonds de raréfaction des financements publics, un basculement des budgets publics qui étaient jusque-là consacrés à l'hébergement sur le logement. Le fait que cela intervienne dans un contexte de pénurie de logements dans la région, particulièrement

dans l'agglomération toulousaine, rend ces ajustements particulièrement problématiques.

En outre, faute de fluidité possible vers d'autres types d'hébergements ou vers des logements, le dispositif d'hébergement d'urgence qui assure le premier accueil se trouve aujourd'hui saturé. Le système ne peut fonctionner que s'il y a une fluidité à toutes les étapes du parcours résidentiel<sup>50</sup>, ce qui n'est pas le cas actuellement.

**La saturation du secteur de l'hébergement d'urgence, c'est-à-dire de la porte d'entrée du parcours résidentiel constitue l'écueil principal. C'est d'autant plus problématique que tout le travail d'accompagnement, de suivi de la prise en charge ne peut se faire de manière satisfaisante dans ce contexte.** En effet, cela pose une difficulté majeure par rapport à la cohérence et l'efficacité de la prise en charge des personnes. Une personne prise en charge par un centre d'hébergement, qui ne peut pas intégrer un logement quand elle y est prête parce qu'il n'y a pas de logement disponible, c'est une situation qui peut porter atteinte à l'efficacité de la prise en charge dans son ensemble, cela met en péril tout le travail mené avec elle.

De fait, aujourd'hui, l'idée de ne plus créer de places d'hébergement pour plutôt favoriser la création de logements est une évolution importante qui, **sur les zones tendues, notamment en Haute-Garonne, est peu cohérente, tant demeure la nécessité de conforter des places d'hébergement, notamment d'hébergement d'urgence.**

Le CESER Midi-Pyrénées a travaillé à plusieurs reprises sur la question du logement et de l'hébergement. Le dernier Avis en date, qui a été voté le 15 décembre 2009 et s'intitulait : « Actualisation de l'Avis sur l'accès à un habitat pour tous en Midi-Pyrénées. Entre crise et nouveautés législatives » avait notamment analysé en détail la mise en place de la loi DALO dans la région.

---

<sup>50</sup> Cela correspond à l'analyse du CESER dans ses différents avis récents sur la question du logement, et notamment la *Communication sur la crise du logement en Midi-Pyrénées* de 2005.

## **PRÉCONISATION 1** **AUGMENTER LE NOMBRE DE LOGEMENTS ET LES PLACES** **D'HÉBERGEMENT**

**Pour le CESER, il est nécessaire de développer à la fois les possibilités de logement et d'hébergement.**

**Sur le plan du logement, le CESER estime en particulier qu'il faut augmenter le nombre de logements très sociaux. Sur les 150 000 logements sociaux prévus par le Gouvernement en 2013, seuls 35 000 sont des PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration), alors qu'il en faudrait 75 000.**

**De même, parce que le poste logement représente parfois jusqu'à 30% du budget des familles, le CESER est favorable à l'augmentation des aides personnalisées au logement.**

**Du point de vue de l'hébergement, le manque de places impose en effet d'agir sur un plan quantitatif, en augmentant le nombre de places, et sur un plan qualitatif, en les adaptant aux nouveaux besoins, c'est-à-dire aux nouveaux profils des demandeurs. C'est en particulier l'offre en direction des familles qu'il faut développer.**

Le suivi des personnes est également mis à mal par le fait que les associations ont de moins en moins de moyens et qu'elles tendent de ce fait à employer des travailleurs sociaux moins diplômés ou sans diplômes, sur des contrats précaires, à temps partiel, etc.

Face à cette montée forte de la demande d'hébergement d'urgence et faute de dialogue constructif entre l'Etat et le milieu associatif, la situation est fortement inquiétante. Des « squats » se sont multipliés dans l'agglomération toulousaine en 2012, sur des bâtiments appartenant à l'Etat. Après décision de justice, l'Etat a fait évacuer la plupart d'entre eux, sans pour autant créer la moindre nouvelle place d'hébergement d'urgence.

Du point de vue du 115, cette situation de crise de l'hébergement d'urgence a récemment connu en Haute-Garonne un épisode d'interruption du service, durant l'été 2012, la trentaine de travailleurs sociaux de la Veille Sociale ayant fait valoir son droit de retrait pour alerter sur la situation. A Paris, Monsieur Xavier EMMANUELLI, Président du SAMU social depuis sa création, a démissionné de ses fonctions pour protester contre cette même situation.

Le rapport de la Cour des Comptes de septembre 2011 évoque les évolutions de la situation depuis la création du SIAO et fait la même analyse que les associations et la Veille Sociale :

- Tout d'abord, il affirme que l'accès au logement sans forcément passer par l'hébergement est une bonne idée à condition de créer des logements sociaux.
- Ensuite, il rappelle que les solutions d'hébergement d'insertion ou adapté sont des réponses qui conviennent à certaines personnes, à certains moments de vie et qu'il faut développer les solutions alternatives. Il y aura toujours besoin d'une part de places d'hébergement d'urgence car la priorité donnée au logement ne règle pas les mises à l'abri : il faudra toujours qu'il y ait des réponses à l'urgence.

Il semble que les relations entre les différents acteurs tendent à s'améliorer, chacun acceptant désormais de se rencontrer pour partager leurs points de vue. Le CESER encourage la poursuite de ce dialogue.

Par ailleurs, **l'application du Droit au Logement Opposable (DALO) est source d'inquiétudes**. La loi DALO a été votée le 5 mars 2007 et a connu un début d'application en janvier 2008. On observe, depuis, une montée en régime des demandes : en Haute-Garonne, la commission a traité 480 demandes sur l'ensemble des trois premières années, et 533 demandes pour la seule année 2011, multipliant ainsi par trois le nombre de dossiers déposés. Par voie de conséquence, le besoin de logements pour satisfaire ces demandes augmente.

L'intégration au DALO d'un volet DAHO (droit à l'hébergement opposable) est également facteur d'augmentation des besoins. Le milieu associatif s'appuie de plus en plus sur le DAHO pour repousser les limites que connaît le dispositif d'hébergement. L'aboutissement d'un recours DAHO reconnu recevable nécessite cependant un long délai d'instruction de 3 mois, pendant lequel le demandeur doit se débrouiller seul faute de places dans le dispositif d'urgence.

En Midi-Pyrénées, la pression sur le logement est forte, notamment sur l'agglomération toulousaine. Même si un important effort de construction de logements sociaux est fait depuis 2009 (4 521 logements livrés en 2011, 4 808 en 2010 et 4 738 en 2009, contre moins de 3 500 dans les années qui ont précédé), la crise du logement reste néanmoins très présente.

L'utilisation du contingent préfectoral a jusqu'ici permis en Midi-Pyrénées de satisfaire aux besoins de relogements en application du DALO. Il ne suffira plus pour faire face aux besoins supplémentaires résultant d'une application du DALO et du DAHO en régime de croisière et des besoins résultant de la nouvelle politique du « Logement d'abord<sup>51</sup> ».

Un autre enjeu identifié en matière de logement est celui de l'augmentation du nombre de ménages en situation de précarisation, à quoi se rajoute une offre de logements souvent inadaptée à leurs besoins.

La montée de la précarisation, si elle s'observe sur l'ensemble du territoire national, présente un caractère aggravé en Midi-Pyrénées puisque le nombre de bénéficiaires de minima sociaux s'élève à 256 175, soit une augmentation de 9% entre 2009 et 2010, et qu'alors qu'au niveau national, 13,5% des familles vivent en deçà du seuil de pauvreté, elles sont 16,4% en Midi-Pyrénées et que ce pourcentage atteint 30% pour les familles monoparentales.

---

<sup>51</sup> Nouvelle politique orientant prioritairement vers le logement les personnes, sans passer par la case hébergement.



**L'accueil des réfugiés migrants** dispose quant à lui de son propre dispositif, calqué en matière d'hébergement sur celui du droit commun à savoir, l'urgence d'un côté et, de l'autre, le moyen terme développant un accompagnement d'insertion pendant la durée d'instruction de la demande d'asile. Cependant, des difficultés sont également à noter car les réfugiés subissent plus que les autres les effets de l'engorgement des structures d'accueil d'urgence.

D'après un rapport du Sénat de juin 2011, le problème de saturation du dispositif des demandeurs d'asile est national : au 31 décembre 2010, seuls 31,4 % des demandeurs d'asile éligibles à une entrée en CADA (Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile) y étaient effectivement hébergés. Or, les demandeurs d'asile qui ne se trouvent pas en CADA ont, faute de suivi personnalisé, moins de chances d'obtenir le statut de réfugié.

Depuis une dizaine d'années, le nombre de demandeurs d'asile en France a fortement augmenté et le nombre de places d'hébergement en CADA n'a pas suivi. La faiblesse de l'offre en regard des besoins a pour effet de voir une partie conséquente de la demande se tourner vers le dispositif d'hébergement de droit commun, participant ainsi au phénomène de saturation indiqué plus haut. Cette situation met à mal le principe de solidarité applicable dans l'accueil des réfugiés migrants reposant notamment sur une égalité de traitement, la garantie d'un hébergement et d'un accompagnement adapté pour tous.

Début 2012, la situation en Midi-Pyrénées est source de fortes inquiétudes. Dans un contexte général de manque de transparence dans la politique conduite par l'Etat localement dans ce domaine, la fermeture brutale de la plateforme d'accueil de Montauban au 1<sup>er</sup> janvier 2012 reporte sur Toulouse les demandes des quatre départements<sup>52</sup> précédemment traitées par cette plateforme. Ce sont ainsi quelques 500 personnes supplémentaires

---

<sup>52</sup> La plateforme d'accueil de réfugiés migrants de Montauban fermée au 31 décembre 2011 traitait des demandes dans 3 des 8 départements de Midi-Pyrénées (Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne) et dans le Lot-et-Garonne. Pour les 5 autres départements, les demandes sont traitées à Toulouse.

potentiellement orientées vers le dispositif d'hébergement de Toulouse. Pour ces personnes, le handicap de l'éloignement géographique s'ajoute à la disparité des modes de traitement.

En Midi-Pyrénées, comme au niveau national, le nombre de places en CADA tend à augmenter mais, dans le même temps, les crédits accordés aux Centres qui sont en place sont réduits.

Autre difficulté, la sortie de ces Centres des personnes dont la demande d'asile a été rejetée. Lorsque ce sont des familles, n'ayant pas de solution d'hébergement alternative, elles tendent à rester dans le CADA, ce qui crée de fait un blocage et un manque de fluidité. Le manque de places d'hébergement d'urgence est une des principales causes de ces blocages.

#### ❖ *Des enjeux liés à l'accès à la santé*

Le CESER Midi-Pyrénées a réalisé de nombreux travaux portant sur le thème de la santé et abordé de ce point de vue la question du lien entre celle-ci et les autres facteurs d'inclusion.

Ces travaux ont permis d'établir que les comportements face à la santé et aux soins diffèrent en fonction d'aspects socioculturels, psycho-sociaux, économiques qui sont étroitement imbriqués. Par exemple, les ménages les plus modestes ont de manière plus fréquente plutôt recours aux soins hospitaliers qu'à la médecine de ville, ce qui s'explique, au-delà des aspects économiques et financiers (absence d'avance de frais), par le fait que ces catégories de population disposent ou ont accès à moins d'information en matière de prévention, de dépistage et de soins.

Le lien de causalité entre état de santé et risque d'exclusion peut être difficile à définir car imbriqué selon les situations : certaines personnes parce qu'elles n'ont pas d'emploi et peu de revenus tendent à renoncer aux soins dont elles auraient besoin, leur état de santé les empêchant ensuite de chercher un emploi, de s'inscrire dans un parcours d'insertion.

Cela peut se combiner aussi avec la question du logement : ainsi, pour les personnes en grande précarité vivant à la rue, l'absence de

logement aggrave leur état de santé ou ne favorise pas leur guérison. Ainsi, le traitement d'une grippe nécessite essentiellement le repos et de rester au chaud : or, cela est impossible pour les personnes qui vivent dans la rue ou pour celles qui vivent en centres d'hébergement qui posent souvent, pour des raisons d'organisation, l'obligation de passer la journée à l'extérieur du centre. La dégradation de l'état de santé risque alors d'accentuer les difficultés d'insertion.

L'Avis sur « l'accès à des soins de qualité pour tous » voté en 2009 consacrait des développements à la question du rapport aux soins et à la santé des « grands précaires », sachant que l'expression « grande précarité » désigne les personnes qui vivent à la rue ou qui sont accueillies dans un logement précaire (hébergées dans un CHRS, etc). *« Cette expression peut également s'appliquer à des personnes qui disposent d'un logement fixe mais qui sont en situation précaire d'un point de vue économique, social et psychologique.*

*Les affections dont souffrent les personnes en grande précarité sont diverses : maladies chroniques, problèmes de peau, etc. Toutefois, les pathologies les plus fréquentes se déclinent autour des troubles psychiques, de l'alcoolisme et des toxicomanies.*

*Les personnes qui souffrent de maladie mentale sont souvent dans le déni ou, au contraire, l'hyperdramatisation de leurs problèmes de santé. Leur recours aux soins est donc soit inexistant, soit a tendance à se faire de manière désordonnée. Ce sont là des facteurs psychologiques, voire psychiatriques qui expliquent les difficultés d'accès aux soins et les réponses doivent donc se situer sur ce plan.*

*Il n'existe pas de « maladie du pauvre » à proprement parler, même si on constate néanmoins une plus grande vulnérabilité des personnes à la rue. Ainsi, l'espérance de vie de quelqu'un qui vit dans la rue est de 46 ans, soit une espérance de vie équivalente à celles des populations des pays les plus pauvres. La durée de vie à la rue est quant à elle de 10-15 ans. Ce qui tue prématurément les personnes vivant dans la précarité, ce sont les pathologies ordinaires aggravées par le manque ou le retard de soins et l'absence de prévention.*

*Trop souvent, ces personnes n'ont pas accès aux droits alors que leur état de santé nécessite un suivi régulier. L'orientation de ces personnes vers le droit commun est de ce fait compliquée.*

*Des réponses sociales sont nécessaires, en complément des réponses sanitaires car le maintien ou l'amélioration de leur état de santé ne dépend pas seulement du domaine des soins : avoir un logement décent, des conditions de travail correctes, une insertion sociale et des conditions de vie satisfaisantes sont des facteurs tout aussi déterminants. **L'importance de ces déterminants sociaux de la santé nécessite d'avoir une vision globale de la problématique de l'accès aux soins.***

(...)

*De même, les personnes en situation de fragilité psycho-sociale, c'est-à-dire les personnes qui disposent d'un logement mais qui sont confrontées à une disqualification professionnelle (travail précaire, par exemple), à une perte de l'estime de soi, à un mal-être, une souffrance psycho-sociale, à de la honte ou à de la culpabilité ont tendance à mettre en œuvre des stratégies d'isolement qui les empêchent de se soigner. »*

Pour résumer, on peut dire que la problématique de l'accès aux soins de ces populations particulièrement fragilisées doit être appréhendée de manière globale car ce sont des inégalités sociales au sens large qui « créent » les difficultés d'accès aux soins et les inégalités de santé.

On voit bien que le thème de la santé et son lien avec l'exclusion est en fait très lié à d'autres facteurs d'exclusion et **repose la question de la distinction opérée par les textes, les structures intervenantes et les dispositifs déployés, entre le sanitaire et le social.**

Alors qu'auparavant les CHRS<sup>53</sup> dépendaient des DRASS<sup>54</sup>, administrations qui traitaient de questions sanitaires et sociales, aujourd'hui, en application de la loi HPST, ces établissements

---

<sup>53</sup> CHRS : Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.

<sup>54</sup> DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales.

dépendent de la DRJSCS<sup>55</sup>. Cela crée une difficulté dans la mesure où d'une part, il y a une perte de coordination entre le sanitaire, le médico-social et le social par rapport à la situation antérieure, et où, d'autre part, les fonctionnaires de cette nouvelle administration n'ont parfois aucune expérience de ce type d'établissements et de publics. Or les populations accueillies ont très souvent des problèmes de santé, notamment d'addictions.

❖ *Des enjeux liés à l'accès à la culture et au lien social*

Dans la production de l'exclusion peut être mis en cause ce qu'on pourrait appeler un « mythe de la réussite » qui est inculqué dès l'école et qui produit un type de rapports sociaux créateurs d'exclusion. Autrement dit, c'est une société où le droit à l'erreur n'existe pas, où domine la conviction qu'il faut être formé pour réaliser quelque chose. De ce fait, cette forme de société n'est pas adaptée à certaines personnalités et les exclut.

La tendance au repli sur soi, à la honte de dire sa situation de pauvreté peut être reliée à cette valeur dominante.

Au-delà de cet aspect général, il apparaît que beaucoup des personnes qui se trouvent en situation d'exclusion ont vécu une ou des ruptures de parcours qui peuvent être à l'origine de leur basculement dans l'exclusion.

Pour tous les acteurs, l'enjeu est bien de tenter de repérer ces moments de « bascule » pour tenter d'empêcher que le processus qui mène à l'exclusion ne s'enclenche.

Les auditions menées dans le cadre de la préparation de cet Avis ont permis de montrer que ce sont les populations qui ne sont pas en demande qui sont le plus difficile à toucher, à atteindre. Pour toucher ces personnes, de nouvelles voies pour aller à leur rencontre doivent être imaginées. Celles-ci doivent nécessairement adopter une approche globale des personnes.

---

<sup>55</sup> : DRJSCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale.

L'existence d'un fonds culturel qui a donné des ressources, permet de limiter les effets de difficultés d'ordre économique et social, d'où l'importance de l'éducation des personnes en tant que facteur d'inclusion.

Les actions culturelles portées par les associations créent, de facto, du lien social. Entre les bénévoles qui agissent sur un même projet d'abord, avec les populations auxquelles ils s'adressent ensuite. Au-delà, si l'engagement bénévole est souvent un moyen au service du projet culturel, il peut devenir une fin en soi dans le but de créer du lien social. De ce brassage social suscité par un projet peuvent émerger :

- L'identité d'un territoire et de ses habitants
- Une appartenance commune et une cohésion de la population
- Une dynamique d'insertion et de partage

La création, le maintien ou le développement des actions qui découlent de cette logique supposent :

- Des financements pérennes et équilibrés
- Un ancrage local
- Un travail collectif et décloisonné
- Une participation citoyenne
- Une ouverture sur le monde de la créativité

Les associations sportives participent de la même logique et rencontrent les mêmes difficultés alors que leur rôle est tout aussi important en matière de lien social.

**Le CESER invite les acteurs institutionnels et associatifs à tout mettre en œuvre pour que l'ensemble de ces conditions soient réunies afin d'agir non seulement pour la vie des territoires urbains, périurbains et ruraux mais aussi pour créer, soutenir et renforcer des actions culturelles et sportives créatrices de lien social.**

Cet enjeu en terme de lien social dont la culture est porteuse, qui est primordial pour l'ensemble des personnes touchées par l'exclusion et pour la cohésion sociale de manière générale, l'est peut-être de

manière encore plus marqué pour les deux catégories de populations que nous avons identifiées comme devant être particulièrement considérées, à savoir les **femmes et les jeunes**.

Pour ce qui concerne les jeunes, il apparaît que pour ceux qui sont fragilisés dès l'enfance, placés en Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS) ou en Institut thérapeutique, Educatif et Pédagogique (ITEP) par exemple, le fait d'atteindre la majorité est souvent synonyme de risque d'exclusion. La Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), alors que le décret de 1975<sup>56</sup> a toujours cours, refuse en effet désormais la prise en charge des jeunes majeurs et les Départements ne peuvent pas prendre en charge toutes les dépenses (certains ne le veulent de toute façon pas). Ainsi à 18 ans, alors qu'ils n'ont pas encore acquis les capacités d'être autonomes, ces jeunes voient s'achever leur prise en charge et il n'y a pas de relais possible (pas de RSA par exemple).

### PRÉCONISATION 13

#### ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES FRAGILISÉS

**Pour le CESER, cette situation n'est pas acceptable. Tout d'abord parce que le risque de se trouver quelques années plus tard en situation de grande précarité est accru pour ces jeunes en raison l'arrêt brutal de leur prise en charge. Ensuite parce qu'il y a un enjeu fondamental pour la société toute entière, car ces jeunes seront les adultes de demain, et elle doit donc s'en préoccuper. Les collectivités territoriales doivent mettre en place des dispositifs visant à favoriser une sortie de prise en charge progressive de ces jeunes et permettre une continuité de leur parcours.**

Pour les femmes en situation de précarité, la présence de services, de lieux dans lesquels elles peuvent échanger peut permettre de rompre

---

<sup>56</sup> Décret n° 75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur de jeunes majeurs.

l'isolement social dans lequel elles peuvent être. En milieu rural, cela est particulièrement nécessaire.

Le monde rural, et spécifiquement le monde agricole, véhicule une image où la solidarité serait plus présente qu'ailleurs. Cela ne correspond plus vraiment à la réalité et, en outre il y a moins de structures qui sont présentes pour venir en aide aux personnes en difficulté, contrairement au milieu urbain.

Des structures, des associations essaient d'intervenir en amont des difficultés que peuvent rencontrer les agriculteurs mais la réticence à demander de l'aide et la difficulté à repérer suffisamment tôt les situations font que ces interventions arrivent parfois trop tardivement pour régler au mieux la situation. Pour parvenir à identifier les situations qui risquent de poser problème, dans le monde agricole, il est préférable de mettre en place des actions qui visent à « aller vers », c'est-à-dire à aller à la rencontre des agriculteurs et non à attendre qu'ils s'adressent d'eux-mêmes aux structures, qu'ils demandent de l'aide.

Il est clairement apparu au cours des auditions menées que des acteurs, des structures dont le rôle premier n'est pas forcément la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, jouent de fait un rôle clé en la matière. C'est le cas notamment des bibliothèques, mais aussi bien entendu de l'école, en particulier en milieu rural.

Ces lieux peuvent également être des réseaux de tuteurs, sur le principe des pépinières. Ce type de projets doit être soutenu et encouragé car ils répondent à une spécificité en milieu rural, qui est la plus grande difficulté pour les acteurs à « aller vers » les publics en situation de précarité. Ces réseaux de tuteurs bénévoles qui ont été mis en place sur toute la région dans le milieu agricole, rencontrent certaines difficultés de fonctionnement liées au fait que les administrations ont du mal à reconnaître cette forme d'action peu habituelle.



Cela comprend également des lieux où les personnes en situation de pauvreté et de précarité peuvent occuper des fonctions qui favorisent un sentiment d'utilité, leur donner une place, un rôle social. A titre d'exemple, le témoignage d'une femme qui avait rencontré d'importantes difficultés et qui s'est investie dans une association qui faisait de l'alphabétisation pour adultes, a montré que cela permettait une revalorisation personnelle, une amélioration de l'estime de soi qui a favorisé la sortie de la spirale de l'exclusion.

Dans un contexte de transformation des formes de solidarité, passant progressivement de la solidarité de personne à personne (solidarités familiales) à une solidarité « organisée », via le système de protection sociale, les individus tendent à être « atomisés », isolés au sens où les solidarités bureaucratiques ne peuvent apporter de remèdes aux difficultés induites par la situation d'exclusion, telle que la solitude ou le désespoir.

L'institution publique (Etat, Région, municipalité) pourrait créer les conditions du rassemblement et de la synergie des volontés « solidaristes ». Il s'agirait de mettre en place dans les quartiers des grandes villes ainsi que dans les villes moyennes des « maisons d'entraide solidaire ». Elles concentreraient en un même lieu les associations humanitaires et autres dévolues à la lutte contre la précarité et elles comporteraient un « crisis center » spécifique, centre d'accueil pour toutes détresses urgentes, avec un corps de volontaires et de professionnels disponibles et mobilisables en permanence pour tout autre besoin que ceux dévolus au Samu et Police-Secours. Dans cette logique des agents volontaires, en service civique, dans chaque administration seraient à disposition.

Ces maisons d'entraide solidaire seraient subventionnées par l'Etat en coopération avec les Services publics régionaux, départementaux et inter-communaux.

Plutôt que de préconiser la création d'une nouvelle structure, il peut aussi s'agir **d'encourager la création, par exemple, de permanences d'associations ou de structures en lien avec l'inclusion dans des lieux divers**. Par exemple, les maisons médicales, pluridisciplinaires pourraient jouer un rôle de ce type en s'ouvrant à des professionnels

du social, qu'elles deviennent ainsi des lieux à la fois médicaux et sociaux.

**Pour le CESER, il est important que les collectivités territoriales, l'Etat mais aussi l'Europe contribuent à encourager la présence de lieux créateurs de lien social et que les services spécialisés investissent ces lieux.**

**Enfin, le rôle joué par le monde associatif en matière de lien social est fondamental.**

Une difficulté importante qui grève l'efficacité de l'action des associations est repérable depuis plusieurs années. Les associations qui œuvrent en matière de lutte contre les exclusions et la pauvreté sont confrontées à des difficultés de financements, disposant de moins en moins de moyens alors que les besoins augmentent. Cela place les travailleurs sociaux eux-mêmes en état de vulnérabilité.

De plus, dans un contexte visant à favoriser un mouvement de concentration des associations, leur inquiétude quant à leur propre avenir devient prégnante face à l'incertitude sur le sens, la pérennité et la localisation de leurs actions. Cette instabilité grève la portée du travail mené auprès des personnes en difficulté.

## **PRECONISATION 14**

### **ENCOURAGER LES LIEUX CREATEURS DE LIEN SOCIAL**

**Pour organiser un système de solidarité qui apporterait une réponse à l'exclusion, il faut créer les conditions qui favorisent le lien social.**

#### ***2.7.2 Un système d'acteurs complexe***

❖ *Des compétences imbriquées et un système peu lisible*

Par l'entrecroisement des compétences, les nombreux acteurs qui interviennent sur un même champ, et les cloisonnements qui existent parfois, il apparaît que le système de prise en charge de la pauvreté et

de l'exclusion est complexe à appréhender pour les personnes en difficulté mais également pour les acteurs eux-mêmes.

Tout d'abord, il apparaît que de nombreux acteurs interviennent dans ce domaine, et en particulier que chaque institution publique dispose d'un pan de compétence, comme cela a été décrit plus haut.

Dans ce contexte, la question qui peut être posée est celle de la pertinence d'un encouragement à une **homogénéisation des compétences**.

En effet, si on adopte une approche globale de la question de l'exclusion, il apparaît logique que de multiples acteurs disposent de responsabilités : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion concerne bien tout le monde.

En revanche, les cloisonnements qui découlent de cette situation sont de toute évidence préjudiciables à l'efficacité des actions. Pour améliorer celle-ci, il serait fructueux de **viser une plus grande cohérence du contenu des responsabilités**. En particulier, pour favoriser une approche intégrée ou transversale des situations, il serait pertinent de créer davantage de liens entre les compétences économiques et sociales des acteurs et d'encourager les acteurs qui œuvrent sur ces deux axes. Ainsi, il faudrait soutenir l'action d'acteurs tels que les entreprises d'insertion qui s'attachent à travailler à l'insertion sociale des personnes en difficulté tout en prenant en compte les autres aspects de leur situation (logement, santé, etc.).

Par ailleurs, plusieurs acteurs auditionnés dans le cadre de la préparation de cet Avis ont mis en avant un manque de cohérence, de **coordination entre les différents acteurs institutionnels et entre les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs**.

C'est cependant un problème complexe : l'Etat coopère fortement avec les opérateurs associatifs mais il considère que ceux-ci doivent évoluer dans leur façon de faire, d'agir, d'être organisés. Il est ainsi favorable à des regroupements d'associations par exemple, qu'il justifie par la nécessité de rechercher une meilleure efficacité dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

Les autres acteurs institutionnels encouragent souvent des évolutions dans le même sens, que ce soit les Conseils Généraux qui prônent la mutualisation des associations d'aide à domicile ou encore le Conseil Régional Midi-Pyrénées qui a modifié récemment son mode d'intervention, en substituant un système d'appels d'offre à un système de subventions.

Il est vrai que cette approche peut se justifier pour éviter le « saupoudrage », si on estime que pour rendre les actions plus efficaces, il est préférable de financer moins de projets mais de les financer mieux. Il est vrai également que c'est d'autant plus fort d'enjeux que s'il n'y a pas de réflexion menée pour améliorer les synergies, les convergences et conforter au final les acteurs associatifs, d'autres acteurs pourraient venir sur ces secteurs.

Cependant, ce nouveau modèle a pour risque également de favoriser des réponses plus « standardisées ». Or, la présence d'acteurs associatifs diversifiés avait pour atout d'apporter des réponses particulières, spécifiques.

Dans un contexte de crise et donc d'augmentation des besoins des associations pour accomplir leurs missions, la réduction des moyens imposée par les services de l'Etat est problématique. En outre, la réorganisation des services de l'Etat avec la RGPP<sup>57</sup>, et maintenant la MAP<sup>58</sup>, qui aboutit à une réduction des moyens de fonctionnement des services de l'Etat, a des effets préjudiciables sur l'accompagnement des associations dans leurs missions, voire sur leur existence même.

A cela s'ajoute une nouvelle approche de l'Etat, fondée sur une défiance envers l'expertise portée par les associations. En effet, alors qu'auparavant les actions étaient décidées à partir de l'identification des besoins par les associations, aujourd'hui, la tendance semble être davantage pour l'Etat à analyser lui-même les enjeux et proposer un cadre d'action aux associations au travers des appels à projet.

---

<sup>57</sup> RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques.

<sup>58</sup> MAP : Modernisation de l'Action Publique.

**Or, pour le CESER, la posture des services de l'Etat et des collectivités territoriales doit être celle de la co-construction des politiques et non seulement la simple édicition et application de règles.**

Face à ces questionnements, préconiser une meilleure coordination est assez classique et jusque-là, l'affirmer n'a pas vraiment amené d'amélioration, le système restant constitué d'acteurs variés, le paysage restant hétérogène. Chaque association agit en fonction de son histoire, de ce qu'elle est, de l'analyse qu'elle fait de la situation. On peut légitimement s'interroger sur le fait de savoir si l'homogénéisation, la standardisation constitue une solution possible et souhaitable. Interroger la pertinence de cet encouragement au regroupement des opérateurs associatifs ou en tout cas prendre la mesure des risques associés, des éventuels effets pervers de ces mesures nous semble justifié par le fait notamment que ces injonctions, dans un contexte budgétaire tendu, génèrent une certaine insécurité dans les équipes travaillant dans ces associations, ce qui peut avoir un impact négatif sur les personnes suivies par ces équipes.

Quoi qu'il en soit, sans aller donc jusqu'à préconiser un acteur unique ou une homogénéisation complète, il peut être pertinent de **viser une certaine simplification pour améliorer la visibilité**, la clarté du système pour les acteurs et les personnes en difficulté. Cette simplification peut passer par une ingénierie, des structures capables d'aider tous les acteurs à comprendre les méandres du système. C'est cependant au **niveau des collectivités territoriales que se situent principalement les cloisonnements de compétences** qui tendent à limiter les possibilités d'intervention prenant en compte tous les aspects d'une situation. Il serait donc utile **d'améliorer les liens entre l'économique et le social dans la répartition des compétences des collectivités territoriales.**

Les développements qui précèdent montrent l'existence d'une certaine **ambiguïté dans la distribution des responsabilités entre acteurs, en lien avec le rapport entre financement et responsabilité.**

De nombreux dispositifs peuvent en effet être financés par une ou plusieurs institutions (Etat, collectivités territoriales, etc.) et être gérés par d'autres (associations par exemple). Chacun de ces acteurs dispose donc d'une part de responsabilité par rapport à ces dispositifs. Les institutions qui financent ont un pouvoir de décision et l'autonomie des associations qui mettent en œuvre ces dispositifs s'inscrit dans le jeu d'acteurs financeurs/gestionnaires.

Cela pose de fait la question de la différence entre gestion directe et gestion déléguée des actions par les institutions qui les financent. A rappeler toutefois que dans le secteur social, 80% des actions sont mises en œuvre par le monde associatif et que des contrôles et évaluations sont effectués régulièrement.

### **PRECONISATION 16**

#### **RECONNAITRE LE RÔLE ET LA COMPÉTENCE DES ASSOCIATIONS**

**Pour le CESER, la posture des services de l'Etat et des collectivités territoriales doit être celle de la co-construction des politiques et non seulement la simple édicition et application de règles.**

Les associations ne sont pas et ne doivent pas devenir des prestataires sous-traitants. Pour éviter toute forme d'instrumentalisation et conserver la spécificité de leur projet associatif, les associations et la puissance publique doivent entrer dans une démarche de contractualisation, au service des personnes.

**Pour le CESER, reconnaître davantage le rôle et la place des associations de solidarité est primordial car, en-dehors de leur fonction première d'aide à la survie des personnes, celles-ci jouent un rôle unique en matière de vie démocratique, d'expertise et d'innovation, dans la proximité.**

L'ensemble de ces éléments amène à conclure qu'une des questions posées est bien celle de la solidarité entre les territoires. Pour le CESER, il faut en tout cas se garder d'une vision figée des choses et bien prendre en compte des évolutions possibles sur le territoire. En effet, Midi-Pyrénées est une région qui accueille de nombreux

nouveaux habitants, parmi lesquels des personnes qui, ne trouvant pas d'emploi, rencontrent des difficultés. Cela crée de fait de nouveaux besoins.

Cette analyse rejoint un point sur lequel le CESER avait insisté dans l'Avis sur l'accès à des soins de qualité pour tous en Midi-Pyrénées (23 juin 2009) : s'arrêter sur la structure actuelle de la population pour déterminer l'offre de soins ne peut être satisfaisant dans la mesure où certains de ces territoires voient leurs populations augmenter de manière significative, ce qui est nécessairement associé à de nouveaux besoins en termes de structures de soins.

**Pour le CESER, il est important de favoriser la solidarité dans les politiques mises en œuvre à tous les niveaux. Cela est nécessaire pour maintenir la cohésion sociale à l'échelle de toute la société.**

**Cela passe par la nécessité de consolider le système de protection sociale et de développer les politiques publiques d'éducation, de prévention et d'accompagnement, en tenant compte des évolutions intervenues. L'Etat-Providence s'était construit sur une approche territoriale et sur une approche liée au cadre familial, qui ont toutes deux connues de profondes mutations. Alors que les politiques publiques de solidarité ont, à l'origine, été pensées pour compenser les accidents de la vie, il s'agit aujourd'hui aussi de prendre en charge les décrochages de personnes ayant basculé, connu une rupture de parcours. Il faut tenir compte de cela pour créer un nouveau socle de valeurs communes.**

❖ *Effets et limites des interventions sociales*

Les prestations légales ou la politique d'action sociale permettent d'agir en faveur de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, il est indéniable que **les prestations limitent l'intensité de la pauvreté**. La CNAF évalue que l'action redistributive des transferts fiscaux et sociaux diminue le taux de pauvreté monétaire de 8% et que les prestations familiales font fortement chuter le taux de

pauvreté des familles monoparentales (- 6%) et des familles nombreuses (- 10%)<sup>59</sup>.

Au-delà, **les interventions sociales contribuent à réduire les inégalités** : c'est notamment le cas des actions menées par les CAF telles que les actions d'aide aux devoirs, d'aide à l'accès aux structures « petite enfance et aux accueils de loisirs sans hébergement.

En outre, les prestations qui permettent de prendre en charge les frais de garde, en favorisant l'emploi féminin, jouent un rôle clé en matière de lutte contre la pauvreté, en particulier des familles monoparentales.

### **PRÉCONISATION 11 DEVELOPPER LES POSSIBILITES D'OFFRE DE GARDE D'ENFANTS A HORAIRES DECALES**

**Pour le CESER, il est primordial de mettre en place des modes de garde d'enfants à horaires décalés pour permettre, notamment aux femmes qui élèvent seules leurs enfants, d'accéder à certains emplois. A noter que pour le CESER, il ne s'agit pas pour autant de favoriser les emplois précaires et, en particulier, les emplois à horaires fractionnés.**

Ces résultats restent cependant perfectibles. Les statistiques de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie comprennent une section consacrée à la vie des enfants âgés de 1 à 16 ans. En s'appuyant sur ces données, le Centre de recherche Innocenti a élaboré l'indice de privation des enfants, composé de 14 variables (exemple : trois repas par jour, fruits et légumes frais tous les jours, livres appropriés à l'âge et au niveau, activité de loisir régulière, endroit calme avec assez d'espace et de lumière pour faire les devoirs, etc.). Il apparaît que la France présente un indice de 10,1, alors que des pays tels que la Finlande ou le Danemark présentent

---

<sup>59</sup> Rapport du gouvernement 2012 sur la pauvreté en France.



des indices bien moindres, 1,9 et 2,5. Même si des efforts importants sont faits en France, il n'en reste pas moins que cet indice est relativement important.

Les allocations familiales accomplissent une tâche très importante en matière de lutte contre l'exclusion. Pour le CESER cependant, un des écueils de l'intervention des CAF est qu'elles n'ont pas un rôle d'accompagnement social, au-delà de celui de financeur, via le versement des prestations. Même si elles le font d'une certaine manière, par le biais des centres sociaux qu'elles gèrent par exemple, cela pourrait s'inscrire de manière plus systématique dans leurs missions.

Il est certain que dans le contexte actuel d'accroissement de la précarisation et de complexification des systèmes de droits qui entraîne une augmentation de l'activité des CAF (augmentation des dossiers à traiter, notamment des demandes de RSA), la situation peut paraître complexe à améliorer s'il n'y a pas une augmentation des moyens de ces institutions. Or, actuellement, l'heure est plutôt à la réduction des effectifs. Aujourd'hui, les CAF sont contraintes de faire des choix difficiles, à choisir de consacrer plutôt leurs moyens à la gestion des dossiers en attente pour que les allocataires accèdent le plus rapidement possible à leurs droits et obtiennent leurs prestations, plutôt qu'à l'accueil des publics. C'est ce qui explique qu'au cours de l'année 2012, en particulier en début d'année, qui coïncide avec un surcroît d'activité lié au renouvellement des droits sur la base des déclarations de ressources envoyées par les allocataires, certaines CAF ont dû fermer plusieurs mois leurs guichets pour se consacrer à l'instruction des dossiers. Si la simplification de la réglementation peut paraître une solution, elle peut également être questionnée car la simplification peut aussi vouloir dire plus de forfaitisation, moins d'individualisation, de prises en compte des situations particulières et finalement une approche moins humaine.

❖ *Des dispositifs parfois inadaptés*

Les associations jouent un rôle important notamment parce qu'elles accueillent les personnes et de ce fait, disposent d'une avance sur les statistiques car elles voient émerger des phénomènes que les indicateurs globaux ne peuvent pas forcément identifier. Ainsi, en 2008, au moment de la crise économique, les associations, telles que la Croix Rouge, ont été confrontées à de nouveaux visages de la pauvreté, des catégories de population qu'elles voyaient peu jusque-là, des retraités, des jeunes, des travailleurs pauvres, etc.

Cet atout du monde associatif est une richesse qui doit nourrir l'action des pouvoirs publics : pour cela, il est fondamental que ceux-ci soient à l'écoute de ces analyses, que se multiplient les espaces et les temps qui permettent les échanges entre ces acteurs. Or, les évolutions déjà décrites des méthodes des services de l'Etat ne favorisent pas toujours une telle prise en compte.

Pourtant, le fait que les données statistiques parviennent en décalage, tardivement, constitue une difficulté pour organiser une action adaptée, mettre en place les dispositifs adéquats. Les statistiques ne permettent pas à elles seules d'être rapidement réactifs, de prendre la mesure d'une évolution des publics et de l'inadaptation.

Une autre évolution récente repérée par les acteurs associatifs interroge notamment la pertinence des dispositifs qu'elles-mêmes mettent en place : il s'agit du fait **qu'une part désormais importante des personnes qui s'adressent aux associations sont, du point de vue de leurs revenus, au-dessus du seuil de pauvreté. Or, la plupart des dispositifs sont destinés uniquement à des personnes ayant des revenus inférieurs à ce seuil.** Et pourtant, il est indéniable que ces personnes rencontrent des difficultés réelles et qu'elles ont besoin d'aide. Un des éléments d'explication de cela est que le reste-à-vivre pour les populations tend à diminuer sous l'effet d'une augmentation des « dépenses contraintes ».

Les dispositifs sont souvent basés sur des seuils, des barèmes, ne laissant souvent pas suffisamment de liberté d'initiative, d'adaptation : ils permettent de donner aux personnes qui sont déjà pauvres mais pas à celles qui sont en train de tomber. Or, il est fondamental de **modifier cette approche, concrètement au niveau des dispositifs, pour mettre en œuvre une vraie politique de prévention.**

De fait, cette évolution doit contraindre tous les acteurs délivrant des dispositifs à remettre en cause leurs modes d'intervention, leurs pratiques. Des réponses diverses et une prise en charge personnalisée doivent pouvoir être proposées à la diversité des situations rencontrées : par exemple, pour l'aide alimentaire, on ne peut se comporter de la même manière avec une personne qui vient occasionnellement qu'avec une personne qui vient tous les jours. De même, il est nécessaire pour les institutions et les associations de réfléchir à la manière d'accueillir des publics qui éprouvent de la honte à être aidés (ce qui passe par une réflexion sur le caractère stigmatisant de certains dispositifs).

De plus, dans les faits aujourd'hui, les dispositifs sont rarement évalués, il est donc difficile d'en mesurer les éventuels impacts négatifs.

**Il est pourtant légitime de vouloir interroger la pertinence des actions, c'est-à-dire chercher à savoir dans quelle mesure celles-ci favorisent effectivement la réinsertion des personnes. Cette question du suivi et de l'évaluation des actions est cependant rendue difficile dans le domaine de la prise en charge de la lutte contre l'exclusion. En effet, il est parfois malaisé d'identifier des résultats chiffrés, tant l'évaluation de la réinsertion de personnes en grande difficulté, qui peuvent cumuler plusieurs problèmes (logement, santé, emploi), est mesurable de manière surtout individuelle, en fonction de la situation de départ de la personne, des possibilités envisageables pour elle de se réinsérer. Seule une évaluation précise, multifactorielle et qualitative a réellement du sens.**

## PRÉCONISATION 17 INSTAURER UN SYSTEME D'EVALUATION QUALITATIVE ET PARTICIPATIVE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Attaché à une évaluation participative et qualitative, le CESER préconise l'instauration d'un système d'évaluation régionale des politiques et dispositifs mis en place en matière de lutte contre l'exclusion, ce qui passe par la mise en place d'un système d'information efficient et cohérent.

### ❖ *Complexité du système et phénomène de non-recours aux prestations*

Cette complexité du système et de la réglementation tend à le rendre peu lisible pour les personnes en difficulté qui, de fait, ne recourent pas nécessairement aux droits auxquels elles pourraient prétendre.

D'après Philippe WARIN, responsable scientifique de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) et directeur de recherche au CNRS (Laboratoire de recherche en sciences sociales Pacte), la notion de non-recours fait référence aux ménages qui, pour des raisons liées à eux-mêmes ou aux dispositifs n'accèdent pas aux droits auxquels ils seraient pourtant éligibles.

Le non recours est un phénomène qui existe depuis longtemps et concerne toutes les prestations sociales, même s'il est bien moins évoqué que celui de la fraude, alors qu'il représente pourtant en volume des réalités plus importantes. L'émergence d'une réflexion spécifique sur ce phénomène est bien plus récente, déclenchée par le non-recours au RSA, qui prend des proportions très importantes puisque le taux de non-recours pour cette prestation, d'après les estimations de la CNAF en 2010, atteint 50% et même 68% pour le RSA Activité.

Les sommes liées au phénomène de non-recours sont estimées à 5,3 milliards d'euros. En comparaison, la fraude représente 4,5 milliards d'euros.

Le phénomène de non-recours constitue un frein notable à l'efficacité des politiques de solidarité.

Au niveau local, les collectivités territoriales saisissent le sujet au travers de ses multiples enjeux.

Les causes du phénomène de non recours sont diverses et multiples :

- Le **manque d'information, la méconnaissance des droits** : celles des bénéficiaires potentiels mais aussi celle des agents des administrations.

Au niveau des collectivités territoriales, il est nécessaire de mettre en place des dispositifs de veille juridique et des procédures pour amener ensuite l'information dans les différents services concernés.

Une réorganisation des services est sans doute aussi nécessaire pour mieux garantir la réalisation des aides.

Les administrations pèchent souvent pour apporter de l'information, des conseils aux personnes : la mise en place de réseaux d'aide administrative dans les services publics pourrait avoir un intérêt en la matière.

- Le **refus des aides** : il est lié à la représentation que les bénéficiaires potentiels se font du rapport social établi entre eux et le service social concerné ou la société dans son ensemble et qui est pour eux inacceptable. Il est donc nécessaire de s'attacher à ce que les dispositifs (mais aussi les comportements des agents des services) ne soient pas stigmatisants, péjoratifs, évaluatifs.

Les non demandes sont aussi liées parfois à la structuration même des prestations, notamment quand le reste-à-charge (ce qui reste à la charge des usagers) est important, ce qui décourage les usagers.

A cette peur de la stigmatisation, peut s'ajouter la crainte des réclamations que pourrait faire la CAF après recalcul des droits des personnes en fonction de changements dans leur situation. La Cour des Comptes a dénoncé l'année dernière cet aspect problématique de la branche famille. Les dispositifs sont mal adaptés à des

changements réguliers, d'un mois sur l'autre, de situations, et donc à ce qui est à la base de la situation de précarité.

- Le **non-recours par non-proposition** : il est important que les travailleurs sociaux soient attentifs aux capacités des personnes à entrer dans les démarches.

En effet, les personnes en difficulté peuvent, par manque de compréhension du système, ne pas donner les éléments qui permettraient aux travailleurs sociaux de repérer les difficultés. Ceux-ci doivent donc adapter leurs méthodes de travail pour favoriser ce repérage. Cela pose la question du relationnel, de comment sont définies les missions des agents sociaux. En particulier, il est nécessaire de donner du temps à l'accompagnement qui précède les démarches pour accéder aux droits. C'est difficile quand on demande aux agents de remplir un certain niveau d'activité, quand on impose des contraintes d'indicateurs de résultats.

Les conditions de travail dans certaines organisations, avec des contraintes de temps importantes, des objectifs chiffrés à atteindre font qu'il est difficile de passer convenablement les informations.

- Un autre frein peut être lié à l'absence de services d'information sur ces prestations à proximité du lieu de résidence des personnes en difficulté, ce que l'on pourrait qualifier **d'obstacle géographique**.

La distance physique aux services est d'autant plus problématique quand les bénéficiaires potentiels des services sont des personnes en difficulté, qui peuvent par exemple avoir des problèmes de mobilité.

Le milieu rural est particulièrement concerné par cet enjeu. L'enclavement de certains territoires est un problème important qui, pour être réduit, nécessite la présence de services publics, de services au public. Dans ces territoires, les Etablissements Sociaux et Médico-Sociaux sont très souvent le premier employeur du canton. Ainsi, un EHPAD de 70 places représente 40 emplois directs. C'est une source de patientèle et donc de revenus pour les médecins généralistes, les pharmaciens, les professionnels paramédicaux et par là, un facteur incitatif à l'installation des professionnels de santé libéraux, un

moyen de lutter contre la désertification médicale. S'il est difficile d'apprécier le nombre d'emplois indirects sauvegardés par la présence d'un établissement social et médico-social, il est toutefois indéniable que cela favorise l'activité. En conséquence, si cet opérateur économique disparaît, c'est tout le tissu productif d'un bassin de population qui peut s'étioler et contribuer ainsi à accroître le risque d'isolement des habitants du territoire.

L'enjeu est important puisqu'un meilleur taux de recours permettrait d'éviter que les ménages qui ne touchent pas leurs droits se tournent vers d'autres guichets (CCAS par exemple) : cela **éviterait donc les transferts de charges**. L'enjeu n'est donc pas simplement pour les services qui délivrent les prestations mais bien pour l'ensemble du système. Il est important que chacun porte ses responsabilités, cela favorisera la coordination des acteurs.

Les CAF, concernées en premier lieu puisque ce sont elles qui instruisent et versent les prestations, essaient d'agir pour limiter le phénomène de non-recours, mais c'est difficile car il n'est pas aisé de repérer les personnes concernées. Dans le Tarn, la CAF essaie de développer un partenariat avec la CPAM pour identifier les bénéficiaires de la CMU-C qui ont potentiellement droit au RSA. Les modalités de croisement des fichiers nécessitent une déclaration à la CNIL (commission nationale information et liberté) pour obtenir une autorisation. Il est évident cependant que le croisement des fichiers pose en parallèle des questions importantes, notamment d'ordre éthique (atteinte à la liberté, contrôle social).

#### PRÉCONISATION 4 AMÉLIORER L'ACCÈS AU RSA

**Le constat est fait qu'en Midi-Pyrénées comme sur tout le territoire, les taux de non recours en matière de droits sociaux sont particulièrement élevés, ajoutant encore à la précarité. C'est particulièrement le cas du RSA Activité comme l'ont montré plusieurs auditions. La Conférence Nationale Contre la Pauvreté et**

**pour l'Inclusion Sociale a recommandé des actions en la matière<sup>60</sup>,  
visant notamment à améliorer la connaissance du phénomène par**

<sup>60</sup> Les recommandations issues de la Conférence Nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale concernant cette questions du non-recours ont été élaborées par le groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux. » Les voici :

Recommandation n°18 : Etablir au premier semestre 2013, avec les associations et les CCAS un état des lieux et définir un référentiel des prestations de domiciliation et un référentiel des coûts.

Recommandation n°19 : Faire établir par les préfets de départements sous la coordination du préfet de région, en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs associatifs concernés, un schéma de la domiciliation définissant une couverture territoriale complète.

Recommandation n°20 : Etudier la possibilité d'étendre l'expérience de « rendez-vous des droits » instaurée par la MSA pour d'autres régimes de la sécurité sociale.

Recommandation n°21 : Etudier l'utilisation du RNCPS par les organismes sociaux dans le but d'alerter sur les cas de non recours.

Recommandation n°22 : Accroître et sécuriser les financements pour les espaces collectifs citoyens, d'éducation populaire et de participation où les populations défavorisées peuvent développer la conscience de leur droit, et leurs capacités à les demander et à les défendre. Etudier d'ici la fin du 1er semestre 2013 des propositions opérationnelles pour renforcer le travail social collectif et la formation à l'intervention sociale d'intérêt collectif en France (groupe de travail DGCS ou mission Igas) afin que les espaces collectifs de participation et de soutien mutuel se développent.

Recommandation n°23 : Pour lutter contre la crainte de la stigmatisation liées à certains droits sociaux qui motive des non recours, mener une politique d'information du grand public (par le défenseur des droits, l'éducation nationale, les media) pour lutter contre les stéréotypes et idées reçues installées dans l'opinion publique sur les allocataires des prestations de lutte contre la pauvreté.

Recommandation n°24 : Etudier les conditions dans lesquelles la réglementation pourrait expressément prévoir la possibilité pour les bénéficiaires potentiels d'un droit d'être accompagnés d'une personne de leur choix lors de leurs démarches administratives.

Recommandation n°25 : Prévoir dans toutes les COG des organismes sociaux un volet consacré à la lutte contre le non recours incluant des



tous les acteurs et à mener une politique d'information du grand public pour lutter contre les stéréotypes et idées reçues installées dans l'opinion publique sur les allocataires des prestations.

Le CESER invite tous les intervenants à mettre en œuvre au plus vite les dispositifs préconisés.

A propos du RSA, le CESER a noté le taux particulièrement important de non-recours à cette prestation par les bénéficiaires potentiels. Parmi les raisons qui expliquent ce fait, il y a de manière certaine, au-delà des problèmes liée à la conception même de l'allocation, un manque d'information et des procédures complexes. Le CESER insiste donc sur la nécessité d'améliorer l'information sur le RSA auprès des personnes concernées, mais aussi sur celle de clarifier et de simplifier le mode d'accès à cette prestation.

**Le CESER est favorable à :**

---

*indicateurs sur le non recours, prévoyant le développement d'action d'information et de recherche active des droits des usagers, la coopération avec les autres organismes et notamment les échanges de données pour faciliter les démarches.*

*Recommandation n°26 : Etudier la préconisation de la Cour des Comptes pour ce qui concerne la PPE de pré remplir le volume d'heures rémunérées à partir des DADS36.*

*Recommandation n°27 : Poursuivre la démarche de coopération entre les Caf et l'assurance maladie pour la pré-instruction de la demande de CMUC pour les bénéficiaires du RSA.*

*Recommandation n°28 : Etablir dans le trimestre suivant la Conférence du 10 et 11 décembre, le rapport du gouvernement au parlement prévu par la loi de 2009 sur l'utilisation de données sociales nominatives pour l'instruction des demandes de RSA.*

*Recommandation n°29 : Encourager le développement de plateformes locales d'accès aux droits pour les publics les plus précaires.*

*Recommandation n°30 : Définir au plan interministériel un tableau permettant de suivre l'évolution du taux de non recours aux principales prestations et le décliner en direction de tous les grands opérateurs du champ social pour dresser un bilan annuel faisant l'objet d'une présentation en CILE et devant le CNLE et d'une publication.*

---

- Une démarche unitaire du RSA sur le territoire national,
- Un suivi permanent des bénéficiaires du RSA avec des possibilités de parcours différents afin de lever les freins à l'emploi :

Soit un parcours social pour les bénéficiaires du RSA très éloignés de l'emploi,

Soit un parcours socio-professionnel mené de pair par les travailleurs sociaux et les agents départementaux pour l'emploi,

Soit un parcours pré-professionnel pour les bénéficiaires du RSA prêts à reprendre une activité,

Soit enfin un parcours professionnel avec la mise en place d'un PPAE (Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi) par le biais de Pôle Emploi.

- Une meilleure coordination des actions entre Pôle Emploi, Conseil Général, CAF, MSA, CCAS, etc., qui permettrait une plus grande cohérence des actions, favoriserait un effet levier et limiterait le risque de fraude.

De manière plus générale, sur le RSA, le CESER fait sienne plusieurs des préconisations du Conseil National de Lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :

- Une revalorisation du RSA de 25% sur 5 ans
- La lutte contre le non-recours au RSA par une simplification des procédures
- La fusion entre la Prime Pour l'Emploi et le RSA activité pour mettre en lieu et place « une prime à l'activité » accessible dès 18 ans afin de remplacer les dispositifs actuels pour favoriser autant que possible l'incitation à l'emploi.

En tout état de cause, **ce n'est qu'avec un certain volontarisme que l'efficacité des actions peut s'améliorer et, pour favoriser ce volontarisme, il est important de laisser une capacité d'initiative, d'innovation aux acteurs, tout en les accompagnant et en tenant**

**compte de la dimension temporelle.** En effet, les acteurs de terrain, percevant les besoins émergents, contribuent souvent à créer des structures innovantes. Il peut arriver qu'ensuite, une fois consolidées, des difficultés surviennent et que les adaptations nécessaires peinent à s'imposer. Il est intéressant de citer, à titre d'exemple, une situation dans le Tarn, avec d'un côté un CHRS devenu insatisfaisant parce qu'insalubre à Castres, et de l'autre un EHPAD à Mazamet qui n'était plus occupé qu'au tiers. Après un travail d'explication, de persuasion, les services de l'Etat ont proposé, étant donné que les deux structures se trouvaient sur le territoire du même CUCS<sup>61</sup>, de fermer le CHRS et de créer une structure innovante sur Mazamet : à la fois EHPAD, logements sociaux pour des jeunes (15), CHRS (10 places) et pension de famille (15 places).

L'entrée par les « structures » peut donc être un axe d'approche, il peut parfois être plus fructueux d'adopter une entrée par la « personne ». Par exemple, à Albi, trois centres d'hébergement (un CHRS, une maison des femmes et un CADA<sup>1</sup>), gérés par des équipes différentes offraient chacun un accueil très différent (le CADA ne proposait pas d'accueil, le CHRS uniquement le matin et la maison des femmes, un accueil de qualité à tout moment). Cette situation, du point de vue des personnes, posait problème si l'on considère qu'une réponse équivalente doit être offerte, quel que soit le dispositif dont la personne va effectivement relever.

Les communes et intercommunalités, par l'intermédiaire des Centres (inter) communaux d'action sociale pourraient avoir une grande importance due à leur proximité. Mais elles sont trop dépourvues de moyens financiers pour être efficaces.

Les Conseils Généraux disposent de compétences étendues en matière sociale, mais ils n'ont cependant qu'une action départementale.

---

<sup>61</sup> CUCS : Contrats Urbains de Cohésion Sociale, qui ont remplacés les Contrats de Ville.

Avec la métropolisation, il est important de s'assurer que les Conseils Généraux gardent des moyens suffisants, au moyen de la dotation globale de décentralisation, pour accompagner les populations défavorisées des zones rurales.

Bien qu'ayant peu de compétences en matière sanitaire et sociale, il est certain que les Conseils Régionaux pourraient jouer un rôle important en matière de coordination de politiques de lutte contre les exclusions car le territoire régional est un périmètre pertinent pour réfléchir à la question du vivre-ensemble et de la cohésion sociale et parce que les Régions interviennent déjà à travers leurs compétences en matière de formation, d'activité économique et d'aménagement du territoire sur des secteurs clés pour favoriser l'inclusion sociale. Ces compétences permettent aux Régions d'être à l'interface de l'économique et du social. Les Régions sont en mesure d'être l'interlocuteur de l'Etat (l'ARS, DRJSCS notamment) et de faire part de leur analyse pour encourager une relative péréquation pour assurer des compensations entre départements « riches » et départements « pauvres ».

Cette idée selon laquelle les Régions pourraient légitimement jouer un rôle de coordinateur des politiques de lutte contre les exclusions rejoint l'analyse du Président de l'UNIOPSS. Dans une tribune parue dans *La Croix* le 2 juillet 2013<sup>62</sup>, il préconise, parce que les Régions voient, avec le projet d'acte III de la décentralisation, « *s'élargir {leurs} compétences dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelles, qui sont à l'intersection du domaine économique et du domaine social* » de « *compléter {leur} vocation économique par une mission de développement social et croiser ces deux domaines dans une perspective de moyen terme (...) sans rien rogner des compétences départementales actuelles* ». C'est bien pour favoriser l'émergence d'un plan d'ensemble, d'une vision de moyen et long terme que cela se justifierait. Concrètement, cela pourrait passer par l'intégration « *dans le schéma régional d'aménagement et*

---

<sup>62</sup> « Décentralisation : oser le social ! », Dominique BALMARY, *La Croix*, 2 juillet 2013.

*de développement du territoire d'objectifs de développement social. »*

## PRECONISATION 18 ORGANISER UNE CONFERENCE REGIONALE CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE

A l'instar de la Conférence Nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'est tenue en décembre 2012, le CESER préconise la tenue d'une Conférence Régionale sur le même modèle, à l'échelle régionale. Cela permettrait notamment de favoriser la rencontre et les échanges entre les différents acteurs qui interviennent dans la lutte contre la précarité et l'exclusion.

### ❖ *Les enjeux du repérage des situations fragiles*

La question du repérage des situations fragiles, pour favoriser la dimension préventive de la prise en charge, pour permettre aux acteurs d'intervenir avant le basculement dans la précarité s'inscrit en fait dans un **débat qui oppose deux objectifs aussi légitimes l'un que l'autre mais contradictoires entre eux, que sont la liberté des individus et le devoir de solidarité de la société envers les personnes en difficulté**. Il n'est pas question ici de trancher un tel débat mais bien d'en poser les enjeux et les risques, de mettre en évidence la complexité inhérente aux politiques sociales.

D'un côté, la question du repérage des situations à risque d'exclusion est pertinente parce que cela permettrait d'agir en prévention et non plus seulement en curatif, et ainsi de tenter d'éviter le décrochage car on sait qu'il est d'autant plus difficile de raccrocher une fois qu'on a décroché.

Ainsi, la Ville de Toulouse a cherché à appréhender les personnes qui étaient en risque de basculement en se basant sur l'expérience du service du 115. D'après l'analyse des travailleurs sociaux de ce

service, il apparaît qu'une partie des demandes d'hébergement concerne des personnes qui ont connu un accident de parcours, une rupture de vie (séparation, licenciement, etc.), qui perdent leur logement à cette occasion et qui doivent attendre très longtemps pour accéder à un logement. Ce sont des personnes qui ne sont pas encore désocialisées, qui n'ont pas besoin d'un important travail d'accompagnement. Des mesures particulières pourraient être mises en œuvre pour ces publics, à l'image du projet de la Mairie de Toulouse de créer 50 logements destinées à constituer des solutions temporaires, dans des logements destinés à une future démolition ou qui entrent dans le cadre d'opérations de rénovation.

C'est dans ce cadre et selon cette logique préventive que s'inscrivent l'action d'institutions comme les CAF par exemple, qui procède à des contrôles, via notamment l'échange de données avec le service des impôts ou avec Pôle Emploi. Ces contrôles consistent en une vérification des déclarations de l'allocataire. L'objet de ces contrôles n'est pas uniquement de rechercher d'éventuelles fraudes mais aussi de prendre en compte au plus tôt les changements de situation, pour éviter que soient réclamés des indus, qui mettent les bénéficiaires dans des situations très compliquées et qui participent, comme on l'a vu plus haut, du fait que certaines personnes préfèrent renoncer à demander des prestations auxquelles elles auraient théoriquement droit.

Ces mesures de vérification, selon cette optique, paraissent tout à fait utiles. Cela constitue une réponse au problème lié au fait que les délais de traitement des dossiers ne permettent pas de s'adapter au caractère fluctuant de la situation des personnes (qui travaillent un mois, puis se retrouvent au chômage, puis sont à nouveau en emploi, etc.), qui constitue un des fondements de la précarité.

D'un autre côté, le CESER est également attaché à l'idée que chacun doit être libre de choisir de demander de l'aide ou non, tout en disposant d'un espace de confidentialité.

La question du repérage des situations de difficultés sur lesquelles il serait possible d'agir pour éviter que les personnes tombent dans

l'exclusion entre d'une certaine manière en contradiction avec cette idée de liberté de chacun, de « droit à la pudeur » ou à l'« anonymat » en ce sens que repérer, cela veut dire aussi contrôler, croiser les données, fichier.

L'idée de mettre en place des structures de repérage des situations difficiles qui pourraient aboutir à des situations de pauvreté et de précarité, si elle est pertinente, se heurte cependant à ce danger de mettre en place un contrôle social qui porterait atteinte aux libertés. C'est bien le risque qui est associé à ce type de structures. Au-delà de penser à mettre en place de telles structures, l'idée serait de pouvoir avoir des signaux d'alerte, des « voyants » qui, quand ils s'allumeraient, signifieraient qu'un risque existe pour telle famille.

De toute évidence cependant, cela ne peut autoriser un refus d'agir. Cela signifie que **la réflexion sur les actions à mettre en œuvre, que les modalités des actions elles-mêmes, doivent tenir compte de ce paradoxe auquel la recherche de solutions aux problèmes d'exclusion se heurte pour trouver un juste équilibre.** Pour cela, les indicateurs de repérage doivent s'appuyer sur des données précises, objectives, utiles : pour le CESER, il faut s'appuyer sur les recommandations de la CNIL (Commission Nationale Informatique et Libertés) en matière de recueil des données personnelles. Il s'agit de veiller à ne pas s'attacher à repérer des facteurs de psychologie personnels, car cela constituerait un danger d'un point de vue démocratique.

Pour ce qui est de la population constituée par les jeunes, on sait que dans le domaine de la protection de l'enfance, les placements en familles d'accueil, s'ils se décident le plus souvent en cas de carences affectives, peuvent l'être, dans 5 à 15 % des cas, pour des raisons économiques. De fait en outre, la grande majorité des enfants proviennent de bénéficiaires des minima sociaux ou d'allocations chômage. Si cela signifie peut-être que la précarité économique rend ces familles plus vulnérables, cela provient surtout du fait qu'elles sont plus « visibles », plus facilement repérées par les dispositifs

sociaux. Ainsi on peut dire que ce mode de repérage, par le biais économique, implique un fléchage et donc une stigmatisation des publics défavorisés. D'un point de vue éthique, cela pose un problème certain puisque cela pourrait signifier que les difficultés d'ordre économique et social des familles s'accompagnent d'un plus fort soupçon quant à leur capacité à être parents, d'une plus grande intervention – intrusion – des pouvoirs publics sur leurs modes de vie. De fait, il existe des structures qui agissent en préventif et permettent ainsi que des personnes qui rencontrent des difficultés ne tombent pas dans l'exclusion. Ces structures ne sont toutefois pas suffisamment aidées financièrement.

Pour le CESER, un équilibre doit être trouvé entre prévention de l'exclusion et certaines contraintes, voire certains dispositifs de coercition.

Autrement dit, il est important de dire que la **notion de droits et celle de devoirs sont liées, et qu'elles sont au cœur du lien social**. C'est bien la question des fondements de la citoyenneté qui se joue là.

Un problème se pose quand **on demande une égalité de devoirs alors qu'en contrepartie il n'y a pas égalité de droits**. Le fait de ne pas pouvoir participer à ce qui fait la citoyenneté est un facteur d'exclusion. Dès lors, est-ce qu'améliorer la possibilité qu'ont certaines catégories de population à participer à la vie citoyenne permettrait de favoriser leur inclusion ?

La montée des individualismes touche l'ensemble de la société et contribue à déconstruire ce que faisait le collectif et donc la solidarité. Le système socio-économique tel qu'il s'organise aujourd'hui, même s'il faut se garder de visions trop caricaturales, tend vers une dérégulation et une réduction des normes.



### **3 LA PRÉCARITÉ : UN PANORAMA DIVERSIFIÉ DE SITUATIONS**

Les deux premiers chapitres du présent document ont permis de mettre en évidence le système complexe dans lequel s'inscrit la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, comptant de nombreux acteurs et un nombre important de normes et de règles.

L'analyse ne serait pas complète sans une approche de la question en se plaçant du point de vue des personnes en difficulté. Pour le CESER, cette démarche est primordiale : si l'on veut tenter d'apporter une vision complète de cette thématique, il est indispensable de se placer aussi du point de vue des personnes en situation de précarité.

Cette idée de prise en compte de la situation vue du côté des usagers est en outre tout à fait actuelle puisque le principe de la participation des usagers aux décisions qui les concernent est un objectif de plus en plus affirmé et mis en œuvre dans plusieurs secteurs. Ainsi, dans le cadre de la préparation du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, un 8<sup>ème</sup> collège au sein du Conseil National de Lutte contre l'Exclusion (CNLE) était composé d'usagers. Le Plan pluriannuel promeut le développement de méthodes de co-construction et d'évaluation participatives.

Aborder le thème de l'exclusion du point de vue des personnes en situation de précarité et de pauvreté va permettre de se placer à l'échelle des individus, d'identifier les différents visages de la pauvreté, les effets psychologiques de ces situations sur les personnes et les ménages. Cela ne doit cependant pas faire oublier que ces situations s'inscrivent dans un contexte global qui influence nécessairement la survenue, les caractéristiques de ces situations de pauvreté et de précarité.

### 3.1 LES ENJEUX DE LA COHÉSION SOCIALE DANS UNE SOCIÉTÉ D'INDIVIDUS<sup>63</sup>

La thématique de la cohésion sociale, très présente dans le champ des politiques publiques, « recouvre en fait deux questions :

- *L'enjeu spécifique de la construction de politiques sociales en rapport avec la question de la solidarité ;*
- *L'enjeu plus large du « vivre ensemble », c'est-à-dire la manière dont peut se construire la société. »*

L'origine du terme « cohésion sociale » peut aider à comprendre ce double enjeu. Elaboré à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle par Emile DURKEIM, un des pères de la sociologie, la cohésion sociale correspond à « *l'état de bon fonctionnement de la société* » qui, lui-même, repose sur deux éléments : « *la conscience collective d'appartenir à un même ensemble social ; l'expression d'une solidarité entre les personnes qui composent cet ensemble social, sachant que cette solidarité reposait, pour Emile DURKEIM, « sur le sentiment d'une interdépendance entre les individus ».* Autrement dit, c'est parce que les gens se sentent interdépendants les uns des autres qu'ils sont en capacité d'accepter l'exercice d'une solidarité au profit de celles et de ceux qui en ont besoin. »

Ces deux éléments constitutifs semblent fragilisés dans la société d'individus d'aujourd'hui. Dans la société industrielle qui est celle dans laquelle le concept de cohésion sociale a été forgé, un des éléments qui participaient de la cohésion sociale est celui du « contrat social », en référence au « *modèle républicain, soit l'idée d'une promesse implicite de la part de la République à chaque membre de la Nation de disposer d'une place dans la société, accompagnée même, au moins pendant la période des « Trente*

---

<sup>63</sup> Les développements qui suivent sont en grande partie inspirés de l'intervention introductive de Marie-Christine JAILLET, directrice de recherche au CNRS, LISST (Université de Toulouse 2, CNRS, EHESS) lors du colloque organisé par le SICOVAL, qui s'est tenu le 19 octobre 2012 et qui portait sur « *le maintien du lien social, défi de l'intercommunalité.* »

*Glorieuses », de la perspective d'une amélioration de ses conditions de vie dans une trajectoire de vie ascensionnelle. » De ce point de vue, il est certain que des évolutions ont eu lieu et que la question du lien social, de la manière dont on peut « faire société » et construire la solidarité se pose dans un nouveau contexte.*

Premier aspect de ce nouveau contexte : le fait que la société actuelle est « *une société d'individus qui fait suite à la société de masse qui a caractérisé la période 1945/1980. C'est même une société d'hyper-individuation* », qui favorise « *une individualisation croissante des parcours et des histoires de vie* » et qui rend « *chacun responsable de son destin.* »

Ce nouveau contexte où ce n'est plus la famille ou la communauté qui organise la destinée, « *a des conséquences sur la structuration des comportements, sur les références mentales et c'est la source d'un stress et d'une grande inquiétude pour chacun.* »

*Deuxième élément qui a bouleversé les sociétés : la généralisation de la mobilité individuelle (...) Cette capacité à se déplacer par soi-même est devenue une véritable compétence qui participe à l'organisation de la manière dont on pense aujourd'hui nos modes de vie et nos modes d'habiter (...).*

*Troisième élément : l'évolution des systèmes relationnels et des sociabilités. Nous vivons dans des sociétés où les relations qui se nouent entre les individus sont plus horizontales, obéissent moins à un principe de hiérarchie, y compris dans l'entreprise ; où les liens que nous tissons sont aussi infiniment plus nombreux, même s'ils sont souvent plus faibles ; où les liens que nous créons peuvent être exonérés – par la généralisation des TIC – de la nécessité de la coprésence physique et de la proximité. » Ce changement des modes d'entrée en relation débouche sur de nouveaux systèmes de relation dont on ne mesure pas encore les effets de modification sur l'organisation du vivre ensemble.*

*« Enfin, dernier élément qui transforme nos sociétés, c'est ce que l'on peut appeler « la montée des incertitudes », c'est-à-dire un contexte d'insécurisation sociale et de moindre prévisibilité des destinées.*

*C'est vrai du contexte macro-économique. C'est également vrai à l'échelle des individus eux-mêmes qui ont à faire face à cette montée des incertitudes, et qui de ce fait sont à la recherche de nouvelles formes de réassurance et de protection sociale. Nous vivons dans des sociétés de plus en plus complexes, où les parcours de vie sont moins stables et prévisibles, sans que pour autant les déterminations sociales se soient amoindries. »*

Ainsi, de nouveaux « temps » de vie sont apparus dans le cycle de vie des individus :

- Celui de l' « adolescence », entre l'adolescence et l'âge adulte, où les individus ne sont pas tout à fait autonomes ;
- Celui après 60 ans : du fait de l'allongement de la durée de la vie, le passage de l'activité professionnelle à la retraite ne marquant plus nécessairement l'entrée dans la vieillesse ;

Les modèles familiaux marquent également des transformations caractérisées par davantage de « séquences », avec, d'un point de vue statistique, l'accroissement de la divorcialité et des séparations, avec des alternances de temps en couple et de temps seul et avec l'émergence des familles recomposées.

Autre aspect de cette montée des incertitudes, « celui des conditions de travail et plus largement du rapport au travail. Dans ce domaine aussi, on observe une moindre stabilité des vies professionnelles : la probabilité de connaître au cours de sa vie active des changements de situation professionnelle est plus forte aujourd'hui qu'elle ne l'était dans des années 1950/1970. (...) Ainsi, observe-t-on une sortie significative d'un grand nombre d'individus du « modèle du salariat sécurisé ». On compte aujourd'hui de plus en plus de Contrats à Durée Déterminée et/ou de temps partiels contraint ; on fait de plus en plus l'expérience d'alternances de périodes travaillées et de périodes chômées ; on peut travailler mais rester pauvre ; l'entrée des jeunes dans la vie active est de plus en plus heurtée et les périodes d'insertion vers l'emploi se font plus longues, parfois y compris pour les diplômés. Le travail n'est plus autant que par le passé, pour ses formes les plus précaires, assorti de droits assurantiels.

*Dans le même temps, on assiste à une diminution du temps de vie consacré au travail, au profit d'autres activités et notamment la vie familiale et les loisirs. Mais, pour autant, l'intensité du travail et sa charge mentale ne diminuent pas. Bien au contraire, elle augmente en raison d'une exigence accrue de compétitivité (...)*

*L'ensemble de ces évolutions a pour conséquence des trajectoires de vie de moins en moins linéaires, mais aussi de moins en moins prévisibles, avec des risques accrus de rupture – qu'elles soient d'ordre familial, personnel ou professionnel – qui obligent à s'adapter, à faire preuve d'une plus grande mobilité. Ces évolutions ont aussi pour conséquence une remontée des inégalités et de la pauvreté. »*

Toutes ces évolutions ont pour conséquence de fragiliser d'une certaine manière le lien social et donc de remettre en question les réponses qui étaient hier apportées. Elles sont aussi l'occasion de réfléchir aux nouveaux fondements d'un lien individu/société.

## **3.2 LES VISAGES DE LA PRÉCARITÉ : PERMANENCES ET ÉVOLUTIONS**

### ***3.2.1 La précarité comme cumul de difficultés***

Quand on parle de personnes en grande précarité, il faut bien avoir en tête que l'on parle de publics qui sont en fait très divers : des personnes qui vivent à la rue, des personnes seules, des familles, des jeunes en errance, des marginaux jeunes ou vieux, des personnes vivant des situations de rupture, des problèmes psychiatriques, etc. Cette grande hétérogénéité des populations et des situations qu'elles vivent implique que ces personnes entretiennent des rapports différenciés au travail, à leur santé, à la question du logement, etc.

#### **❖ *Les situations de précarité par rapport à l'emploi***

Cette diversité de la pauvreté et de l'exclusion impose d'adopter une approche multidimensionnelle. C'est d'ailleurs sans doute un des

écueils du RSA que d'avoir voulu répondre par un système unique à la variété des situations.

Chaque personne en situation d'exclusion est une personne singulière qui vit cette situation différemment en fonction des ressources (économiques, sociales, culturelles, etc.) dont elle dispose.

L'absence de travail ou d'emploi salarié influence l'organisation du quotidien, les rythmes et modes de vie des personnes.

Il est vrai que le chômage touche plusieurs millions de personnes en France, il n'est cependant pas juste de dire pour autant qu'il y a 3, 4 ou 5 millions de chômeurs en France, car ce sont 3, 4 ou 5 millions de fois une personne et ce n'est jamais la même. A la différence de la situation de l'exploitation qui a encouragé les salariés de l'ère industrielle à construire une solidarité, en tant que catégorie ou « classe » de personnes affectées par des problèmes similaires (salaire, conditions ou durée du travail, sécurité, représentation, partage des bénéfices, etc.), l'exclusion se caractérise par l'éviction hors du salariat de personnes qui vivent cette situation dans la solitude, souvent la honte ou la colère, et qui intériorisent dans la plupart des cas les raisons de leur éviction, comme leur faute. La personne exclue vit une autre situation dont les caractéristiques particulières diffèrent de celles des salariés de l'ère industrielle, dans la mesure où aujourd'hui, la dimension collective du problème est souvent niée. Chaque chômeur est renvoyé à son statut d'ayant-droit, dans une relation d'assisté, dépendant de la solidarité publique, sans guère de maîtrise pour construire un itinéraire personnel, ce qui l'affecte psychologiquement et le fragilise.

S'ajoute à cela le fait que la suspicion est de plus en plus au cœur du rapport qu'entretient le système avec les demandeurs d'emploi, ce qui se perçoit à travers la nature et les modalités des dispositifs. La mise en place du RSA par exemple, peut être analysée en ce sens, comme témoignant « *d'une suspicion profonde de la société française à l'égard des assistés en même temps qu'elle s'accompagne de la définition d'objectifs ambitieux – et pour la première fois chiffrés – de réduction de la pauvreté. Avec le RSA, qui approfondit les*

*mécanismes d'intéressement du RMI, fusionne l'API et le RMI et réforme les droits connexes, les situations des travailleurs pauvres sont améliorées. Dans le processus, la société française rompt avec une tradition républicaine de réponse à la pauvreté en promouvant une rationalisation des modes d'action. On peut ainsi parlé du passage d'un « social compassionnel » à un « social rationnel »<sup>64</sup> (...) Cette rationalisation s'accompagne de la réactivation d'un clivage moral entre les pauvres qui travaillent et méritent donc d'être aidés et les autres – ceux qui ne peuvent reprendre un emploi. (...) A travers la mise en place du RSA, l'objectif était de « rendre le travail payant. La question majeure qui se pose alors est celle du type d'emplois créé. »<sup>65</sup>*

Le problème est que la dualisation de notre système de protection sociale – entre assurance et assistance – reporte sur les catégories les plus vulnérables – les jeunes et les femmes notamment – l'essentiel de l'exigence de flexibilité et celle-ci se traduit par le développement d'une forte précarité de ces populations.

Le dispositif RSA a été conçu pour améliorer les trajectoires professionnelles de ses bénéficiaires, en combinant les registres de l'incitation et de la compensation. Dans cette perspective, il s'attache principalement aux passages du chômage (ou de l'inactivité) vers l'emploi à travers une « *représentation du marché du travail selon laquelle, face à un stock d'offres d'emploi non satisfaites, il existerait un stock de chômeurs disponibles. D'où l'approche incitative. Par ailleurs, il prend acte de la qualité dégradée d'une partie des emplois, en affirmant avec force que l'emploi ne protégerait plus de la pauvreté. D'où l'offre d'une compensation.* »<sup>66</sup> »

Or, la résolution de la question des difficultés de recrutement s'avère en fait bien complexe. En effet, certaines offres d'emploi

---

<sup>64</sup> Julien Damon, *L'exclusion*, « Que sais-je ? », PUF, 2007.

<sup>65</sup> Nicolas Duvoux, « Le RSA et les défis de la solidarité », *La vie des idées*, 1er juin 2009.

<sup>66</sup> Jean-Luc Outin, « Le RSA et la lutte contre la pauvreté », *La Vie des idées*, 21 mai 2008. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/Le-RSA-et-la-lutte-contre-la.html>

correspondent, pour les moins qualifiés, à des conditions de travail difficiles ou à des rémunérations peu attractives. Le RSA peut compenser celles-ci dans une certaine proportion mais « *son incidence à court terme sur les conditions de travail est nulle ; à moyen terme, il peut même renforcer cette difficulté en incitant les entreprises à ne pas les améliorer.*<sup>67</sup> »

Par ailleurs, d'autres facteurs interviennent pour favoriser le recrutement et l'insertion des bénéficiaires du RSA : ainsi, l'attractivité plus ou moins grande des territoires en matière de logement, de transports et d'infrastructures permettent plus ou moins de favoriser ou au contraire de freiner la mobilité des personnes, de concilier plus ou moins vie professionnelle et vie familiale.

*« En terme de trajectoires professionnelles, l'idée selon laquelle la reprise d'un emploi, quel qu'il soit, mettrait le pied des chômeurs à l'étrier, n'est que partiellement vérifiée. Les enquêtes du Céreq, certes centrées sur l'insertion des jeunes, montrent bien que la stabilisation progressive dans l'emploi s'opère de manière très décalée selon les niveaux de formation des individus d'une même génération et peine à se réaliser pour les moins diplômés (...) illustrant des phénomènes de dualisation et de fragmentation économique et sociale. Sur un autre plan, l'accès à la formation est nettement moins fréquent pour les salariés précaires, ce qui ne leur permet pas d'accroître et d'actualiser leur qualification. Enfin, le développement général de l'emploi à temps partiel touche particulièrement les femmes et correspond, pour une part non négligeable, à des emplois peu qualifiés dans le secteur des services directs aux particuliers. Or, on sait le rôle que les politiques publiques ont eu sur cet essor. C'est dire que l'on ne peut négliger le rôle qu'un dispositif comme le RSA peut avoir sur la régulation de certains segments du marché du travail. Au-delà de l'amélioration éventuelle de la situation financière de ses bénéficiaires, il peut marquer une nouvelle étape dans l'extension de ces emplois de faible qualité. La baisse du chômage ne serait qu'apparente, accompagnée par l'extension des situations d'emploi-chômage dont*

---

<sup>67</sup> Ibid.



*on note l'importance à travers le nombre de demandeurs d'emploi en activité réduite ou l'ampleur du temps partiel subi.<sup>68</sup> »*

Pour le CESER, les difficultés d'entrée sur le marché du travail pour les jeunes (que cela se traduise par du chômage ou de la précarité salariale) compromettent leur émancipation, la réalisation de projets personnels et renforcent le rapport de dépendance familiale (ou le risque de basculement dans la grande pauvreté s'il n'y a pas de soutien familial). Pour les jeunes concernés, cela a des répercussions sur le processus de construction de leur identité ; pour l'ensemble de la société, cela constitue un signe particulièrement inquiétant pour la cohésion sociale et le vivre-ensemble.

Parce qu'elles sont particulièrement concernées par les emplois à temps partiel subi et sont plus souvent soumises aux difficultés, surtout lorsqu'elles sont mères isolées, de concilier vie professionnelle et vie familiale, les femmes sont plus vulnérables au risque de précarité.

Si aujourd'hui près d'un actif sur deux est une femme, chiffre qui est en progression constante depuis les années 1960, il n'en demeure pas moins que les conditions d'accès à l'emploi, la nature des contrats de travail, la vulnérabilité face au chômage et le type de métiers exercés principalement par les femmes, obligent à relativiser cette évolution. *« Les femmes constituent en effet l'une des principales cibles du processus de précarisation et d'effritement de la société salariale que nous connaissons depuis le milieu des années 1980. (...) Cette précarité tend à transformer les rapports que les femmes entretiennent avec le travail et porte atteinte à leur position et identité sociale dans la société comme au sein de la cellule familiale. La fragilisation excessive des statuts d'emploi féminins contribue en effet à « rabattre » les femmes vers la sphère familiale lorsqu'elles n'arrivent pas ou plus à tenir dans l'emploi, surtout lorsqu'elles ont des enfants. Elles ne « tiennent plus » lorsque les contraintes professionnelles, la*

---

<sup>68</sup> Ibid.

*mauvaise qualité de l'emploi et du travail qu'elles effectuent, sont telles qu'il devient presque impossible de concilier une vie personnelle et familiale. Elles ne « tiennent plus » non plus lorsque la précarité subie dans la sphère professionnelle fait perdre à ces femmes, dans la sphère privée, une grande partie de leur légitimité de travailleuses. Elles « ne tiennent plus » enfin lorsque leur travail perd de son sens<sup>69</sup>.» Cette réalité est elle aussi forte d'enjeux pour la société toute entière car cela conduit de fait à une remise en cause de l'autonomie des femmes.*

❖ *Les situations de précarité par rapport au logement et à l'hébergement*

Le logement constitue l'un des piliers de l'inclusion sociale et, a contrario, ne pas avoir de logement ou risquer de perdre son logement est un des principaux facteurs d'exclusion.

Avec la réémergence du phénomène des travailleurs pauvres, dans un contexte de pénurie de logements, de plus en plus de personnes rencontrent des difficultés pour se loger ou pour conserver un logement alors même qu'elles ont un emploi.

La montée des inégalités et de la pauvreté analysée plus haut se traduit « *par une fragilisation du droit au logement pour les ménages qui ne connaissent du travail que les situations les plus précaires. Au-delà, ce sont les parcours résidentiels eux-mêmes qui s'essouffent : le modèle ascensionnel qui s'est structuré durant les Trente Glorieuses – basé sur la décohabitation d'avec les parents au moment de la mise en couple, par une entrée dans un logement locatif citadin, puis, une fois la position professionnelle installée et la naissance d'enfants, sur l'accession à la propriété en maison individuelle – est remis en cause. Nombre de ménages ne peuvent plus s'inscrire dans ces trajectoires*

---

<sup>69</sup> Extraits d'un article de Sabine Fortino, intitulé « Genre et précarité en France : vers la mise en cause de l'autonomie des femmes », paru dans l'ouvrage *Crise sociale et précarité*, Champ social éditions, 2012.

*ascendantes parce qu'ils ne sont plus à même d'accéder à la propriété, pas seulement les plus pauvres, mais également les fractions inférieures des classes moyennes.* »<sup>70</sup>

Bien que les ménages modestes bénéficient d'aides au logement, le constat est cependant que le reste-à-charge pour les ménages qui peuvent bénéficier de ces aides reste important. Ainsi, le taux d'effort en matière de logement peut aller jusqu'à 41% pour les ménages du 1<sup>er</sup> quintile. On constate même que les inégalités face au coût du logement se sont creusées ces dernières années.

Une étude récente du Centre d'analyse stratégique<sup>71</sup> sur les aides au logement a révélé que l'élargissement de l'accès aux aides au logement en 1992 a eu pour effet une augmentation importante des loyers correspondant aux logements occupés par des locataires aidés. Sans que cela remette en cause leur pertinence, il faut constater qu'il y aurait donc un effet pervers, inflationniste des aides au logement qui, de fait, couvrent de moins en moins les charges du loyer.

Du point de vue de l'hébergement, le nombre de personnes sans domicile début 2012 en France représente un nombre près de 50% supérieur à celui qui était constaté en 2001, selon une étude récente menée par l'Insee<sup>72</sup>.

Cette enquête se base sur les personnes ayant fréquenté les services d'hébergement ou de restauration dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, entre le 23 janvier et le 3 mars 2012.

81 000 personnes ont ainsi été recensées comme sans domicile, c'est-à-dire qu'elles avaient passé la nuit précédent l'enquête dans un lieu

---

<sup>70</sup> Propos issus de l'intervention introductive de Marie-Christine JAILLET, directrice de recherche au CNRS, LISST (Université de Toulouse 2, CNRS, EHESS) lors du colloque organisé par le SICOVAL, qui s'est tenu le 19 octobre 2012 et qui portait sur « le maintien du lien social, défi de l'intercommunalité.

<sup>71</sup> Centre d'analyse stratégique, Note d'analyse n°264, « Les aides au logement des ménages modestes », février 2012.

<sup>72</sup> « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », Insee Première, n°1455, juillet 2013.

non prévu pour l'habitation, ou qu'elles avaient dormi dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoirs dans un hébergement collectif, lieu ouvert en cas de grand froid). Ces 81 000 personnes étaient accompagnées de 30 000 enfants.

En ajoutant les 8 000 sans-domicile des communes rurales et des petites agglomérations et les 22 500 personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), l'Insee totalise 141 500 personnes sans domicile début 2012.

Sur les 81 000 adultes sans domicile recensés dans les agglomérations de plus de 20.000 habitants, 53% étaient d'origine étrangère, alors qu'ils n'étaient que 38% en 2001. Ce chiffre est en augmentation en raison de la hausse du nombre des demandeurs d'asile sans places en CADA.

L'étude se penche plus particulièrement sur les 66 300 adultes francophones sans domicile. Près de la moitié étaient en centre d'hébergement collectif (11% dans un centre qu'ils doivent quitter le matin, 35% dans un centre où l'on peut rester la journée), un tiers dans un logement payé par une association, 12% dans un hôtel, et 9% étaient des sans-abri.

La moitié de ces sans-abri n'avaient pas voulu dormir en centre d'hébergement à cause du manque d'hygiène et de l'insécurité. Les autres ont été refusés par manque de places ou n'ont pu s'y rendre (arrivée trop tardive, chiens non admis, etc.).

De plus, près de deux sans domicile sur cinq sont des femmes. Avec ou sans enfants, elles bénéficient de conditions d'hébergement souvent plus stables que les hommes seuls et étrangers.

Les femmes accompagnées d'enfants sont majoritairement hébergées en hôtel ou en logement associatif.

Les hôtels accueillent principalement les femmes étrangères, tandis que les hommes seuls étrangers connaissent les conditions les plus précaires (à la rue ou dans les centres à quitter le matin).

Les personnes seules sont plus nombreuses dans les centres collectifs ou parmi les sans-abri, mais on y compte moins de femmes seules que d'hommes seuls.

❖ *La situation de précarité et son impact sur la santé et l'accès aux soins*

Les personnes en situation de précarité présentent souvent des problèmes de santé qui peuvent être causes ou conséquences de leur difficulté d'insertion sociale et professionnelle. En effet, ce peut être parce qu'une personne souffre de problèmes de santé qui l'empêche de s'insérer sur le marché du travail qu'elle se retrouve en situation d'exclusion ; mais ce peut être aussi parce qu'étant en situation de pauvreté et d'exclusion, une personne n'a pu se nourrir de manière équilibrée, ni recourir aux services de soins de prévention puis aux soins nécessaires à son état, qu'elle voit sa santé se dégrader.

Le CESER Midi-Pyrénées a, à plusieurs reprises, traité la question de l'offre et de l'accès aux soins. Il a plus spécifiquement traité des liens entre précarité et santé dans son Avis déjà cité sur « l'accès à des soins de qualité pour tous en Midi-Pyrénées », voté le 23 juin 2009.

Dans cet Avis, le CESER avait mis en évidence que les comportements face à la santé et aux soins diffèrent en fonction d'aspects socioculturels, psycho-sociaux, économiques qui sont étroitement imbriqués.

Parmi les facteurs ayant une influence sur l'accès à des soins, le CESER avait consacré des développements à la question des freins d'ordre économique et financier et des obstacles de nature administrative, sociale, culturelle.

Le CESER avait en particulier décrit « la distance économique aux soins », soit les situations de personnes qui ne parviennent pas à accéder aux soins en raison de difficultés financières.

Le CESER avait souligné que les mesures mises en œuvre pour limiter les dépenses de santé (franchises médicales, des remboursements de médicaments ou d'actes médicaux, etc.) pouvaient avoir tendance à aggraver les difficultés d'accès aux soins pour une partie croissante de la population et, en premier lieu, pour les personnes en difficulté.

Ces mesures peuvent avoir pour conséquence de retarder le recours aux soins ou même le renoncement aux soins.

D'autres pratiques, tels que les dépassements d'honoraires (qui existent également en établissements de santé, qu'ils soient publics ou privés), lorsque les prix pratiqués par les professionnels de santé du secteur 2 (à honoraires libres) sont supérieurs aux tarifs de convention fixés pour chaque acte médical par l'Assurance Maladie, rendent également difficiles l'accès aux soins. Cette pratique, devenue majoritaire dans certaines spécialités et dans certaines villes, génère désormais des inégalités d'accès aux soins, renforcées par les niveaux extrêmement variables de prise en charge des dépassements par les mutuelles complémentaires. Dans certains territoires de la région, pour certaines spécialités, on ne trouve plus aucun médecin de secteur 1.

Le CESER avait ensuite analysé l'inégal accès à une couverture maladie complémentaire car cela joue également sur le moindre recours aux soins, médecin généraliste mais surtout spécialistes et, en particulier, dentistes.

Le CESER soulignait que cela était fort d'enjeux puisque ceux qui n'ont pas de couverture complémentaire ou ceux qui ont une « mauvaise » couverture, ont tendance à repousser l'échéance des soins le plus possible, entraînant une aggravation des pathologies dont ils souffrent et compromettant leurs chances d'inclusion sociale.

Le CESER rappelait que ces questions étaient porteuses d'enjeux : apporter des solutions aux inégalités sociales de santé, et plus globalement favoriser l'amélioration de l'état de santé de l'ensemble de la population, serait utile aussi bien aux personnes « défavorisées » qu'à la société dans son ensemble.

Au-delà de la dimension économique et financière, le CESER avait identifié d'autres types d'obstacles à l'accès aux soins, de nature administrative, psycho-sociale, culturelle.

En effet, pour certaines personnes, en particulier les personnes en situation de pauvreté et l'exclusion, le rapport qu'elles ont aux

institutions, leur rapport au corps, etc. ne leur permet pas toujours de s'adresser à un service de soins alors même que le besoin est présent. Les inégalités sociales induisent des inégalités de santé par la « distance sociale » qu'elles créent entre le système de soins et les personnes en situation d'exclusion.

Plus généralement, le niveau social, les habitudes de vie, les conditions de vie de manière générale, influent sur l'état de santé et sur les comportements par rapport à la santé.

De plus, l'accumulation des facteurs de risques – l'absence de logement ou les mauvaises conditions de logement – accroît la probabilité d'avoir des problèmes de santé et des difficultés pour accéder aux soins correspondants.

### **3.2.2 Les nouveaux visages de la précarité**

Depuis trois décennies, la pauvreté est redevenue une réalité structurelle dans la société française<sup>73</sup>, mais elle a changé de nature : la crise de l'Etat social a en effet engendré une nouvelle pauvreté.

Après une période où la pauvreté a pu être considérée comme un phénomène marginal et ayant vocation à être éradiqué par le progrès social, elle est redevenue une réalité de masse dans la première moitié des années 1980. De nouveaux types de publics se sont adressés aux bureaux d'aide sociale, non plus seulement les populations qui fréquentaient ces institutions dans les décennies précédentes et qui étaient souvent considérées comme marginales ou « inadaptées », mais désormais aussi de nouveaux profils.

Ce sont d'abord, au moment de la création du Revenu Minimum d'Insertion, en 1988, des hommes, souvent isolés, hébergés par des connaissances et durablement éloignés du marché du travail. La société française a alors pris conscience de l'avènement d'une société

---

<sup>73</sup> L'analyse qui suit est issue d'un article de Nicolas Duvoux, « Nouveaux pauvres, nouvelles politiques », paru dans *Politiques sociales et familiales*, n°104, juin 2011.

à deux vitesses, entre les « inclus » d'un côté, les « exclus » de l'autre.

Puis, progressivement, en lien avec des évolutions profondes du marché du travail et des configurations familiales, des situations de « décrochage » par rapport à la société sont apparues et se sont multipliées. C'est un continuum de vulnérabilité qui s'est mis en place et s'est étendu, jusqu'à produire « *une déstabilisation des stables*<sup>74</sup> ».

Au cours des années 1990, s'est ainsi développée très rapidement une « pauvreté laborieuse », en lien avec plusieurs évolutions du marché du travail. Tout d'abord, un taux de chômage élevé, mais surtout un **chômage de longue, voire de très longue durée**, qui a engendré l'augmentation de la pauvreté chez les personnes concernées.

A côté du chômage, le **sous-emploi** est un autre facteur explicatif de la réémergence de cette nouvelle pauvreté, peut-être encore plus révélateur des nouveaux déséquilibres et des nouvelles précarités. Avec, parallèlement au chômage de longue durée, l'apparition d'un chômage récurrent, lié au développement de la précarité dans l'emploi, les cas de déclassement intergénérationnel se sont multipliés.

Le développement des emplois précaires, de faible qualité et peu rémunérateurs n'assure désormais plus l'intégration sociale de ceux qui les occupent. Si le Contrat à Durée Indéterminé demeure la forme dominante, proportionnellement au nombre d'emplois total, des franges importantes de la population se retrouvent en marge puisqu'en termes de flux, les contrats dits « atypiques » sont aujourd'hui largement majoritaires. La forme des emplois - plus précaires, plus flexibles - et la montée des exigences du marché du travail en termes d'autonomie, d'adaptabilité et de mobilité des salariés a conduit à un appauvrissement de la condition des salariés peu ou pas qualifiés, en volume d'emploi mais aussi du point de vue des conditions de travail.

---

<sup>74</sup> Expression de Robert Castel, dans *Les métamorphoses de la question sociale*, 1995.



Parmi les « travailleurs pauvres », les **femmes** sont surreprésentées. Même si elles ne représentent pas la majorité des travailleurs pauvres, dans la mesure où la pauvreté n'est pas calculée en France sur une base individuelle mais sur celle du ménage d'appartenance de l'individu, elles occupent toutefois la plupart des emplois offrant de faibles rémunérations.

En lien avec cela, la vulnérabilité particulière des **familles monoparentales** complète ces évolutions. Si celles-ci ne représentent que 7% des familles, elles composent 20% des ménages pauvres : leur exposition au risque de pauvreté est trois fois supérieure à celle des autres compositions familiales. Ces familles cumulent les effets de l'instabilité sur le marché du travail et de leur situation privée.

Les **enfants et les jeunes** constituent également une population particulièrement touchée par la pauvreté. Le fait qu'une part de plus en plus importante de jeunes soit en situation d'exclusion soulève des enjeux forts par rapport au futur.

D'après le Conseil National des Politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), un enfant sur 5 est pauvre<sup>75</sup>. En effet, 19,6% des moins de 18 ans vivent dans une famille dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. *« A cela il faut ajouter la concentration territoriale de ces situations de pauvreté : selon l'ONZUS<sup>76</sup>, 49% des moins de 18 ans résidant en ZUS vivent en dessous du seuil de pauvreté », soit un taux 2,5 fois plus élevé qu'en-dehors de ces zones. Ainsi, d'après le CNLE, les prestations familiales associées aux prestations sociales ne suffisent pas à corriger les inégalités. C'est d'autant plus problématique que « de nombreuses études montrent qu'un enfant qui débute sa vie dans des conditions de pauvreté a de très grands risques d'être en échec scolaire puis d'être à l'écart du marché du travail. La pauvreté affecte la réussite des enfants à travers de multiples canaux. Les enfants pauvres d'aujourd'hui seront, pour une large part, les exclus de demain. (...)*

---

<sup>75</sup> Cf. « Avis du CNLE sur la pauvreté des enfants en France », 8 juillet 2013.

<sup>76</sup> ONZUS : Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles ; ces chiffres sont issus du rapport 2012 de cette institution.

*Le redressement social doit être concomitant au redressement économique car il en est une composante.»*

*« Dès avant la crise, les jeunes en France connaissaient un fort taux de chômage. Le marché du travail est très pénalisant pour les entrants. Avec un chômage des jeunes trois fois supérieur par rapport à l'ensemble de la population active, la France se situe largement au-dessus de la moyenne de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE – 23 % contre 18 %). Comme 80 % des nouveaux emplois sont créés sous forme de contrats courts, les entrants connaissent désormais de manière presque systématique une entrée sur le marché du travail par la précarité. (...) si certains attendent leur premier emploi pendant des mois ou des années, la probabilité qu'ils ne parviennent pas à se placer est trois à quatre fois plus faible que celle des non-qualifiés.*

*Cette proportion est encore largement supérieure dans les quartiers de la politique de ville où le chômage touche 43 % des jeunes hommes (rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles de 2010). Sur ces populations, les effets de l'âge, du quartier et les discriminations à l'embauche en raison de l'origine (même s'il s'agit de jeunes Français, l'expression « issus de l'immigration » sanctionne le caractère héréditaire de leur situation d'étrangers) se cumulent pour aboutir à une éviction systémique des populations. Les populations âgées de 18 ans à 25 ans et légèrement au-dessus sont aujourd'hui les plus touchées par la pauvreté.<sup>77</sup> »*

---

<sup>77</sup> Ibid.

## RESOLUTION 4 MIEUX CONNAÎTRE L'IMPACT DE LA PAUVRETE SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES

**Pour le CESER, réduire la pauvreté des enfants et des jeunes doit être un objectif prioritaire. C'est un sujet qui mériterait une réflexion spécifique et approfondie. Il propose que le Conseil Régional ou les services de l'Etat saisissent le CESER sur cette question.**

À l'autre extrême de la pyramide des âges, le chômage de longue durée touche prioritairement les « **seniors** » et la pauvreté refait son apparition chez les personnes âgées.

Enfin, la dernière population particulièrement touchée par la pauvreté est celle des **étrangers**. « *L'instabilité juridique fragilise les populations migrantes, plus affectées encore si elles sont extra-européennes. Par ailleurs, la racialisation des relations sociales prolonge sur les deuxième et troisième générations ce qu'il convient d'appeler « une pénalité ethnique » subie par ces populations. Des discriminations d'une ampleur tout à fait considérables frappent les individus ayant un patronyme à consonance maghrébine ou d'Afrique subsaharienne sur le marché du travail mais aussi dans l'accès au logement, etc.*<sup>78</sup> »

L'ensemble des acteurs qui ont été auditionnés dans le cadre de la préparation de cet Avis a confirmé cette évolution des publics en situation de précarité et de risque d'exclusion, rencontrant des difficultés pour se loger, pour occuper une activité, pour se soigner. Cette nouvelle typologie de publics concerne l'ensemble des territoires de Midi-Pyrénées, même si c'est en Haute-Garonne, et particulièrement à Toulouse que l'ampleur prise par le phénomène est la plus préoccupante.

Ainsi, au niveau régional, la Mission Régionale d'Information pour l'Exclusion, qui a analysé les caractéristiques de l'exclusion, note en

---

<sup>78</sup> Ibid.

premier lieu, la radicalisation d'une pauvreté ancienne qui s'est accrue depuis la crise de 2008, avec :

- Un emploi de plus en plus fractionné : temps partiel, travailleurs pauvres (avec la difficulté particulière que les travailleurs sociaux ne savent pas forcément prendre en charge ce type de publics).
- Des pauvres toujours plus pauvres.
- Une demande et une offre de logement qui évoluent en sens opposé (à quoi s'ajoutent les problèmes de précarité énergétique).
- Le cumul handicap et pauvreté est une double peine.
- La pauvreté touche aussi les enfants.

A cela s'ajoutent les constats établis par les associations caritatives :

- Le nombre de personnes suivies par les associations n'augmente pas mais la durée des suivis s'allonge.
- De plus en plus de femmes avec enfants rencontrent des difficultés importantes. Pour certains, c'est la 3<sup>ème</sup> ou 4<sup>ème</sup> génération de précarité.
- Une augmentation des demandes d'aide alimentaire.
- Un accroissement des difficultés des personnes migrantes, en termes de nombre et de gravité de situations.
- Une lassitude des bénévoles, des travailleurs sociaux mais surtout des personnes en difficulté elles-mêmes, face à cette impression que sortir de la pauvreté est devenue impossible.

Par le passé, les milieux caritatif et institutionnel mettaient en œuvre des actions pour permettre une transition suite à une rupture dans la vie des personnes. Or, ces réponses ne correspondent plus forcément aux nouvelles formes de pauvreté.

### ***3.2.3 L'impact psychologique de la précarité***

Le processus d'exclusion peut être décomposé en trois phases successives par lesquelles passent les personnes :

- La **fragilisation** liée à la survenue d'un événement, un facteur déclenchant (perte d'un emploi, séparation, survenue d'une maladie, veuvage, etc.).

Tout le monde ne réagit pas de la même façon face à une rupture, un événement potentiellement bouleversant, cela dépend de l'histoire de chacun, de son parcours, de ses « capitaux » sociaux, culturels, économiques, etc.

Cependant, il est aussi vrai qu'il y a certaines constantes repérées chez toutes les personnes. Ainsi, cette phase de fragilisation se caractérise par un temps où la personne essaie de résister. Ce temps de résistance est plus ou moins marqué selon les personnes. Dans ce temps, les personnes essaient « de s'en sortir seules ».

- La **construction de la dépendance** : il s'agit d'une phase d'acceptation de l'aide, le risque étant la dépendance.

La difficulté est que bien souvent la prise en charge par des acteurs institutionnels ou associatifs intervient trop tard, ce qui accroît le risque de mise en place d'une dépendance.

- **L'exclusion** : il s'agit de la phase de décrochage, de renoncement.

Pour illustrer l'idée de processus, il est possible d'utiliser l'image de la « spirale » ou de l'« engrenage ». Ce sont ces termes qui ont été utilisés à plusieurs reprises par les personnes auditionnées dans le cadre de la préparation de cet Avis, que ce soit des acteurs institutionnels ou associatifs ou des personnes en difficulté.

Ce processus a des effets sur le psychisme des personnes en situation de pauvreté.

Le film intitulé « les fins de droits », réalisé par Philippe PICHON qui suit le quotidien de plusieurs demandeurs d'emploi en fin de droits, qui a été visionné lors de l'élaboration du présent rapport illustre ces éléments.

Il évoque des thèmes tels que les conséquences psychiques du chômage de longue durée sur les personnes, qui deviennent des « *encombrants du système économique* » et vivent une « *angoisse de la mort sociale* ». La solitude et l'isolement dans lesquels se retrouvent ces personnes créent un risque d'« *esseulement* », c'est-à-dire d'atteinte psychique.

Certains témoignages du film mettent en évidence que le lien entre le fait d'être en emploi et inclusion sociale n'était pas forcément automatique. Le fait d'avoir un emploi ne suffit en effet pas forcément pour se sentir intégré socialement, c'est-à-dire que l'on peut ne pas se sentir intégré alors même qu'on a un emploi, voire qu'on peut se sentir plus intégré sans avoir de travail mais en étant inclus dans un réseau amical, familial et associatif. Cela permet de bousculer certaines idées reçues ou en tout cas d'illustrer la complexité de la notion d'exclusion.

Le film souligne également que la recherche d'emploi peut être rendue compliquée quand d'autres besoins, notamment des besoins primaires (manger, se loger, etc.), ne sont pas satisfaits.

Les personnes suivies dans le film, comme la plupart des personnes en situation de précarité, sont des individus à qui on a ôté un ensemble de « systèmes symboliques<sup>79</sup> », c'est-à-dire un ensemble de repères, de positions dans lesquels chacun est inscrit (famille, travail, etc.).

La précarité, en ce qu'elle déstabilise les personnes, a des conséquences sur tous ces ordres symboliques.

D'une certaine manière, être précaire revient à « être à découvert » au sens symbolique du terme, ce qui est synonyme de danger.

Pour être utile et constructive, l'action des acteurs doit viser à limiter ce sentiment. Les chômeurs de longue durée, les personnes en situation d'exclusion se trouvent dans un état de dépendance et ont besoin d'être portés pour se reconstruire, d'être aidés pour se remettre debout. On peut même parler d'effondrement si la perte d'emploi et donc de l'identité au travail n'ont pas été compensées par les personnes au moyen d'espaces de création par elles-mêmes. Le besoin de cohérence pour un individu est fondamental : il peut être confronté à de la mobilité, de la diversité dans ses comportements, avoir plusieurs métiers, mais il ne pourra l'intégrer que s'il élabore une cohérence personnelle par rapport à ces changements, qu'ils soient choisis ou imposés. Or, il existe peu d'espaces où des

---

<sup>79</sup> Ce concept a été développé par l'anthropologue Claude LEVIS-STRAUSS.

individus peuvent dire et vivre une telle transition en exprimant ce qu'ils ressentent, sans être jugés ou catégorisés. Se trouver coupé des temps sociaux « classiques », « normaux », n'est pas facile à vivre. Si la personne est aidée à comprendre l'épreuve comme une possibilité d'apprentissage d'un temps libéré, toute son énergie ne sera pas engloutie par l'angoisse d'avoir été écartée, la culpabilité de ne plus être comme les autres, la peur d'oser chercher d'autres voies. Elle peut alors ressentir sa capacité à avoir une pensée plus autonome, une organisation de son temps différente.

**Pour le CESER, l'existence de lieux, sur le modèle des Maisons des chômeurs par exemple, qui permettent d'accompagner cette appropriation, cette acceptation, est indispensable.**

Or, ce n'est pas du tout ainsi, ou rarement, que les institutions se positionnent aujourd'hui. Au contraire, les dispositifs et la place qu'ils donnent encore souvent aux personnes en situation de précarité tendent à stigmatiser les personnes, à les rendre responsables de leur situation, ce qui les conduit à un certain isolement.

Sur la question des atteintes psychiques de la précarité, un travail mené par le psychiatre Jean Furtos apporte des éléments intéressants<sup>80</sup>.

Pour démontrer que les fondements d'une vie sociale normale sont ôtés aux individus par l'absence des supports sociaux, normatifs, psychologiques et politiques à laquelle conduit la précarité, cette analyse « s'intéresse à un effet particulier mais déterminant de la précarité sur le psychisme humain. Lorsque l'individu fragilisé ne peut plus maîtriser son fonctionnement psychique dans sa complexité, la précarité produit une réduction drastique de celui-ci que l'on appelle l'auto-exclusion.

(...)

« La pauvreté est une notion institutionnelle, liée à une mesure. Le stigmate s'y attache quand le mépris s'ajoute à la misère. (...) » La

---

<sup>80</sup> Jean Furtos, *De la précarité à l'auto-exclusion*, Editions Rue d'Ulm, collection « La rue? Parlons-en! », 2009, analysé par Nicolas Duvoux, « Un syndrome de la précarité », *La Vie des idées*, 15 janvier 2010.

*différence entre la pauvreté et la précarité (pathologique) passe par l'apparition d'une méfiance généralisée.*

*(...)*

*La destruction des solidarités dont est porteuse société individualiste entraîne pour les individus la perte de trois formes de « confiance » :*

- « La perte de confiance en soi.*
- La perte de la confiance en autrui caractéristique des politiques qui produisent de l'altérité et du rejet de la différence.*
- La perte de la confiance en l'avenir.*

*(...)*

*Dans cette société précaire, le fait de savoir que l'on peut demander de l'aide et que l'on peut se débrouiller, même dans des situations difficiles, est un signe de santé mentale.*

*Etre précaire au bon sens du terme, c'est être capable de demander de l'aide.*

*La « mélancolisation », ou le fait de ne plus y croire, est la deuxième modalité de la société précaire. Le syndrome du survivant illustre ce deuxième cas de figure : même les salariés qui ont échappé à un plan social ne croient plus dans l'avenir de leur entreprise ni dans le leur. Même s'ils résistent dans les faits, ils s'effondrent dans leur tête. La triple perte est opérée. Dans les cas les plus extrêmes, le syndrome d'auto-exclusion se développe.*

*Considéré comme un dysfonctionnement lié à des raisons psychiques qui serait le propre de l'homme, le syndrome d'auto-exclusion est « une forme d'auto-aliénation ».*

*Dans certaines situations d'exclusion, pour survivre, c'est-à-dire pour tenir debout à sa manière, le sujet humain est capable d'abandonner une partie de sa liberté et de s'auto-aliéner.*

*(...)*

*Sur le plan clinique, le syndrome d'auto-exclusion correspond à un « clivage serré avec déni » : le moi n'est pas seulement coupé en deux : il est congelé.*

*Ce syndrome se manifeste par trois signes dits de disparition. Le premier est l'anesthésie du corps. Ce phénomène bien connu chez les sans-abri dont l'insensibilité à des souffrances décrites comme intolérables dans d'autres environnements (ulcères, gangrènes, etc.) a*



*souvent été soulignée. Les autres signes renvoient également à une forme d'auto-anesthésie mais qui concerne cette fois les émotions émoussées et la pensée inhibée.*

*En plus de ces signes de disparition, le syndrome d'auto-exclusion se manifeste par des signes paradoxaux. La relation thérapeutique négative d'abord. Le refus d'aide qui correspond à une incapacité à recevoir est une des épreuves les plus difficiles pour ceux qui interviennent auprès des personnes en grande difficulté sociale. Après ce paradoxe vient la rupture active des liens, l'abandon des relations. Cet abandon du monde conduit alors l'individu à se couper de lui-même. Ce devenir étranger à soi est caractérisé par des signes aussi divers que l'incurie à domicile, la négligence et la perte de la « bonne honte » dans les relations avec autrui. Tous ces signes sont des signes de « disparition de soi-même, de congélation du moi ».*

*(...)*

*Produit d'un environnement d'insécurité psychique et sociale globale, le syndrome d'auto-exclusion est une modalité proprement contemporaine de la souffrance sociale.*

*Pour les acteurs qui interviennent auprès des populations qui connaissent ces grandes difficultés, cette analyse propose un cadre intéressant pour comprendre des comportements qui resteraient sans cela erratiques, incohérents, irrationnels et, en fin de compte, moralement condamnables. Ainsi, la « congélation du moi » empêche d'accepter l'aide apportée. De même, les « rechutes » qui jalonnent si souvent les processus dits de « réinsertion » sont expliquées par la brutalité du processus de décongélation et la submersion de l'individu par l'afflux émotionnel qu'il provoque. Face à un trop-plein de vie, l'individu n'a d'autre recours que de se mutiler d'une partie de lui-même et de détruire tout ce qui avait été patiemment reconstruit.*

*(...)*

*À partir de ce diagnostic, il est possible d'éclairer un processus à l'œuvre dans les sociétés contemporaines, bien au-delà des populations directement concernées par le syndrome décrit. Rappelons que celui-ci émerge dans le contexte global d'un affaissement de la temporalité vécue dans l'urgence d'une part et d'une précarisation des relations sociales qui ne doit pas se réduire à*

*la précarisation socio-économique (même si les plus précaires au niveau socio-économique sont les premières victimes de la précarisation plus générale du lien social).*

*Il est possible d'appréhender le retrait comme la dernière stratégie possible pour ceux qui n'ont plus de marges de manœuvre dans le monde social. Qu'est-ce que le symptôme d'auto-exclusion sinon une rupture avec le monde qui se mue en rupture avec soi ? Alors que les populations les plus vulnérables, cibles d'actions publiques particulières, trouvent peu d'espaces (spatiaux et symboliques) pour donner un sens collectif à leurs situations vécues sur un mode individuel, la mise en évidence du retrait comme forme de résistance – aux conséquences dramatiques – ouvre des perspectives sur l'analyse des comportements de l'ensemble des populations assistées ou prises en charge. Le non-recours au droit dont on constate aujourd'hui toute l'importance apparaît comme une modalité moins extrême de refus par l'individu de l'aide qu'il ne peut supporter de recevoir. »*

Une personne auditionnée dans le cadre de la préparation de cet Avis, qui a connu par le passé une grande précarité a prononcé une phrase qui illustre bien les dégâts psychologiques produits par cette situation : « *quand on est pauvre, on ne sert à rien* ». La précarité induit une forme de culpabilité, un sentiment de honte qui rend réticent à mettre des mots pour dire sa situation à l'extérieur et qui est parfois aggravé par la forme des aides qui peuvent être proposées.

Cette personne a bien décrit la spirale, l'engrenage dans lesquels elles et sa famille ont été emportées. Sans pouvoir se projeter, prendre du recul, ils ont dû parer au plus pressé sans pouvoir prendre le temps de la réflexion et ont pu dès lors commettre des erreurs qui ont aggravées leur situation.

Faute d'un « adversaire » identifié, ils ont été convaincus que s'ils ne parvenaient pas à s'en sortir, c'est parce qu'ils étaient « *nuls* ».

Cela montre bien que la psychologie de la personne en difficulté est très différente de celle de la personne qui ne l'est pas. Les culpabilités portent atteinte à l'estime de soi, et sont en ce sens destructrices : la remise en question est nécessaire mais la responsabilisation excessive est nocive.

### ***3.2.4 Des effets psychologiques qui influencent le rapport aux institutions des personnes en situation de précarité***

L'analyse des effets de la précarité sur le psychisme permet de concevoir d'une autre façon le phénomène de non recours aux droits auxquels les personnes pourraient pourtant prétendre.

C'est à la fois une incapacité à demander de l'aide qui, si elle peut trouver en partie une explication dans la méconnaissance de ces droits, la complexité des procédures et leur inadaptation, a bien des raisons plus personnelles, plus profondes.

Cela peut aussi être lu comme un moyen pour ces personnes de refuser la place stigmatisée qui leur est attribuée. En ce sens, cela peut être considéré comme le signe d'un mécanisme de défense sinon positif, au moins instructif pour les acteurs qui proposent ces dispositifs. La manière dont sont construites les formes d'aide et d'accompagnement des personnes en situation de précarité doit s'attacher à tenter de limiter le risque de mobilisation de ce mécanisme de défense.

## **3.3 DE LA NON STIGMATISATION DES PERSONNES À LEUR PARTICIPATION AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT**

### ***3.3.1 S'attacher à ne pas rendre les personnes seules responsables de leur situation***

Les développements sur les effets psychologiques de la vulnérabilité et de l'exclusion sur les personnes concernées ne doivent pas faire oublier l'importance du contexte dans lequel s'inscrivent ces situations.

En particulier, il faut garder à l'esprit le fait que les populations pauvres ou vulnérables souffrent aujourd'hui d'une image négative de la part de l'opinion publique. La dénonciation de l'« assistanat » s'est en effet répandue depuis quelques années.

Les données sur l'opinion des Français par rapport aux prestations sociales témoignent d'une méfiance accrue vis-à-vis des allocataires de minima sociaux suspectés de profiter de leur situation. La représentation des pauvres comme victimes de l'injustice sociale a évolué en direction d'une représentation où la situation des pauvres est rattachée à des variables comportementales (paresse, manque de volonté, etc.). Cette posture reflète un changement de regard de la société : contrairement à ce qui était observable à la fin des années 1980 et dans les années 1990, aujourd'hui, une part importante de l'opinion publique tend à considérer, pour caricaturer, les pauvres comme des « profiteurs ». La proportion de personnes qui pensent ainsi est passée de 25% à 50% aujourd'hui. C'est ce que Julien DAMON appelle « *la fatigue de la compassion* » : la société a intériorisé la notion d'individualisation de la responsabilité et tend à moins questionner les aspects contextuels, globaux. Ce regard est accepté aussi par les publics en situation de pauvreté, qui ont intériorisé cette image négative et qui sont marqués par la culpabilisation.

La question est de savoir comment comprendre les évolutions de ce regard porté sur la pauvreté. Depuis la crise économique qui a suivi le choc pétrolier de 1973, le chômage et la pauvreté n'ont cessé d'augmenter. Aujourd'hui, la pauvreté s'est donc banalisée. Des dispositifs comme le RMI hier et le RSA qui l'a remplacé, occupent « *une fonction vitale : ils protègent les plus vulnérables. En ce sens, ils constituent un des piliers de la société démocratique, laquelle refuse de voir naître, en ses marges, une classe de sous-citoyens privés de tout.* »

Cette analyse est développée dans un ouvrage de Nicolas Duvoux et intitulé : « Le nouvel âge de la solidarité ». L'auteur y pointe cependant les ambiguïtés de la notion d'assistance. En particulier, il décrit comment, paradoxalement, le développement des politiques menées en direction des « exclus », depuis deux décennies, a des effets pervers. Ces nouvelles politiques, en effet, résultent en fait de la décomposition des protections collectives, en ce sens qu'elles traduisent le passage d'un système de protections universaliste, érigé après guerre, à des politiques centrées sur la pauvreté et l'exclusion.

« De ce fait, la France évolue vers une protection sociale à deux vitesses, écartelée entre les protections d'un monde salarial bien intégré et le monde des « pauvres », auxquels sont réservés les minima sociaux. » Les effets pervers proviennent du fait que les dispositifs conçus en direction des exclus, étant incapables de combattre finalement efficacement la précarité, « s'en accommodent, voire la structurent. Ils entretiennent la perte d'autonomie des individus et l'éloignement du marché du travail contre lesquels ils devaient précisément lutter. En retour, ils suscitent une forte réprobation : de nombreuses personnes ne peuvent (ni ne veulent, quand elles le peuvent) profiter de leurs droits. Et ces mêmes droits ont tendance à être perçus comme des « privilèges » par ceux qui n'en bénéficient pas. » Le développement de l'assistance est en fait un choix de société qui « sous couvert de solidarité, exprime un double mouvement de responsabilisation de l'individu, d'un côté, et de justifications des inégalités, de l'autre. Comment enrayer l'engrenage de la stigmatisation des assistés et du recours croissant à l'assistance ? Pour éviter que ce cercle vicieux n'aboutisse à un démantèlement progressif des droits sociaux, il faut chercher à articuler, selon des voies nouvelles, la responsabilité de la collectivité et celle de l'individu (...) pour refonder un contrat social qui réconcilie l'autonomie des individus avec la solidarité nationale. (...) Le combat que l'Etat-providence mène contre l'exclusion est plus que jamais nécessaire. Il contribue à améliorer concrètement la situation des plus démunis. En quelques décennies, il a fait reculer le dénuement le plus extrême ; il a ouvert l'accès à des soins minimaux ; il a contribué à faire reculer la désaffiliation des personnes pauvres ou isolées. (...) Mais le fait que l'assistance soit une force et une des raisons d'être de la société démocratique ne doit pas empêcher de porter un regard lucide sur ses limites. Conçus pour pallier les défaillances de la collectivité et assurer aux personnes une transition vers le plein exercice de la citoyenneté, les minima sociaux ont pour effet de maintenir des pans entiers de la population dans des situations de survie et d'humiliation. (...) Au sujet de l'assistance, la société inverse souvent les effets et les causes. L'assistance n'est évidemment pas le moteur de l'oisiveté et de la paresse, mais la conséquence dramatique

*de transformations sociales nées de la crise économique : la précarisation du travail, la restriction des conditions d'indemnisation (...) Cette confusion des effets et des causes fait que les bénéficiaires des minima sociaux sont des doubles victimes : à la précarité vient s'ajouter la suspicion générale. La paupérisation des classes populaires, le déclassement effectif d'une partie des classes moyennes et la peur du déclassement qui touche l'ensemble de la population se conjuguent pour alimenter un regard ambigu sur les assistés. (...) Le paradoxe est que les tensions les plus fortes apparaissent entre certaines catégories de travailleurs modestes et les bénéficiaires de l'assistance, alors même qu'ils sont proches sociologiquement, tant la précarité guette une frange croissante des classes populaires salariées. » Dans ce contexte, « l'importance du non recours peut se lire comme une peur de la stigmatisation, voire une honte, chez les ayants-droits eux-mêmes. (...)*

*Les politiques d'assistance, politiques spécifiques de lutte contre la pauvreté, se sont développées au cours des années 1980 en réponse à la « nouvelle pauvreté », celle d'individus d'âge actif mais dépourvus de travail et frappés par divers accidents de la vie. (...) Ces politiques s'adressent à l'individu dans sa singularité et couvrent les différents aspects de sa situation personnelle : insertion, formation, accès aux soins, etc. (...)* »

La tendance à l'œuvre aujourd'hui, c'est la substitution de l'assistance à des formes globales d'indemnisation des risques sociaux. Le développement des minima sociaux ne serait-il pas une forme d'abandon et un aveu d'impuissance ? C'est la raison pour laquelle le développement de politiques dites de solidarité va de pair avec des inégalités renforcées. C'est dans ce sens, restreint à l'assistance, que la solidarité est ici principalement entendue. Dans la réflexion sociologique, l'interdépendance ne s'oppose pas à l'autonomie, elle en est la condition.

*On retrouve là un paradoxe bien connu des spécialistes des politiques publiques : plus une société s'attache à lutter directement contre la pauvreté, moins il lui est possible d'atteindre ce but. (...)*

*En définitive, l'assistance comporte quatre différences majeures avec les politiques universalistes de l'État-providence :*

- *Loin de constituer le socle d'une société de semblables fondée sur la continuité des droits sociaux, l'assistance est un expédient qui tente d'adoucir les manifestations les plus criantes de la stratification sociale.*
- *Ces politiques, financées par l'impôt (ce qui les différencie des assurances), sont placées sous condition de ressources et administrées localement. Elles suscitent par conséquent une évaluation morale des individus, ceux-ci faisant preuve de « bonne » ou de « mauvaise » volonté.*
- *Ces politiques tiennent de plus en plus lieu d'indemnisation du chômage. Par le biais des contrats aidés, elles ont participé au développement d'un sous-emploi précaire et faiblement rémunérateur.*
- *Les frontières administratives de l'assistance, ses seuils, ses statuts et ses catégories créent des frontières à l'intérieur même des catégories populaires en voie de paupérisation. Elles radicalisent le besoin que chacun ressent de se différencier du plus proche.»*

L'inflation ces dernières années de l'usage du terme vulnérabilité peut être lue, d'une certaine manière, comme s'inscrivant dans la même évolution et comme portant en lui-même les mêmes ambiguïtés<sup>81</sup>.

Etymologiquement, le terme signifie « blessé », « celui qui du fait d'une constitution fragile est susceptible d'être blessé ». Aujourd'hui, il est utilisé dans de nombreuses disciplines, toujours selon une conception déficitaire.

Le terme est utilisé depuis longtemps mais c'est seulement dans les années 1980 qu'il se généralise en étant associé à la fragilité et à la précarité. La vulnérabilité devient également un principe explicatif : une personne a des difficultés parce qu'elle est vulnérable. La vulnérabilité devient ainsi la probabilité de faire l'expérience d'une

---

<sup>81</sup> L'analyse qui suit est inspirée par les propos tenus par Dominique LHUILLIER lors d'un séminaire sur les « risques psychosociaux : malaises organisationnels et vulnérabilités dans le travail » qui s'est déroulé le 13 mai 2013 à l'Université du Mirail.

perte mesurable de bien-être. La mesure de la vulnérabilité va passer par la mesure du capital d'adaptation par rapport aux risques et aux contraintes.

Cette inflation discursive a pour effet de justifier les dispositifs qui se mettent en place. Le paradoxe ou l'effet pervers proviennent du fait que, dans le monde du travail, cela peut porter le risque d'adopter une attitude de « chasse » aux vulnérables.

Et de fait, la menace d'être étiqueté fragile ou vulnérable s'est accrue avec la montée en puissance de la problématique des risques psycho-sociaux. Parmi les risques psycho-sociaux, on peut distinguer deux types de dispositifs :

- Ceux qui visent à renforcer les capacités à faire face, développant une culture de la prise en charge de soi. Le modèle de l'homme sous-jacent à cette injonction est celui d'un être autonome, rationnel, producteur de sa propre santé.
- Ceux qui privilégient la détection et le signalement des individus à risque.

Cela fabrique une vision duale du monde du travail, avec d'un côté les êtres sains, battants, performants et, de l'autre, les êtres fragiles, vulnérables, déficitaires, sommés de se soigner.

**Les évolutions du monde du travail** se caractérisent par l'augmentation des exigences et la baisse des ressources pour y faire face (flexibilité, précarité).

Or, tout cela se construit forcément sur un déni du réel puisque cela conteste le fait que la vulnérabilité est au cœur de l'expérience humaine.

Cette « fabrique du vulnérable » peut donc être lue comme une tentative de résister à reconnaître la vulnérabilité propre à tous. Cela produit des dispositifs qui cherchent à détecter, étiqueter des « faibles ».

Le problème est que les personnes ainsi identifiées comme vulnérables sont ainsi désignées plus ou moins subtilement comme coupables, auteurs, d'une certaine manière, de la situation dans laquelle elles se trouvent.

La solution pour inverser ce phénomène serait bien de se poser la question de savoir comment penser le travail pour qu'il intègre cette



vulnérabilité humaine. Cela peut passer par un éloge de la vulnérabilité : la vulnérabilité est une ressource essentielle car elle permet d'éprouver la réalité des autres et de soi et c'est bien ce qui est au fondement de l'inventivité. Au-delà, par la voie de la vulnérabilité, on parvient ainsi à la question de l'inadaptation des normes du travail. La fragilité n'est pas qu'un défaut, c'est aussi une autre manière d'être au monde.

Parmi les autres éléments de contexte que l'on peut citer, il y a l'évolution des attentes, des « évidences » qui influencent le regard posé sur chacun. Le CESER avait, dans son Avis sur l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs en situation de handicap (mars 2012), évoqué ces représentations sociales et les difficultés qu'elles posent.

*« Une société qui promeut le jeunisme, le culte du corps, de l'autonomie et de la performance a tendance à déprécier ce qui s'éloigne de ces « modèles » et à le considérer comme handicap, ôtant dès lors aux sujets concernés toute possibilité d'accorder une valeur sociale à leurs propres capacités.*

*Les travaux d'Erving GOFFMAN<sup>82</sup> analysent la notion de « stigmatisation » comme processus de discréditation qui touche un individu considéré comme « anormal », « déviant » et qui est réduit à cette caractéristique dans le regard des autres. Cette « étiquette » justifie une série de discriminations sociales, voire d'exclusion. Le stigmatisé se construit alors en fonction de ces rejets en développant une dépréciation personnelle altérant l'image de soi et légitimant ces jugements négatifs.*

*L'étude des représentations sociales du handicap peut être envisagée de la même manière, c'est-à-dire en termes de relation et non pas d'état. Les différents protagonistes (valides ou handicapés) d'une interaction participent à cette représentation comme à cette stigmatisation.*

---

<sup>82</sup> Erving GOFFMAN, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps* (1963), coll. Le Sens commun, Éditions de Minuit, Paris, 1975.

*Etiqueter une personne comme handicapée ce n'est pas seulement décrire un type de déficience, c'est lui attribuer un ensemble de caractéristiques qui sont culturellement associées à cette déficience. C'est la personne entière, sa « personnalité », qui sera interprétée à la lumière du handicap. En se conformant aux attentes inhérentes au stigmate, un handicap psychologique s'ajoute à la déficience initiale. Cet aspect théorique est fondamental pour la compréhension du rapport au handicap dans une société. Ce ne sont pas en effet les caractéristiques du handicap qui font ce qu'il est, mais la relation que l'on a avec lui. »*

Cette analyse est transposable dans une certaine mesure à ceux qui sont porteurs de « handicaps » sociaux : là aussi, ce ne sont pas seulement les caractéristiques de la personne qui font qu'elle est exclue, mais la relation que l'on a avec elle.

La société fonctionne sur le principe de la consommation, de la surconsommation : les personnes les plus vulnérables, sans repères solides, en terme de travail mais aussi culturels, familiaux, sont les plus susceptibles de rencontrer des difficultés à résister aux modèles de consommation. On peut même aller jusqu'à penser que les situations de surendettement font partie du modèle et qu'il y aura donc toujours des exclus.

### **3.3.2 Favoriser les dispositifs non stigmatisants**

Bien que ce qui crée la stigmatisation chez les personnes en situation de précarité soit complexe et multifactoriel, il n'en demeure pas moins que des marges de progression peuvent être visées. Les institutions qui offrent des dispositifs en direction de ces personnes peuvent, à partir du moment où elles ont conscience de ces risques, s'attacher à limiter le caractère stigmatisant des aides proposées. Ainsi, une attention particulière doit être portée à la place qui est attribuée aux personnes par les dispositifs.

La difficulté à dire sa situation, à demander de l'aide parfois, a été décrite plus haut. De ce fait, l'aide est demandée très tard et souvent

trop tard, quand remonter la pente et devenu très problématique. Proposer une aide que les personnes peuvent accepter parce qu'elle n'est pas humiliante constituerait une amélioration qui profiterait à l'ensemble de la société, car elle aurait un moindre coût social et économique.

Les personnes en situation de pauvreté méconnaissent souvent et éprouvent parfois une méfiance vis-à-vis des institutions (Mairie, CCAS, services sociaux en général). La dimension de « contrôle social » dont peuvent être porteurs ces services sociaux à l'égard des personnes qu'elles aident peut-être un élément d'explication à cela.

Pour limiter la stigmatisation et le sentiment de honte qui empêchent les personnes de demander de l'aide, il pourrait être utile de réfléchir, ainsi que l'y incite le Plan Pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à l'intérêt qu'il pourrait y avoir à automatiser le système de versement des droits.

C'est sans doute en partie dans ces mécanismes que l'on peut également trouver une part d'explication au phénomène de non recours important qui caractérise le RSA Activité. Au-delà de la méconnaissance de la part des bénéficiaires, souvent invoquée pour l'expliquer, le caractère anormalement élevé du nombre de personnes qui ne cherchent pas à obtenir la prestation s'expliquent bien plutôt par les défauts de conception de cette allocation. C'est en tout cas ce qu'analyse un rapport récent, rendu au 1er Ministre le 15 juillet, par Christophe Sirugue.

Pour rappel<sup>83</sup>, le RSA a été créé dans le but d'inciter les personnes à la reprise d'emploi. La mise en place du RSA visait à traiter les problèmes des différentes populations concernées (personnes en inactivité touchant le RMI et travailleurs pauvres relevant jusqu'alors de Prime Pour l'Emploi), avec un instrument unique. Le RSA socle est

---

<sup>83</sup> Les développements qui suivent sont issus d'un article paru dans Le Monde du 15 juillet 2013 et signé de trois chercheurs, Bernard Gomel, Dominique Meda et Evelyne Serverin.

destiné à des ménages qui n'ont pas de revenus d'activité et le RSA activité à ceux qui ont des revenus d'activité faibles. Cette réforme a changé deux éléments par rapport au mode de fonctionnement précédents. *« D'abord, elle a conduit à mettre en œuvre un suivi au plus près non seulement des allocataires du RMI (qui devaient déjà remplir tous les trimestres une déclaration de ressources), mais aussi désormais des travailleurs à bas salaires qui, auparavant, cochaient simplement une case dans leur déclaration annuelle d'impôt sur le revenu et voyaient leur prime pour l'emploi versée automatiquement.*

*Ce suivi a entraîné une bureaucratisation (et une explosion des indus) d'autant plus intense que cette déclaration trimestrielle de ressources s'est accompagnée d'un changement radical de statut de l'allocation (et des allocataires). Alors qu'en touchant la PPE<sup>84</sup>, la personne était un contribuable accédant à un droit automatique, elle doit maintenant, pour obtenir le RSA activité, remplir une déclaration trimestrielle de l'ensemble des ressources - d'activité et autres - dont elle-même et les membres de son foyer dispose. Elle se trouve ainsi transformée en demandeur d'aide sociale, ce que la plupart ne souhaitent pas. »*

Un enseignement qui peut être tiré de l'analyse de ces évolutions est que c'est bien que, **comme pour les représentations sociales du handicap, c'est un changement de regard de la part de la société dans son ensemble sur les personnes dites « vulnérables » qui est nécessaire, au-delà des actions « réparatrices », pour inverser la tendance.**

En effet, le cadre national est fortement impacté par la perception que le citoyen a des événements. En d'autres termes, si l'on tolère certaines situations, il est logique qu'elles se maintiennent. Cela signifie que le cadre est mobile (ce que certains philosophes nomment la « *modernité liquide* ») et qu'il est – aussi - ce que les citoyens en font, il peut donc devenir ce que l'ensemble de la société, de ce que les citoyens en feront.

---

<sup>84</sup> PPE : Prime Pour l'Emploi.

Cette façon de concevoir les choses souligne l'importance du collectif, du sentiment de responsabilité de chacun dans l'évolution de la société. Cela renvoie à notre préconisation sur l'existence nécessaire de lieux où le lien social peut exister et venir en aide aux personnes en difficulté, au-delà des institutions spécifiquement créées pour cela.

Tous ces développements démontrent que la question de la responsabilisation des exclus est bien plus complexe à appréhender que ce qui peut paraître au premier abord. Les personnes en situation d'exclusion sont soumises à des contraintes importantes et qu'il est difficile d'exiger des réactions, certaines attitudes ou comportements.

Parmi les voies à suivre pour modifier la forme des aides apportées aux personnes en difficulté, il y a certainement l'idée de changer de regard sur ces personnes et leurs situations, ce qui peut passer par une meilleure prise en compte de leur propre analyse de leur situation, et donc la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté aux décisions qui les concernent. C'est un thème qui est d'actualité, expérimenté dans plusieurs domaines et notamment lors de la Conférence Nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

### ***3.3.3 L'enjeu de la participation des usagers aux décisions qui les concernent***

La participation des bénéficiaires/usagers/citoyens constitue un principe politique fort dans la construction des politiques publiques qui ne cesse d'être rappelé par le législateur :

- La loi Voynet de 1999 qui rappelle que les citoyens doivent être associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.
- La création de la Commission nationale du débat public (CNDP) 2002,
- La loi SRU qui impose la concertation pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme 2000,

- La loi «démocratie de proximité» 2002,
- La loi sanitaire la loi du 4 mars 2002 incluant un volet autour de la «démocratie sanitaire » et instituant la représentation des malades par des associations agréées,
- La loi 2002-2 avec ses volets de droits individuels et collectifs des usagers,
- La loi 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des Personnes handicapées
- La loi 2008 -1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion

En ce qui concerne les politiques de lutte contre l'exclusion, différents textes prévoient explicitement cette participation.

- La loi de lutte contre les exclusions de 1998 constitue ainsi un premier cadre législatif indiquant dans ses motifs que «la politique de lutte contre l'exclusion n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui peuvent être considérés comme des partenaires à part entière.»
- Sur le plan européen, la Méthode Ouverte de Coopération (MOC) est un processus d'échanges et d'apprentissages mutuels en faveur de l'inclusion sociale qui prévoit notamment de coordonner les politiques grâce à l'intervention de l'ensemble des acteurs y compris les personnes en situation de pauvreté. Elle constitue un mode de gouvernance souhaité qui a amené la France à se saisir de cette question de la participation dans les politiques de lutte contre l'exclusion.
- Plus récemment, la loi RSA indique Art.L.115-2 : La définition, la conduite et l'évaluation des politiques [d'insertion] sont réalisées avec des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées. Art. L. 262-39. - Le président du Conseil Général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, de représentants du département ou lorsqu'elles existent, des maisons de l'emploi et de représentants des bénéficiaires du RSA. Des personnes représentant les bénéficiaires

du RSA sont également intégrées au comité de pilotage de l'évaluation.

Notons que la participation dans le cadre du RSA a deux volets complémentaires :

- Celui de l'article L. 115-2 qui pose le principe large d'une participation effective des personnes intéressées à la définition, la conduite et l'évaluation des politiques d'insertion.
- Celui de l'article L. 262-39 qui pose le principe de la présence de représentants des bénéficiaires dans les équipes pluridisciplinaires, lieu d'examen de dossiers individuels.
- La circulaire DGAS du 3 avril 2007 relative à la mise en place des Commission Départementales de Cohésion sociale invite également à associer des représentants d'usagers dans une perspective de prise en compte de la diversité des acteurs concernés.
- La circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement cite dans les objectifs et éléments de méthode à mettre en place la nécessité de veiller à ce que les usagers puissent être consultés voire associés dans le processus d'élaboration du PDAHI.

La mise en place d'un processus de participation des usagers aux décisions qui les concernent porte un intérêt pour l'ensemble des parties prenantes.

Pour les personnes, participer constitue une occasion de donner son avis, de faire connaître son expérience, de contribuer à l'amélioration des réponses apportées par la collectivité : cela joue donc un rôle dans le processus de valorisation de soi, de reconnaissance sociale et positionne les individus comme citoyens. Ces dynamiques ont de fait pour les personnes des effets en termes de développement de compétences.

Pour les professionnels et les organisations, mettre en place un processus de participation des usagers permet de produire du sens,

renouveler les relations nouées avec les personnes accompagnées, questionner les pratiques, etc.

Pour les politiques publiques, la participation porte en elle une potentialité importante : l'avis des personnes concernées constitue souvent une ressource inexploitée qui permet de mieux comprendre la manière dont les dispositifs rencontrent la vie et les attentes des individus qu'ils cherchent à atteindre.

Une démarche de ce type repose sur le postulat selon lequel une politique publique s'appuyant sur la participation de ces bénéficiaires (voire parfois de ceux qu'elle n'arrive pas à toucher) sera potentiellement plus pertinente et plus légitime que celle qui ne le fait pas.

Au-delà de l'effet de mode dont fait l'objet le concept de démocratie participative, la participation s'impose de plus en plus dans l'action publique<sup>85</sup>.

L'idée d'intégrer les savoirs aux processus de décision s'inscrit dans une finalité qui viserait à rendre les démocraties plus délibératives pour gagner en efficacité et en légitimité.

Pour l'État, le recours à la participation citoyenne présente des avantages. Le Centre d'Analyse Stratégique<sup>86</sup> en distingue cinq :

- La participation permet d'augmenter les acteurs directement impliqués
- Elle assure une plus grande mobilisation des publics cibles des politiques
- Elle contribue à enrichir le contenu des programmes publics
- Elle peut accroître la légitimité des actions engagées
- Elle aide à répondre à de nouveaux enjeux

Il faut toutefois examiner également en quoi le principe de participation peut comporter également des limites ou des risques. En effet, l'idée selon laquelle cette participation serait bénéfique en soi

---

<sup>85</sup> Cf. Yves Sintomer, « La démocratie participative », *La Documentation Française*, n°959, avril 2009.

<sup>86</sup> Centre d'Analyse Stratégique : « La participation des citoyens et l'action publique », 2008.



doit être soumise à la critique afin d'analyser, pour s'en prémunir, les écueils possibles qu'elle comporte.

« N'y a-t-il pas un risque, à travers la proposition d'expression et de participation, de mettre en places de nouvelles injonctions normatives ? La participation et l'expression seraient l'écho « civique » de l'injonction de (ré)insertion économique par le travail, dont on sait par ailleurs le peu d'effectivité. Participer risquerait d'être un nouveau mot d'ordre, pour satisfaire davantage aux attentes des institutions et des professionnels, qu'à celles des usagers.

N'y a-t-il pas une certaine illusion à proposer des instances de participation à des personnes souvent déstructurées, dont le lien social avec les autres est abîmé, voire rompu ? La participation et l'expression supposent une aptitude à communiquer, à trouver intérêt à exprimer son point de vue devant d'autres. Or, la grande exclusion est hautement liée à des phénomènes de retrait social, peu propice à la communication.

(...)

Quelles que soient les réponses apportées à ces interrogations préalables, il est essentiel de se rappeler que la participation et l'expression ne peuvent en aucun cas relever d'une injonction quelconque, et que le droit de l'usager comporte aussi le droit de ne pas participer.<sup>87</sup> »

On peut distinguer plusieurs types de participation :

- L'expression : c'est-à-dire faire connaître son point de vue ;
- La consultation qui a pour objet de susciter des discussions à travers la participation des personnes au processus, donc d'obtenir de leur part des éléments avant d'effectuer un choix. La décision prise cependant n'est pas obligatoirement liée aux points de vue émis ;
- La concertation qui est le fait d'associer les personnes participant dans la recherche de solutions communes ;

---

<sup>87</sup> Extraits de *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*, publié par l'ANESM (Agence Nationale de l'Evaluation et de la Qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux).

- La co-décision qui vise le partage de la décision entre les intervenants. Elle implique la négociation pour parvenir à un accord.

Dans le domaine de la lutte contre les exclusions, et plus largement dans le domaine du social, la question de la participation des usagers signifie une évolution des pratiques professionnelle de la mise en place d'actions « pour » les personnes vers la construction d'actions « avec » les personnes. Cela suppose que la personne en situation d'exclusion, préalablement définie de manière négative voire stigmatisante, soit désormais considérée positivement, comme participante, actrice, citoyenne. L'enjeu est particulièrement fort car ce regard peut favoriser de manière très nette l'insertion et l'apprentissage de la citoyenneté, en impliquant les personnes dans le processus.

La mise en place de la participation nécessite l'engagement des partenaires institutionnels, des travailleurs sociaux aussi bien que des personnes en situation d'exclusion.

Pour mettre en œuvre réellement la participation des usagers aux décisions qui les concernent, une adaptation du système est nécessaire : en effet, les habitudes de fonctionnement font qu'aujourd'hui, il est parfois difficile pour les professionnels d'entendre et d'intégrer la parole des usagers et leur analyse. Cela suppose l'émergence d'une nouvelle manière de penser et notamment la reconnaissance d'un partage des savoirs et du pouvoir. Il s'agit de trouver les outils, les méthodes, permettant de définir des objectifs communs, qui favoriseront la compréhension mutuelle et la co-élaboration de politiques sociales.

**PRÉCONISATION 19**  
**ADAPTER LE SYSTÈME POUR RENDRE EFFECTIVE LA**  
**PARTICIPATION DES USAGERS AUX DÉCISIONS QUI LES**  
**CONCERNENT**

**Pour le CESER, au-delà de l'affichage, il est primordial de travailler à ces adaptations du système, qui nécessitera du temps, pour que cette intention juste et légitime amène effectivement à un changement de regard sur les personnes en difficulté et à changement de fond de l'élaboration des politiques publiques.**

Cette question de la participation des usagers est porteuse d'enjeux au-delà du secteur de la lutte contre l'exclusion, mais concerne bien l'ensemble de la société. A une époque où chacun se voit sommer de réussir, d'être performant, la fragilité, la vulnérabilité prennent la forme d'une charge, voire d'une pathologie. Les plus affaiblis par la crise ne trouvent plus d'espaces de reconnaissance et tendent à s'isoler, ce qui met à mal le vivre-ensemble. C'est d'autant plus problématique que cette tendance au repli sur soi, sur la sphère privée est bien plus générale et caractérise d'autres catégories de population qui, prises dans un mouvement de méfiance à l'égard du politique et de crise des appartenances sociales, se sentent également impuissants pour agir.

La mise à l'écart d'une part importante de la population, au-delà de l'injustice et de l'atteinte à la dignité qu'elle révèle, met également en danger la démocratie.



## **RAPPEL DES RÉOLUTIONS ET DES PRÉCONISATIONS**

Tout au long de ce rapport, en complément de l'analyse des enjeux, le CESER a rappelé un certain nombre de positions de principe (résolutions) et fait des propositions pour lutter contre toutes les formes d'exclusion. Ce sont ces résolutions et préconisations qui sont ici rappelées, organisées en fonction du type de réponse qu'elles souhaitent apporter, répondre à l'urgence d'une part, instaurer de manière préventive et inscrire dans la durée les conditions pour limiter la survenue de ces situations d'autre part.

Un renvoi aux pages du présent rapport dans lesquelles ces résolutions et préconisations sont développées est précisé pour chacune.



## RÉSOLUTIONS

### **RÉSOLUTION 1 – cf. page 85 POUR LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES PERSONNES EN DIFFICULTE AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT**

Pour le CESER, la participation effective des personnes en difficulté aux décisions qui les concernent est une notion clé et constitue une voie à suivre pour améliorer le vivre-ensemble. Il s'agit de concrétiser ainsi une philosophie qui prône l'idée de « faire avec » plutôt que « faire pour ».

### **RÉSOLUTION 2 – page 147 L'ACCÈS À L'EMPLOI, PRINCIPAL FACTEUR POUR SORTIR DE L'EXCLUSION**

Pour le CESER, la question de l'emploi est centrale pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Au-delà du revenu qu'il procure, le travail est vecteur d'identité sociale (statut, rôle), de relations sociales. Procurer un emploi à chacun doit rester la priorité.

### **RÉSOLUTION 3 – page 169 LE RÔLE CENTRAL DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION POUR PRÉVENIR L'EXCLUSION**

Pour le CESER, il est primordial de focaliser l'attention des politiques publiques sur l'accès à l'éducation et à la formation pour tous. La formation initiale joue un rôle fondamental en matière de lutte contre le risque d'exclusion à l'âge adulte en permettant l'acquisition d'un socle de connaissances de base (lire, écrire, compter).

**RÉSOLUTION 4 – page 229**  
**MIEUX CONNAITRE L'IMPACT DE LA PAUVRETE SUR**  
**LES ENFANTS ET LES JEUNES**

Pour le CESER, réduire la pauvreté des enfants et des jeunes doit être un objectif prioritaire. C'est un sujet qui mériterait une réflexion spécifique et approfondie. Il propose que le Conseil Régional ou les services de l'Etat saisissent le CESER sur cette question.



## PRÉCONISATIONS

### 1. REPONDRE A L'URGENCE

#### PRÉCONISATION 1 – page 176 AUGMENTER LE NOMBRE DE LOGEMENTS ET LES PLACES D'HÉBERGEMENT

**Pour le CESER, il est nécessaire de développer à la fois les possibilités de logement et d'hébergement.**

Sur le plan du logement, le CESER estime en particulier qu'il faut augmenter le nombre de logements très sociaux. Sur les 150 000 logements sociaux prévus par le Gouvernement en 2013, seuls 35 000 sont des PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration), alors il en faudrait 75 000.

De même, parce que le poste logement représente parfois jusqu'à 30% du budget des familles, le CESER est favorable à l'augmentation des aides personnalisées au logement.

Du point de vue de l'hébergement, le manque de places impose en effet d'agir sur un plan quantitatif, en augmentant le nombre de places, et sur un plan qualitatif, en les adaptant aux nouveaux besoins, c'est-à-dire aux nouveaux profils des demandeurs. C'est en particulier l'offre en direction des familles qu'il faut développer.

#### PRÉCONISATION 2 – page 102 RENFORCER LES MOYENS DU 115

**Il ressort des auditions menées que le 115 ne dispose pas des moyens nécessaires pour répondre à l'augmentation du nombre des appels qu'il reçoit qui sont autant d'appels au secours. Le CESER estime que son rôle est trop important en tant que moyen d'accès à la parole d'une part et aux aides d'urgence de l'autre pour le laisser**

**en l'état. Le CESER demande que les moyens humains et matériels du 115 soient renforcés afin qu'il puisse remplir pleinement sa mission.**

### **PRÉCONISATION 3 – page 168 MIEUX SOUTENIR LES ASSOCIATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE**

Face aux difficultés que rencontrent les associations d'aide alimentaire, le CESER estime que les pouvoirs publics doivent augmenter les financements qui leur sont accordés afin de leur permettre de remplir leurs missions et de mieux les accompagner.

Au-delà, le CESER préconise la mise en place dans chaque canton ou regroupement de cantons d'une épicerie solidaire qui aurait comme objectif de mettre en place pour la population exclue, des circuits de consommation traditionnels, permettant d'acheter à faible prix des denrées de qualité.

### **PRÉCONISATION 4 – page 201 AMÉLIORER L'ACCÈS AU RSA**

Le constat est fait qu'en Midi-Pyrénées comme sur tout le territoire, les taux de non recours en matière de droits sociaux sont particulièrement élevés, ajoutant encore à la précarité. C'est particulièrement le cas du RSA Activité comme l'ont montré plusieurs auditions. La Conférence Nationale Contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale a recommandé des actions en la matière, visant notamment à améliorer la connaissance du phénomène par tous les acteurs et à mener une politique d'information du grand public pour lutter contre les stéréotypes et idées reçues installées dans l'opinion publique sur les allocataires des prestations.

**Le CESER invite tous les intervenants à mettre en œuvre au plus vite les dispositifs préconisés.**

**A propos du RSA, le CESER a noté le taux particulièrement important de non-recours à cette prestation par les bénéficiaires**

**potentiels. Parmi les raisons qui expliquent ce fait, il y a de manière certaine, au-delà des problèmes liés à la conception même de l'allocation, un manque d'information et des procédures complexes. Le CESER insiste donc sur la nécessité d'améliorer l'information sur le RSA auprès des personnes concernées, mais aussi sur celle de clarifier et de simplifier le mode d'accès à cette prestation.**

**Le CESER est favorable à :**

- **Une démarche unitaire du RSA sur le territoire national,**
- **Un suivi permanent des bénéficiaires du RSA avec des possibilités de parcours différents afin de lever les freins à l'emploi :**
  - o **soit un parcours social pour les bénéficiaires du RSA très éloignés de l'emploi,**
  - o **soit un parcours socio-professionnel mené de pair par les travailleurs sociaux et les agents départementaux pour l'emploi,**
  - o **soit un parcours pré-professionnel pour les bénéficiaires du RSA prêts à reprendre une activité,**
  - o **soit enfin un parcours professionnel avec la mise en place d'un PPAE (Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi) par le biais de Pôle Emploi.**

**Une meilleure coordination des actions entre Pôle Emploi, Conseil Général, CAF, MSA, CCAS, etc., qui permettrait une plus grande cohérence des actions, favoriserait un effet levier et limiterait le risque de fraude.**

**De manière plus générale, sur le RSA, le CESER fait sienne plusieurs des préconisations du Conseil National de Lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale :**

- **Une revalorisation du RSA de 25 % sur 5 ans**
- **La lutte contre le non-recours au RSA par une simplification des procédures.**
- **La fusion entre la Prime Pour l'Emploi et le RSA activité pour mettre en lieu et place « une prime à l'activité » accessible dès 18 ans afin de remplacer les dispositifs actuels pour favoriser autant que possible l'incitation à l'emploi.**

## **2. PRÉVENIR L'EXCLUSION**

Les préconisations du CESER sur ce volet s'organisent autour de trois axes :

### 2.1 L'axe **éducation/formation** :

#### **PRÉCONISATION 5 – page 146 SOUTENIR LE ROLE EDUCATIF ET DE PROMOTION SOCIALE DE L'ECOLE VIS-A-VIS DES POPULATIONS LES PLUS FRAGILISEES**

L'école doit assurer l'acquisition des savoirs de base (lire, écrire, compter) car ils sont indispensables à la réussite de l'insertion à l'âge adulte.

L'école doit aussi s'attacher à faire acquérir aux élèves un sens critique permettant de favoriser l'accès à la citoyenneté. Cela passe notamment par l'accès aux arts et à la culture.

**Pour cela, pour le CESER, l'effort doit être centré sur l'école maternelle et sur l'école élémentaire. Il estime notamment que les enfants des familles en situations de précarité devraient pouvoir accéder à l'école maternelle dès l'âge de deux ans.**

**Pour le CESER, il est également important de mieux former les personnels enseignants et gestionnaires à la réalité sociale des plus démunis.**

#### **PRÉCONISATION 6 – page 111 POUR UNE FORMATION AU SERVICE DES PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION**

Le CESER estime que le contexte actuel ne favorise pas la réalisation d'un système de formation au service des personnes en situation

d'exclusion, parce que l'Etat tend à abandonner ses compétences en matière de formation et les Régions à se restreindre aux formations qualifiantes.

**Le CESER est favorable à un essaimage du principe des écoles de la 2<sup>ème</sup> chance, qui permet la mise en place d'un véritable processus qualitatif, et à la généralisation des Pass Emploi.**

## 2.2 L'axe développement économique :

### PRÉCONISATION 7 – page 154 FAVORISER POUR LES PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION UNE IMMERSION DANS LES ENTREPRISES

Il est nécessaire de favoriser pour les personnes en situation d'exclusion une immersion dans les entreprises. Il y a ici un enjeu fort pour les pouvoirs publics, à chercher à accompagner les personnes et les entreprises vers un changement de représentations sociales des uns envers les autres, pour rendre les secondes moins réticentes à agir dans le domaine de la lutte contre l'exclusion en accueillant des bénéficiaires de minima sociaux par exemple.

**Pour cela, il est souhaitable d'améliorer les relations partenariales entre les organismes consulaires et les collectivités territoriales, notamment les Conseils Généraux.**

### PRÉCONISATION 8 – page 164 METTRE EN PLACE UN SYSTEME DE PARRAINAGE DANS LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT POUR FAVORISER L'ACCES AUX STAGES DES JEUNES

Pour le CESER, la lutte contre l'exclusion concerne tous les acteurs et chacun, à son niveau, peut et doit agir pour en limiter les effets. Pour les entreprises, parmi les pistes de solutions à suivre, le CESER a souhaité mettre la lumière sur une action, menée par l'association

De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
Quels chemins vers l'inclusion ?

---

ATD Quart Monde, qui vise à favoriser l'accès aux stages en entreprise pour les jeunes issus des quartiers populaires.

**Pour ces jeunes, et au-delà pour ceux qui ne disposent pas des réseaux nécessaires, le CESER préconise que dans l'ensemble des établissements d'enseignement, se mette en place un système de parrainage, en lien avec des clubs d'entreprises et soutenus par les collectivités territoriales.**

### **PRÉCONISATION 9 - page 155 GÉNÉRALISER LES CLAUSES SOCIALES DANS LES MARCHÉS PUBLICS**

Depuis 1993, des clauses sociales peuvent conditionner l'attribution des marchés publics et sont un levier pour promouvoir l'insertion des publics en difficulté.

**Le CESER est favorable à la généralisation des clauses sociales dans les marchés publics lancés par les collectivités territoriales de Midi-Pyrénées.**

### **PRÉCONISATION 10 – page 156 REVALORISER L' « AIDE AU POSTE » DANS LES ENTREPRISES D'INSERTION**

**Le CESER est favorable à une revalorisation de l' « aide au poste » dans les entreprises d'insertion attribuée par l'Etat. Il encourage les collectivités territoriales, et notamment le Conseil Régional, à attribuer également des aides pour faciliter l'emploi de personnes en difficulté par les entreprises.**

## **PRÉCONISATION 11 – page 194 DÉVELOPPER LES POSSIBILITÉS D'OFFRE DE GARDE D'ENFANTS À HORAIRES DÉCALÉS**

**Pour le CESER, il est primordial de mettre en place des modes de garde d'enfants à horaires décalés pour permettre, notamment aux femmes qui élèvent seules leurs enfants, d'accéder à certains emplois. A noter que pour le CESER, il ne s'agit pas pour autant de favoriser les emplois précaires et, en particulier, les emplois à horaires fractionnés.**

**2.3 L'axe culture et lien social : des espaces pour rapprocher les individus.**

## **PRÉCONISATION 12 – page 149 AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL TRANSVERSAL DES PERSONNES EN SITUATION D'EXCLUSION**

**Pour le CESER, la réussite des actions en faveur de la lutte contre l'exclusion passe par un accompagnement social transversal, c'est-à-dire concernant l'ensemble des domaines de la vie concernés (logement, santé, emploi, etc.).**

Il est donc nécessaire de sortir d'une logique de guichet pour adopter une autre posture.

Les services sociaux de proximité (services sociaux des Départements, CCAS, associations, etc.) sont légitimes pour assurer cet accompagnement, l'État devant leur en donner les moyens.

## **PRÉCONISATION 13 – page 185 ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES FRAGILISÉS**

**Pour les jeunes fragilisés dès l'enfance, placés en Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS) ou en Institut Thérapeutique, Educatif et**

Pédagogique (ITEP) par exemple, le fait d'atteindre la majorité est souvent synonyme d'arrêt de leur prise en charge.

**Pour le CESER, cette situation n'est pas acceptable. Tout d'abord parce que le risque de se trouver quelques années plus tard en situation de grande précarité est accru pour ces jeunes en raison l'arrêt brutal de leur prise en charge. Ensuite parce qu'il y a un enjeu fondamental pour la société toute entière, car ces jeunes seront les adultes de demain, et elle doit donc s'en préoccuper. Les collectivités territoriales doivent mettre en place des dispositifs visant à favoriser une sortie de prise en charge progressive de ces jeunes et permettre une continuité de leur parcours.**

### **PRÉCONISATION 14 – page 188 ENCOURAGER LES LIEUX CRÉATEURS DE LIEN SOCIAL**

**Pour organiser un système de solidarité qui apporterait une réponse à l'exclusion, il faut créer les conditions qui favorisent le lien social.**

**Cela passe par :**

- La création par les pouvoirs publics de « maisons d'entraide solidaire » dans les quartiers des grandes villes qui concentreraient en un même lieu les associations humanitaires et autres dévolues à la lutte contre la précarité et comporteraient un « crisis center » spécifique, centre d'accueil pour toutes détresses urgentes, avec un corps de volontaires et de professionnels disponibles et mobilisables en permanence pour tout autre besoin que ceux dévolus au Samu et Police-Secours. Dans cette logique, des volontaires en service civique, dans chaque administration, seraient mis à disposition.

- En milieu rural, il peut s'agir d'encourager la création, par exemple, de permanences d'associations ou de structures en lien avec l'inclusion dans des lieux divers. Par exemple, les maisons médicales, pluridisciplinaires pourraient jouer un rôle de ce type en s'ouvrant à des professionnels du social, devenant ainsi des lieux à la fois médicaux et sociaux.

**Pour le CESER, il est important que les collectivités territoriales, l'Etat mais aussi l'Europe contribuent à encourager la présence de**



**lieux créateurs de lien social et que les services spécialisés investissent ces lieux.**

- Dans ce cadre, au-delà des deux exemples qui précèdent, le CESER préconise qu'un effort plus important se porte sur le milieu associatif en matière sportive et culturelle. La Culture mériterait à elle seule un développement : en effet, une audition nous aura particulièrement permis de la mettre en lumière comme une « porte d'entrée » dans l'inclusion sous l'angle « Culture et Lien Social ». C'est pourquoi le CESER invite d'ores et déjà les acteurs institutionnels et associatifs à s'inscrire dans ce type de réflexion que d'autres régions ont menée avec succès.

### **3. CHANGER DE MÉTHODES POUR CHANGER DE REGARD**

#### **PRÉCONISATION 15 – page 129 CLARIFIER LES COMPÉTENCES ET RÔLES DE CHAQUE ACTEUR**

Pour le CESER, il y a un enjeu primordial à limiter les conflits de compétences en améliorant les relations partenariales par :

- Une meilleure coordination des acteurs
- Une clarification des compétences ;
- L'obligation d'articulation des compétences entre les différentes collectivités territoriales.

#### **PRÉCONISATION 16 – page 192 RECONNAITRE LE RÔLE ET LA COMPÉTENCE DES ASSOCIATIONS**

Pour le CESER, la posture des services de l'Etat et des collectivités territoriales vis-à-vis du monde associatif doit être celle de la co-construction des politiques et non seulement la simple édicition et application de règles.

**Les associations ne sont pas et ne doivent pas devenir des prestataires sous-traitants. Pour éviter toute forme d'instrumentalisation et conserver la spécificité de leur projet associatif, les associations et la puissance publique doivent entrer dans une démarche de contractualisation, au service des personnes. Pour le CESER, reconnaître davantage le rôle et la place des associations de solidarité est primordial car, en-dehors de leur fonction première d'aide à la survie des personnes, celles-ci jouent un rôle unique en matière de vie démocratique, d'expertise et d'innovation, dans la proximité.**

**PRÉCONISATION 17 – page 198  
INSTAURER UN SYSTÈME D'ÉVALUATION QUALITATIVE ET  
PARTICIPATIVE DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES  
EXCLUSIONS**

Attaché à une évaluation participative et qualitative, le CESER préconise l'instauration d'un système d'évaluation régionale des politiques et dispositifs mis en place en matière de lutte contre l'exclusion, ce qui passe par la mise en place d'un système d'information efficient et cohérent.

**PRÉCONISATION 18 – page 207  
ORGANISER UNE CONFÉRENCE RÉGIONALE CONTRE LA  
PAUVRETÉ ET POUR L'INCLUSION SOCIALE**

A l'instar de la Conférence Nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'est tenue en décembre 2012, le CESER préconise la tenue d'une Conférence sur le même modèle, à l'échelle régionale. Cela permettrait notamment de favoriser la rencontre et les échanges entre les différents acteurs qui interviennent dans la lutte contre la précarité et l'exclusion.

**PRÉCONISATION 19 – page 253**  
**ADAPTER LE SYSTÈME POUR RENDRE EFFECTIVE LA**  
**PARTICIPATION DES USAGERS AUX DÉCISIONS QUI LES**  
**CONCERNENT**

La mise en place de la participation nécessite l'engagement des partenaires institutionnels, des travailleurs sociaux aussi bien que des personnes en situation d'exclusion.

Pour mettre en œuvre réellement la participation des usagers aux décisions qui les concernent, une adaptation du système est nécessaire : en effet, les habitudes de fonctionnement font qu'aujourd'hui, il est parfois difficile pour les professionnels d'entendre et d'intégrer la parole des usagers et leur analyse. Cela suppose l'émergence d'une nouvelle manière de penser et notamment la reconnaissance d'un partage des savoirs et du pouvoir. Il s'agit de trouver les outils, les méthodes, permettant de définir des objectifs communs, qui favoriseront la compréhension mutuelle et la co-élaboration de politiques sociales.

**Pour le CESER, au-delà de l'affichage, il est primordial de travailler à ces adaptations du système, qui nécessitera du temps, pour que cette intention juste et légitime amène effectivement à un changement de regard sur les personnes en difficulté et à un changement de fond de l'élaboration des politiques publiques.**



## CONCLUSION

Près de 20 ans après un premier Avis sur le thème de l'exclusion, le CESER Midi-Pyrénées achève aujourd'hui une nouvelle réflexion autour des questions de **vulnérabilité, de précarité et d'exclusion**. Celle-ci conduit à établir un constat préoccupant : dans un contexte de montée de l'individualisme et de mutation du marché du travail, avec l'augmentation du chômage et de la précarité dans l'emploi et la fragilisation d'une part croissante de la population, en Midi-Pyrénées comme ailleurs, le système de **solidarité** est remis en cause et la **cohésion sociale** mise à mal.

Cet Avis décrit la complexité du sujet qu'il a fallu appréhender pour plusieurs raisons :

- L'exclusion est un terme unique pour décrire des situations dans les faits très diverses,
- C'est un processus dont les causes sont multiples,
- Le panorama des acteurs qui interviennent à un niveau ou à un autre en faveur de la lutte contre les exclusions, est tout aussi complexe.

Pour le CESER, les solutions à mettre en place se situent à trois niveaux :

- **Répondre à l'urgence**, en agissant notamment sur les deux piliers de l'inclusion que sont le logement et l'aide alimentaire.
- **Prévenir l'exclusion** qui est l'aboutissement d'un processus au bout duquel des individus fragilisés finissent par « décrocher ». Le premier enjeu est donc de chercher à comprendre comment et pourquoi les individus « basculent » pour tenter d'empêcher le déclenchement du mécanisme.
- **Changer de méthodes pour changer de regard**. L'exclusion est en partie induite ou tout du moins renforcée par la manière dont le système fonctionne, rendant ainsi

indispensable de changer la grille d'analyse et de compréhension du phénomène.

A l'échelle de notre région, le CESER a préconisé la tenue d'une Conférence Régionale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, pour favoriser le partage des analyses entre les différents acteurs, ainsi que la mise en œuvre d'un système d'évaluation régional des politiques et dispositifs de lutte contre l'exclusion.

C'est bien la question de la solidarité qui est posée et qu'il est important, pour le CESER, de favoriser dans les politiques mises en œuvre à tous les niveaux.

Les moyens d'y parvenir peuvent être divers puisqu'ils dépendent de choix de société.

Parmi ces choix, l'accès à l'emploi et la place du travail, de même qu'une juste répartition des richesses, sont des éléments à prendre en considération pour la lutte contre l'exclusion.

Les solutions qui visent l'abaissement du niveau de protection sociale obligatoire et publique tendent à renforcer les inégalités entre les citoyens et fragilisent la cohésion sociale et le principe de solidarité.

Il paraît important de passer de l'« Etat-Providence », fondé sur une logique de cotisations sociales et de compensation du risque, à une vision plus universelle.

Ainsi, en tenant compte du caractère multifactoriel des causes de vulnérabilité sociale et économique, on devrait pouvoir prévenir l'exclusion.

Le CESER prône la mise en place de politiques permettant de prioriser une action préventive tout en poursuivant une action réparatrice. Cela nécessite de repenser l'orientation des dépenses sociales vers des investissements en direction du futur : les enfants, les jeunes, les femmes et les familles monoparentales (politiques d'éducation et de formation initiales, politiques visant à rendre compatibles vie familiale et vie professionnelle, politiques d'égalité des chances, notamment).

Le CESER est convaincu que les enjeux économiques sont intrinsèquement liés aux enjeux de justice sociale. Sous ce regard, les politiques sociales nouvelles doivent favoriser l'emploi mais aussi répondre aux nouvelles formes d'activités qui se développent et à leurs conséquences comme à celles et ceux qui sont à côté du marché du travail. Aujourd'hui en effet, de nouveaux risques de polarisation sociale sont apparus auxquels la société doit apporter une réponse.

Pour faire face à ces nouveaux défis, il est nécessaire de faire évoluer l'« Etat-Providence » vers un « Etat d'investissement social », c'est-à-dire vers des politiques sociales non plus seulement réparatrices et compensatrices mais également préventives visant une égalité des chances tout au long de la vie, pour éviter à quiconque de tomber dans une situation de marginalisation.





## EXPLICATIONS DE VOTES

---

 **Madame Yolande GUINLE**

Au nom du groupe C.G.T.

 **Madame Nadine BARBOTTIN**

au nom de l'Association des Parents d'Elèves de l'Enseignement Libre

 **Monsieur Lucien MAZENC**

Au nom du groupe Associations du 3<sup>ème</sup> Collège

 **Monsieur Christian GASTON**

Au nom du groupe Force Ouvrière

 **Monsieur Jean-Marie BELIN**

Personnalité qualifiée

 **Monsieur Christian TERRANCLE**

Au nom de la Coordination Syndicale Solidaires Midi-Pyrénées

 **Madame Marie-Christine ALBARET**

Au nom des groupes CFE-CGC, CFDT, CFTC, et UNSA

 **Madame Malika BAADOUD**

Personnalité qualifiée

 **Monsieur Georges BENAYOUN**

Au nom du 1<sup>er</sup> Collège

**Votants : 106**

Pour : 89

Abstentions : 17



**Intervention de Madame Yolande GUINLE**  
**Au nom du groupe C.G.T**

---

Monsieur le Président du Conseil Économique et Social  
Environnemental Régional,  
Mesdames, Messieurs les Conseillers,  
Mesdames, Messieurs,

Quand il s'est agi pour la Commission 4 de produire un avis sur la pauvreté et l'exclusion, nous étions pour le moins circonspects. Allions-nous être capables d'apporter des réponses à la hauteur de l'enjeu ? L'exercice ne fut pas toujours aisé, mais l'engagement et l'humanité du rapporteur ont facilité les rapprochements de points de vue.

Dans un pays riche, 5<sup>ème</sup> puissance mondiale, l'installation durable de la pauvreté est une insulte à l'intelligence, donc au vivre ensemble. À ce propos les coups de menton de responsables politiques vis-à-vis des populations pauvres ne règlent rien. La politique du bouc émissaire, coupable de sa situation, fainéant et profiteur, la stigmatisation quasi systématique, nourrissent en sus des sentiments de rejet et de la xénophobie ; ils ne servent qu'à masquer les insuffisances d'une politique qui s'honorerait d'être plus redistributrice.

Alors qu'il y a encore quelques années, les personnes en situation d'exclusion étaient à la marge et bien ciblées, on constate une augmentation constante de la pauvreté. D'ailleurs, la part de la population de Midi-Pyrénées vivant en dessous du seuil de pauvreté est supérieure à la moyenne nationale. La pauvreté atteint une telle ampleur qu'elle touche non seulement les catégories les plus défavorisées, mais aussi celles qui bénéficiaient encore, il y a peu de temps, d'un travail décent. Car le cœur du problème est bien là ; et le CESER le réaffirme dans ses résolutions, « la question de l'emploi est centrale pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Au-delà du revenu qu'il procure, le travail est vecteur d'identité sociale, de

relations sociales », pour peu que les revenus tirés de ce travail permettent l'autonomie financière.

Nous sommes là loin du compte : la pression qu'exerce le Medef sur le niveau des salaires (le fameux coût du travail), par les temps partiels et/ou fractionnés et imposés, affectés le plus souvent aux femmes, par l'accroissement du chômage, notre société est en train de fabriquer une catégorie nouvelle : les travailleurs pauvres. Nous pensons qu'il est grand temps de revenir à des investissements productifs et de mettre un terme à cette course effrénée au moins-disant social.

Pour la CGT, le droit au travail, c'est-à-dire un emploi de qualité et correctement rémunéré, articulé à l'accès de tous aux droits fondamentaux (logement, santé, transports, énergies...), à l'accès à l'éducation, à une formation tout au long de la vie, permettra de s'inscrire dans une lutte efficace contre les inégalités, la précarité, l'exclusion et la pauvreté.

Et cette lutte appelle des choix politiques et des choix de politiques publiques ambitieuses basées sur le renforcement et le développement des Services Publics. En 2008 si la France a évité la banqueroute, c'est bien grâce à notre système de protection sociale et à nos services publics que l'on ne cesse de vouloir déconstruire depuis.

La lutte contre l'exclusion ne pourra pas faire l'impasse sur les moyens budgétaires et le nombre de professionnels qualifiés. La mise en œuvre des politiques publiques passera par une nécessaire coordination de l'ensemble des acteurs sociaux et économiques en territoire. Ainsi, l'argent créé par le travail doit servir à toutes et tous afin que chacun puisse bénéficier d'un parcours personnalisé et sécurisé d'accès à un emploi de qualité, indissociable du droit à une Sécurité Sociale santé et professionnelle, d'un statut du travail salarié ouvrant des droits individuels garantis collectivement à chaque salarié, opposable à chaque employeur et transférable d'une entreprise à l'autre.

Hélas, les hommes ne naissent pas égaux, ils le deviennent ; et c'est en cela que se réalise la justice sociale. Et en n'évoquant pas l'obligatoire partage des richesses, en rendant supportable à la société par de menues mesures de survie accordées aux plus pauvres et aux exclus (dont certaines sont loin d'avoir fait la preuve de leur efficacité), cet avis accepte les inégalités sociales comme inéluctables.

Vous l'aurez compris, pour la CGT les enjeux sont d'abord nationaux avant d'avoir une déclinaison territoriale. Bien que nous partagions la majorité des analyses et des constats faits dans cet avis, nous pensons qu'il reste trop frileux en termes de prévention dans ses différentes préconisations.

**C'est pourquoi,  
la CGT s'abstiendra. Je vous remercie de votre attention.**



**Intervention de Madame Nadine BARBOTTIN  
au nom de l'Association des Parents d'Elèves  
de l'Enseignement Libre**

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

Le travail entrepris par la commission 4 pour traiter de la vulnérabilité économique et sociale sous la houlette de Denis-René VALVERDE a tenté d'aborder ce sujet sous tous les angles avec, comme objectif, de trouver et de lister des pistes permettant de mener à l'inclusion.

Je souhaite attirer l'attention de cette assemblée sur deux points concernant des personnes fragiles, les enfants et les femmes, et aussi mettre ces deux points qui sont dans l'avis en exergue.

L'exclusion commence dès l'école pour certains enfants qui, bien souvent pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'école, ne parviennent pas à acquérir les savoirs de base. En clair, ils ne parviennent pas à apprendre à lire, écrire et compter. Cette situation, qui apparaît dès l'école primaire, va mettre de fait l'enfant dans une situation de souffrance bien évidemment, mais surtout d'exclusion. Ce qui est terrible c'est que le fait de ne pas maîtriser ces trois savoirs va se révéler déterminant dans la vie de cet enfant devenu adulte.

Comment s'intégrer dans notre société sans ces compétences ? Comment acquérir une certification, un diplôme ? Comment se remettre ou se mettre en recherche d'emploi ? Comment gérer un budget ? Face à cette réalité, on ne peut rester muet et il faut bien sûr interpeller l'État, qui est le garant de notre service d'Éducation. Mais on ne peut se limiter à cela. Je n'ai hélas pas la solution, mais nous devons tous prendre conscience de ce problème et chaque niveau de collectivité doit s'en emparer absolument, décentralisation oblige.

Le second point que je souhaite avancer ici est celui des familles monoparentales. De nombreuses femmes se retrouvent seules avec

des enfants et ne parviennent pas à trouver, à retrouver, ou à conserver même simplement, un emploi pour des questions de garde d'enfants. Il est bien sûr possible d'avoir recours à une nounou, mais comment fait-on quand on gagne le SMIC ou moins quelquefois ? C'est pourquoi il faut multiplier les lieux de garde, mais surtout il faut multiplier des lieux de garde ouverts sur des horaires décalés. Sans cela, ces femmes ne parviendront pas à s'insérer ou à se réinsérer et pour certaines ce sera même le début de l'exclusion. Ce sont là des décisions relativement simples à prendre, faut-il encore que nos politiques en aient le courage !

Ces points méritent tout particulièrement notre attention parce qu'à mon avis ils touchent des personnes extrêmement vulnérables et ils posent des questions de fond : quelle société voulons-nous pour demain ? Comment voulons-nous vivre ensemble ? C'est à cette question que nous devons répondre et je crois que cet avis ouvre des portes ; à nous de poursuivre la discussion.

Je tiens à terminer en remerciant Denis-René pour sa recherche du consensus et pour ses compétences et connaissances, qu'il a su mettre au service de la commission. Je remercie également Caroline et Yamina pour leur patience et leur travail. Merci.



**Intervention de Monsieur Lucien MAZENC  
au nom du groupe Associations du 3<sup>ème</sup> Collège**

---

Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Je ne reprendrai pas ici les chiffres qui vous sont fournis dans le rapport et qui montrent combien le triptyque pauvreté/précarité/exclusion laisse sur le bord du chemin un nombre impressionnant de nos concitoyens de tous âges.

À l'issue de plusieurs mois de réflexion, d'auditions et de débats, la commission 4 a élaboré un avis dont nous tenons à souligner l'importance et nous devons saluer ici le travail de la chargée de mission, de son assistante et la compétence du rapporteur.

Dans cet avis il y a tout, et tout c'est parfois trop pour permettre une lecture facile. En ce qui concerne le groupe Associations, je dirai que nous sommes globalement d'accord et approuvons les nombreuses préconisations qui concluent cet avis et les propositions qui le ponctuent.

Toujours en tant que Groupe Associations, nous sommes particulièrement sensibles au développement consacré au rôle joué par le monde associatif en matière de lien social et nous ne pouvons que déplorer le fait que ces associations soient de plus en plus confrontées à des difficultés de financement et disposent de moins en moins de moyens, alors qu'il y a de plus en plus de besoins.

À propos du rôle de ces associations, qu'il me soit permis d'être satisfait de la séance d'amendements d'avant-hier après-midi qui a abouti à la suppression des deux dernières lignes de la page 93, je pense que vous les avez tous remarquées, où il était dit que les associations œuvrent davantage en ville qu'en milieu rural. Certes il y a certainement moins de repas servis par les Restos du cœur sur le plateau du Larzac que sur la place du Salin à Toulouse, mais en tant que Président de l'URAF, je me dois de rendre hommage aux

associations familiales rurales, aux ADMR (Aide à Domicile en Milieu Rural), et autres maisons familiales pour leur présence et les services rendus en milieu rural.

Puisque nous venons d'évoquer le mot « familial », je vous sais gré Monsieur le Rapporteur d'avoir mentionné les difficultés rencontrées, mais aussi le rôle joué par les familles, qu'elles soient monoparentales, recomposées ou autres, peu importe. N'oublions pas qu'en France la première Assedic c'est la famille, et pourtant combien de ces familles sont en grandes difficultés financières ?

À ce propos, cela m'amène à relever tout le développement fait sur les enfants pauvres, les enfants ne sont pas pauvres en tant que tels, mais ce sont des enfants nés dans des familles pauvres et l'aide à la pauvreté infantile doit commencer par l'aide, sous ses multiples formes, à apporter à leurs parents. Ce qui n'empêche pas par exemple de préconiser la multiplication en Midi-Pyrénées des écoles de la 2<sup>ème</sup> chance qui doivent être un vrai tremplin pour que les jeunes ne sombrent pas dans la précarité. Sans pour autant négliger toutes les actions en faveur de l'école, levier premier et ô combien important dans la lutte contre l'exclusion.

Lors de la Première Guerre mondiale, Georges Clémenceau a dit « la guerre est une chose bien trop sérieuse pour la confier à des militaires ». En écho lointain à ces propos, nous pourrions dire « la lutte contre l'exclusion est une chose bien trop sérieuse pour ne la confier qu'aux pouvoirs publics ».

Alors pour conclure, focalisons-nous un instant sur ce merveilleux triptyque qui depuis plus de 200 ans orne le fronton de nos édifices publics : liberté, égalité, fraternité. En notant que la liberté se légifère, l'égalité se légifère, la fraternité ne se légifère pas, elle se vit. Aussi, nous pouvons toujours interpeller les pouvoirs publics au travers de multiples préconisations, mais si dans le pauvre, le précaire, le marginal que nous croisons tous les jours, nous ne sommes pas capables de reconnaître un frère, nous serons passés à côté du sujet et

De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
Quels chemins vers l'inclusion ?

---

alors nous laisserons à l'État-Providence le soin de régler en vain le problème de l'exclusion.

Je vous remercie, **le Groupe votera cet avis.**



## **Intervention de Monsieur Christian GASTON au nom du groupe Force Ouvrière**

---

Il est toujours difficile en fin d'après-midi de faire des remerciements à Monsieur le Président du Conseil régional puisqu'il n'est pas là. Je suis comme Monsieur MAZENC, je m'aperçois que la Région même si elle est en commission permanente, ne montre pas son attachement à la pauvreté et à l'inclusion. C'est une remarque que je voulais faire en préliminaire, mais cela a été compensé par un rapport excellent fait par René-Denis VALVERDE qui a eu le mérite d'aborder un sujet qui n'est pas facile et que nous partageons.

Depuis plusieurs années, à mesure de l'impuissance croissante du politique à résoudre la question sociale, le vocabulaire utilisé pour parler de la pauvreté a délaissé le registre de l'exclusion pour celui de la pauvreté, de la vulnérabilité déplaçant le curseur de la responsabilité sociétale, vers celle des individus.

Le nombre de personnes en situation de précarité en France et plus particulièrement en Midi-Pyrénées est en augmentation, même si la France est encore un pays où il y a moins de pauvreté et d'inégalité qu'ailleurs en Europe.

L'avis présenté a le mérite d'aborder tous les chemins qui mènent à l'exclusion.

Le groupe FORCE OUVRIÈRE partage l'ensemble des résolutions et des préconisations proposées.

Le gouvernement s'est emparé de cette question en organisant les 10 et 11 décembre 2012, une conférence nationale contre la pauvreté, et pour l'inclusion sociale.

Ce gouvernement doit continuer et accélérer les mesures annoncées. On croyait un vrai changement pour les pauvres et je crois que les mesures annoncées ne sont pas pour enrayer la pauvreté dans ce pays, il reste encore du travail à faire.

On a relevé trois points essentiels dans les mesures annoncées :

- le RSA (Revalorisation sociale du salaire minimum) même si un geste est fait, pour nous il est insuffisant,
- le logement social et le nombre de places d'hébergement d'urgence,
- les mesures pour les jeunes de 18 à 25 sans qualification.

Ce pacte de solidarité présenté par le Premier ministre certes est un premier pas, mais sans créations d'emplois et sans pouvoir d'achat supplémentaire.

Dans ce pays la précarité se développe même pour ceux qui travaillent.

Travailleurs, chômeurs, exclus de la société sont de plus en plus pauvres et les riches de plus en plus riches. La France à deux vitesses continue, a progressé.

Pour défendre cette lutte contre les injustices,  
**le Groupe Force Ouvrière votera le projet d'avis.**

**Intervention de Monsieur Jean-Marie BELIN**  
**Personnalité Qualifiée**

---

Monsieur le Président du CESER, Cher Jean-Louis CHAUZY,  
Chers Collègues,  
Mesdames, Messieurs.

Comme des choses graves et importantes viennent d'être dites, vous me permettrez de prendre pendant un petit instant un autre angle sur ce sujet. Permettez-moi de commencer par un petit rappel : la commission des Affaires sociales et culturelles avait décidé, à l'unanimité, de traiter de la culture dans son avis. La force de persuasion du Président du CESER, descendu en réunion nous expliquer ses arguments, a imposé que l'on traite de la précarité et de la grande pauvreté. Je ne crois pas, en fait, que les deux sujets soient éloignés, au contraire.

Si vous vous rendez au CESE à Paris place d'Iéna, vous passez, forcément et obligatoirement, devant une plaque et une seule. Y est gravée la phrase suivante : « Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu est la dignité d'une nation fondée sur les droits de l'homme ». Cette phrase porte en elle non seulement l'avenir de la société française, mais l'avenir de l'humanité.

L'exclusion, c'est d'abord la mise en cause des Droits de l'Homme, le refus du droit à la dignité et le refus de l'accès à la culture : nous y voilà.

Oui, quitte à vous étonner un peu, les précaires, les exclus, expriment cela. Vous le trouvez dans rapport WRESINSKI qu'on a cité tout à l'heure, page 57 : « La demande culturelle des milieux défavorisés englobe aussi les arts, la beauté, les expressions artistiques de toutes sortes. Là encore, les plus pauvres expriment dans toute sa profondeur une attente qui vaut pour tous les milieux peu aisés. "Nous vivons toujours dans le laid" disent les adultes. "Chez nous,

« tout est vilain » disent les enfants. Et dès qu'une véritable chance leur est offerte, ils se lancent dans l'expression théâtrale, picturale ou musicale. »

Et encore celle-ci, page 100 du même rapport WRESINSKI : « Cette aspiration à la beauté et aux arts, c'est encore sur le terrain qu'elle est connue. Entourés de la laideur des rues et des cités pauvres, les oreilles toujours remplies des bruits du surpeuplement, les mains ne touchant jamais un objet de prix, ni des matières de qualité, les familles aux ressources les plus incertaines expriment mieux que d'autres un besoin fondamental de l'homme. »

L'un des mérites de notre rapport est de ne pas faire du combat contre la précarité et l'exclusion en Midi-Pyrénées, un combat en soi.

Mais la pauvreté et l'exclusion sont des réalités concrètes et palpables. Nous sommes restés, c'est le principal reproche que je lui ai fait, trop loin des réalités concrètes et palpables, nous sommes restés trop théoriques. La section des Affaires sociales du CES national de l'époque, il y a 25 ans, avait décidé de sortir de ses murs et de passer une journée entière dans la Cité de la promotion familiale d'ATD-Quart Monde à NOISY. Nous aussi, nous aurions dû le faire. La moitié de la section était à Paris, et je sais puisqu'ils l'ont écrit et certains le disent encore, qu'ils ont été profondément bouleversés, voire perturbés par cette journée.

Trois exemples vécus ici plus près de nous sur le terrain.

Le plus récent, c'est l'initiative de Radio France et de la Fondation Abbé Pierre. Un journaliste parraine un SDF, qui est équipé d'un iPod ou d'un iPad et échange des messages avec lui plusieurs fois par jour. L'hiver dernier, le précédent hiver aussi, si froid, une personnalité toulousaine de premier plan s'est rendue régulièrement sur les bords du Canal du Midi, pour apporter un petit-déjeuner chaud aux SDF, sous les ponts, à quelques dizaines de mètres de MATABIAU. Sans le dire, sans communiquer, mais en montrant l'exemple. Et cet exemple a été suivi !



Illustration de la notion un peu arbitraire de "seuil de pauvreté" : une dame, Paulette, âgée, vivait seule tout juste chichement, en location dans une petite maison de la fameuse rue Bernadette, à Toulouse, tout près d'ici. L'explosion d'AZF a tellement endommagé sa maison qu'elle en est sortie et a été logée en location à Brassac, dans le Tarn, provisoirement. Réparée et améliorée, sa petite maison a vu son loyer fortement augmenter. Elle n'a pas pu le payer : elle vit toujours, très pauvrement, à Brassac où elle n'a pas toujours eu, l'hiver dernier, les moyens de se chauffer correctement...

Il faudrait aussi un peu de temps pour souligner le phénomène récent de l'exclusion en milieu rural, et notamment celui de la grande pauvreté qui touche de plus en plus d'agriculteurs.

De tous les rapports du CESE national, selon Raymond SOUBIE, seuls deux rapports émergent de ces 25 dernières années : le rapport WRESINSKI et le rapport De GAULLE-ANTHONIOZ (Geneviève). Je souhaite à Denis René VALVERDE que son rapport reste, malgré ses longueurs (40 pages de plus que le rapport WRESINSKI...) et ses imperfections, dans le futur comme un rapport marquant et de qualité de cette mandature du CESER qui mérite donc d'être largement adopté.

Merci à tous.



**Intervention de Monsieur Christian TERRANCLE  
au nom de la Coordination Syndicale Solidaires Midi-Pyrénées**

---

Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Solidaires tient en premier lieu à remercier Caroline et Yamina, quand celle-ci n'était pas accaparée par les rencontres territoriales, ainsi que le Rapporteur et les membres de la commission.

Quand ce sujet a été proposé, pour ne pas dire plus, à la commission, Solidaires a fait part de ses craintes, partagées par d'autres, compte tenu de l'étendue et des enjeux de ce sujet, qu'il soit difficile, pour ne pas dire impossible, de trouver au final des points de consensus suffisamment forts pour être acceptés par toutes et tous. Pour autant, Solidaires s'est pleinement investi dans le travail de la commission et a pu, pour partie, se faire entendre.

Mais nos craintes initiales étaient justifiées parce que si chacune et chacun a tenté de faire sa part de chemin, fût-il semé d'embûches, il n'était pas possible d'aller assez loin pour les uns, trop loin pour les autres.

Certes, la question du logement a par exemple été abordée et en partie débattue. Mais un consensus aurait-il été possible si Solidaires avait demandé de suivre les mots d'ordre de la «Journée Européenne pour le droit au logement et à la ville» du 19 octobre dernier que je cite *«Non à la misère causée par la spéculation immobilière et foncière, la financiarisation du logement et les mesures d'austérité»* ?

Aurions-nous été d'accord si Solidaires avait réclamé le soutien du CESER aux réquisitions de bâtiments publics opérées par le collectif comprenant le DAL (Droit Au Logement), le Collectif SDF 31 et le GPS (Groupement Pour la défense du travail Social) ?

Certes, la question du travail et de sa place centrale a été abordée et en partie débattue. Mais Solidaires aurait-il été entendu s'il avait demandé d'emblée à intégrer des mesures telles que :

- le partage du travail avec une réduction massive du temps de travail et le maintien des salaires,
- le retour à l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans reposant sur 37,5 annuités de cotisations,
- l'amélioration draconienne des conditions de travail pour abolir la pénibilité et la précarité au travail,
- l'interdiction des licenciements remplacés par la «continuité du socle contractuel» ?

La commission aurait-elle suivi Solidaires si nous avions placé au centre de notre discours initial les revendications de la «Marche des Chômeurs Chômeuses et précaires» soutenue par la FSU et Solidaires et qui passait par Colomiers, Toulouse, Montauban, et Cahors avant l'été, en plein travail sur ce projet d'avis ?

Certes, la question de la santé a tout autant été abordée et en partie débattue. Mais Solidaires aurait-il été entendu si nous avions posé comme première pierre notre expression sur l'avis sur le PRS *«Le capitalisme nuit gravement à la santé, c'est aujourd'hui une évidence marquée par le processus de destruction des services publics à travers la planète, particulièrement accéléré depuis le début des années 1990.»* ?

Nous auriez-vous suivis si nous avions pris pour référence le conflit actuel au CHU de Toulouse, marqué par le blocage d'une partie du déménagement de la psychiatrie ou la grève qui dure depuis des mois au service des Urgences du CHIVA, le Centre Hospitalier Inter Vallée de l'Ariège ?

La réponse à ces questions est sans aucun doute négative. Nous ne l'avons donc pas présenté sous cet angle pour ne pas mettre en péril un travail et un texte. Mais nous n'en soutenons pas moins ces revendications et ces actions qui, de fait, pointent les limites de cet avis telles que nous les supposons à l'origine. Elles conduiront Solidaires à s'abstenir, non sans avoir complété son explication de vote et en pleine conscience que des thèmes forts traversent ce texte, que nous partageons ou que nous avons fait partager.

Travail, Logement et Santé ne sont pas des exemples de circonstance, mais trois révélateurs de l'exclusion et trois piliers de l'inclusion. Au-delà d'un certain nombre de constats et de préconisations que nous partageons, au delà d'une compassion sans aucun doute sincère, mais trop souvent théorique, une question se pose à notre société dans la recherche de réelles réponses. Sommes-nous prêts à sacraliser la solidarité en acceptant une solution évidente qui en passe obligatoirement par le partage des richesses ?

Le partage de la richesse produite peut s'effectuer de deux façons, également affectées par les politiques néolibérales. La première concerne la répartition primaire des revenus par le rééquilibrage de la part des salaires dans la valeur ajoutée alors que, d'un côté ce sont les dividendes qui se taillent la part du lion depuis des années et que, de l'autre la productivité horaire du travail a dans le même temps augmenté d'une façon considérable.

De ce double constat, Solidaires conclut que le rééquilibrage doit s'effectuer par trois voies qui ont historiquement été empruntées pour partager les gains de productivité :

- l'augmentation du salaire direct,
- l'augmentation des cotisations sociales,
- la réduction du temps de travail.

La seconde façon de partager les richesses concerne la redistribution des revenus, notamment par la fiscalité qui est le reflet de choix politiques et le résultat d'affrontements entre intérêts contraires.

Or, la mise en place du capitalisme néolibéral s'est accompagnée d'une contre-révolution fiscale dont l'objectif central a été de gommer le caractère redistributif de l'impôt.

En cette période dite de «ras-le-bol fiscal», nous souhaitons aborder en quelques mots l'analyse qu'il mériterait plutôt que de devenir un « buzz médiatique» sans profondeur qui risque d'alimenter un rejet de l'impôt, lequel constitue pourtant le lien entre l'individu et la société dans une démocratie.

En quelques mots, nous nous permettrons de rappeler, par l'exemple, les trois fonctions historiques de l'impôt :

- Le financement de l'action publique. Nous avons attentivement écouté hier le représentant du BTP pour le MEDEF nous dire que son secteur souffrait de deux maux : la baisse des investissements de l'État et des collectivités et la concurrence internationale. Qu'il nous soit permis de dire qu'il est pour le moins paradoxal de revendiquer, d'une part une libre concurrence sans contrainte et sans frontière, et de l'autre une réduction massive des dépenses publiques pour se plaindre par la suite de la compétition internationale et de l'indigence des collectivités publiques. Eh bien la réponse est dans l'harmonisation sociale par le haut, au niveau européen d'une part, et l'investissement public dans les infrastructures et les services de l'autre. Il semblerait que nous puissions nous rejoindre sur cette idée.
- La réduction des inégalités de revenus et de patrimoines. Nous avons attentivement écouté hier le représentant de la CGPME nous dire son désarroi devant les différences de réelles impositions sur les sociétés entre les grands groupes et les petites et moyennes entreprises. Qu'il nous soit permis de dire que la répartition des richesses, ce terme qui fait peur à nombre d'entre vous, ne concerne pas que les individus. Il est tout aussi valable pour les sociétés et la réponse est dans une harmonisation fiscale, a minima au niveau européen, dans la suppression des paradis fiscaux et toute une batterie de mesures nationales et supranationales sur lesquelles, pour le compte, nous pourrions tout autant être rejoints.
- L'incitation à modifier des comportements. Nous avons attentivement écouté hier le représentant des Chambres Régionales d'Agriculture nous parler de l'élevage et des territoires qui vont souffrir de l'écotaxe. Qu'il nous soit permis de dire que cet objectif initial d'incitation par l'impôt, au cas particulier environnemental, a été largement perverti par l'accumulation de mesures fiscales autrement appelées «niches fiscales». Elles rendent la fiscalité complexe, illisible

et leur efficacité économique ou sociale n'a jamais été réellement démontrée. Nous pourrions donc probablement nous rejoindre sur la proposition d'en supprimer un certain nombre et à tout le moins d'en faire l'évaluation et la révision.

Il ne faut voir aucune provocation dans cette démonstration, mais simplement l'idée qu'au fond nous pourrions nous accorder pour dire :

- qu'une véritable redistribution des richesses par les voies fiscales et sociales est nécessaire,
- que les impératifs de bien-être social en passent par là,
- et que les moyens d'y parvenir sont à notre portée.

Si nous saisissons ensemble ces opportunités, l'exclusion pourrait être, si ce n'est éradiquée, à tout le moins totalement marginalisée et nous aurions fait un grand pas vers l'inclusion de l'immense majorité de celles et ceux qui aujourd'hui sont perdus dans les limbes de nos égoïsmes individuels et collectifs.





**Intervention de Madame Marie-Christine ALBARET  
au nom des groupes CFE-CGC, CFDT, CFTC, et UNSA**

---

Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames Messieurs,  
Chers collègues,

Il s'agit d'une déclaration commune pour la CFE-CGC, la CFDT, la CFTC, et l'UNSA

Encore un peu de patience je crois que nous ne sommes plus que trois à intervenir.

Quel paradoxe !

Nous sommes aujourd'hui un pays riche, et ce, malgré la crise économique ;

Nous sommes aujourd'hui un pays où la place de l'école et de l'éducation est reconnue ;

Nous sommes aujourd'hui un pays où la démocratie existe ;

Nous sommes aujourd'hui un pays dont les valeurs ont conduit les générations antérieures à créer un système de protection sociale visant à pallier plus ou moins efficacement les accidents de la vie et à permettre l'accès des êtres humains en difficulté aux éléments considérés comme de première nécessité (je parle des soins, de l'éducation, des revenus de remplacement, du logement, etc.).

Et pourtant, ce rapport montre le nombre croissant de personnes vivant au dessous du seuil de pauvreté et rappelle qu'il existe même des travailleurs pauvres !

Si la pauvreté ne se confond pas avec l'exclusion, elle en est pourtant bien souvent le ferment.

L'exclusion est un processus dont les causes sont multiples et généralement le fruit d'un cumul de fragilités, par exemple sur le plan

de l'insertion professionnelle, de l'insertion sociale et familiale, du logement, de l'accès aux soins.

L'objet de ce rapport a été d'identifier les causes d'exclusion, mais surtout les remèdes à celles-ci.

En ce sens, il souligne l'importance de la solidarité sous toutes ses formes, individuelles et collectives. Si les solutions permettant de développer les solidarités collectives ont naturellement été abordées par la commission, nous ne pouvons ici passer sous silence la paupérisation progressive des seniors qui rendra de plus en plus difficile la solidarité familiale intergénérationnelle.

En outre, bien que le chômage ne soit pas la seule cause d'exclusion, il est aujourd'hui l'un des fléaux de notre société qui crée, non seulement une perte de revenus, mais aussi, souvent par réaction en chaîne, des ruptures sociales et/ou familiales. La création d'une véritable sécurisation des parcours professionnels s'impose.

De plus, face au chômage, l'obtention d'un travail salarié n'est pas la seule réponse. Nous pourrions, sans dogmatisme, faire coexister le système classique de l'entreprise ayant pour vocation de faire du profit avec des entreprises ayant pour motivation le bien de ses membres, des autres et du monde. Chaque motivation conduirait à un type d'entreprise différent. L'économie sociale et solidaire va en partie en ce sens et montre le chemin, mais nous pouvons certainement aller plus loin en créant de véritables entreprises autosuffisantes et mues par un juste équilibre. Bref, des entreprises au service des Hommes !

Enfin, s'il est souvent nécessaire pour lutter contre l'exclusion d'avoir des réponses d'urgence, le plus souvent curatives, et dont certaines relèvent même de solutions caritatives, le but de la société et le plus beau des dons qu'elle puisse faire relève avant tout de la capacité à rendre les Hommes libres et autonomes. Aussi, faut-il favoriser la capacité de chacun à trouver et retrouver confiance en lui-même. Mais cette confiance, nécessaire pour entreprendre et pouvoir vivre

dignement, est plus facile à détruire qu'à construire ou reconstruire, d'où l'importance de tous les moyens permettant de prévenir l'exclusion.

In fine, c'est un véritable choix de société qui se pose et l'on perçoit qu'il faudra vraisemblablement repenser les notions de travail, d'entrepreneuriat et de solidarité si l'on veut une société plus humaine.

Vous l'aurez compris, il s'agit d'un travail de longue haleine nécessitant l'action et l'implication de tous les acteurs socioéconomiques et la mise en place d'une véritable politique au sens le plus noble du terme.

Ce rapport n'est pas allé jusque-là, mais il plaide en ce sens.

**C'est la raison pour laquelle la CFE-CGC, la CFDT, la CFTC, et l'UNSA voteront favorablement ce rapport.**



**Intervention de Madame Malika BAADOUD**  
**Personnalité Qualifiée**

---

Monsieur le Président du CESER,  
Madame la Directrice,  
Messieurs les Vice-présidents,  
Mesdames les Conseillères, Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Je souhaite faire une courte intervention, non pas sur l'avis auquel j'ai participé et qui me tient à cœur, mais pour remercier Monsieur Denis-René VALVERDE. Oui un grand Monsieur qui a su par ses compétences, ses qualités humaines et son implication, donner toute son importance à un sujet aussi difficile.

Défendre nos concitoyens les plus fragiles, les plus exclus, n'est pas tâche facile et pourtant, mon cher Denis, c'est ton quotidien et le mien.

Je tiens à remercier mes collègues de la commission 4 qui, par leur diversité, ont beaucoup apporté à cet avis qui traite de l'exclusion et de la pauvreté.

Il est évident que **je voterai l'avis.**

Pour finir, je tiens à remercier chaleureusement Caroline HONVAULT et Yamina DUBOIS pour tout le travail et tout leur investissement, non pas sur cet avis, mais sur toute cette mandature. Ce sont deux personnes extraordinaires que je tiens à remercier chaleureusement. Merci.



**Intervention de Monsieur Georges BENAYOUN  
au nom du 1<sup>er</sup> Collège**

---

Monsieur le Président,  
Mes Chers Collègues,  
Mesdames Messieurs,

J'interviens au titre du 1<sup>er</sup> collège.

Dans les 45 minutes qui m'ont été accordées puisqu'on ne tient plus compte du règlement intérieur, je vais vous faire part de nos explications de vote. Rassurez-vous !

Face à un état de désorganisation sociale par manque notamment de solidarité, on peut entrer dans la précarité. On devient précaire dans des situations bien particulières, quand les conditions de travail se dégradent, quand apparaissent des difficultés à se loger, quand se dégrade la santé physique et/ou mentale.

Dès lors, le précaire va glisser dans un état pathologique avec une dévalorisation de soi, ce que les psychiatres ont coutume d'appeler la baisse de l'estime de soi. C'est surtout quand il prend conscience que la précarité s'inscrit dans la durée, dans un avenir incertain, sans bases solides, que le précaire devient malade. Il sombre dans la maladie.

Oui la précarité est un état morbide qui nécessite une prise en charge, certainement sociale, mais très souvent médicale. Quoi de plus logique que la commission 4 se soit saisie du problème !

Il faut bien faire la différence entre la précarité et la pauvreté, la précarité est le reflet d'une situation sociale dans laquelle aucune garantie pour l'avenir ne peut être trouvée, l'avenir paraît incertain. La pauvreté est une situation économique en rapport avec une insuffisance de ressources qui permettrait de vivre dignement dans une société donnée.

Les facteurs d'exclusion sociale sont nombreux, un faible niveau d'études, le chômage, la maladie, le handicap, le mal logement, l'âge avancé, l'isolement, la violence, la criminalité, la marginalité, la prostitution, les conduites addictives, l'accès aux soins difficile, l'immigration, l'endettement. Il faut bien différencier l'exclusion sociale temporaire qui est un état forcément réversible et l'exclusion sociale définitive qui est un facteur étiologique de la précarité.

Au plan régional, peut-être que ce projet d'avis n'a pas suffisamment mis en évidence les situations d'exclusion en lien direct avec les spécificités de Midi-Pyrénées et notamment une région dans laquelle la moyenne d'âge est très avancée (l'image de la France de 2015-2020), le seuil de précarité est supérieur au seuil national et enfin une ruralité importante.

La lutte contre l'exclusion ne mentionne que des droits sans jamais aborder la responsabilité de ceux qui en bénéficient. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu rappeler un texte qui reprend presque mot à mot cette notion de responsabilité, il s'agit de la contribution au séminaire gouvernemental du 19 août 2013 produite par Jean PISANI-FERRY, Commissaire général à la stratégie et à la prospective dans le cadre de la réflexion sur le thème : quelle France dans dix ans ?

Je vous rappelle que le Commissariat général à la stratégie et à la prospective avait été annoncé par le président de la République dont l'objet est « d'apporter son concours au gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyens et à long terme, de son développement économique, social, culturel et environnemental, ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics ».

Que disait Jean PISANI-FERRY, je le cite « *la recherche de l'inclusion doit être la priorité d'une société avancée. Il n'en demeure pas moins que dans un contexte de contraintes budgétaires, la participation de chacun à la production collective est indispensable à la soutenabilité financière de notre modèle social. Dès lors, la solidarité doit*



*également faire l'objet d'une réflexion sur les droits et les devoirs qui sont assortis. Plusieurs questions devront être mises en débat :*

- *Quels risques sociaux la société doit-elle couvrir ?*
- *Comment articuler l'universalité, la contributivité, la redistribution dans notre modèle social ?*
- *Quels critères de ciblage retenir pour qualifier les individus démunis au-delà du seul revenu ?*
- *Quelle contrepartie à la solidarité ? Travail, investissement dans des activités associatives, service civique ?*
- *Quel équilibre entre protection générale obligatoire et protection complémentaire choisie individuelle ou collective ? La place du travail, disait-il, est au cœur de notre modèle et au fondement de la citoyenneté économique ».*

Ce texte a fait partie d'un amendement qui a été recalé par la commission 4, à juste raison parce qu'il arrivait très tard et qu'on n'avait pas le temps d'en rediscuter. Mais je tenais à vous en faire part.

Mes chères et chers collègues, ce rappel étant fait, permettez-moi en cette fin de mandature de saluer une fois de plus le travail remarquable réalisé par la commission 4, par Caroline HONVAULT et Yamina DUBOIS notre secrétaire, et par le Rapporteur de cet avis, mon ami Denis-René VALVERDE dont l'expérience en la matière nous a permis d'aborder le sujet dans sa globalité et le tout sous l'œil vigilant de notre président Philippe de LORBEAU.

Bien entendu, **le premier collègue votera cet avis**

Merci.



**Intervention de Monsieur Jean-Louis CHAUZY**  
**Président du Conseil Economique Social et Environnemental**  
**Régional**

---

**Monsieur le Président,**

Je ne sais si le rapporteur veut intervenir, non ? Philippe non plus ? Puisque j'ai été interpellé, je voudrais répondre à Jean-Marie BELIN, tout d'abord je ne suis pas un dictateur et je n'ai pas vocation à le devenir. Il fait une confusion, je ne suis pas descendu en commission pour imposer un point de vue personnel, j'ai été invité par le Président de la commission des Affaires sociales ; après la décision du bureau de faire une saisine sur la culture, Philippe de LORBEAU m'a demandé de venir expliquer la position du bureau. Je suis intervenu en commission après la position du bureau, puisqu'au CESE auquel vous avez fait référence, comme en Midi-Pyrénées, c'est le bureau qui décide du choix des saisines, calendrier, rapporteur, cahier des charges.

C'est après le débat en bureau qu'il y a eu un vote unanime avec quelques abstentions qui a dit « en préoccupation pour l'année on prend la précarité, la pauvreté et l'exclusion, après on abordera la question de la culture ».

À l'invitation du Président de la commission des Affaires sociales, je suis venu expliquer la position du bureau qui n'est pas une position personnelle. Au bureau vous le savez, j'ai un point de vue, s'il n'est pas partagé, cela reste mon point de vue. Et je mets en œuvre, avec les Vice-présidents nous mettons en œuvre les décisions qui ont été votées.

Je pense que la commission a dû être ouverte à toutes les propositions pour fonctionner, faire les auditions, on n'interdit rien, l'administration non plus. La seule limite que l'on a est financière, quand il faut faire appel à des déplacements pour expertise, mais nous procédons plutôt par l'ouverture donnée à chacun et chacune

avec la possibilité d'avoir la meilleure expertise possible pour faire un rapport.

Mon deuxième commentaire concerne la conception que l'on peut avoir du CES, qu'on y soit depuis peu ou depuis longtemps. Le challenge est d'arriver à trouver des positions, des compromis partagés sur des positions, sans que chacun ne renie ses convictions. Vous savez aussi, pour appartenir à des organisations, qu'un rapport du CES ne doit pas être l'addition, je ne dis pas le catalogue, je suis passé par là pendant 20 ans, cela ne peut pas être l'addition des positions de congrès des 40 organisations, sinon on n'y arrivera jamais. D'où la complexité !

Il y a huit centrales syndicales, autant dans le collège 1, il faut se mettre d'accord sur un socle commun de convictions partagées pour faire progresser la situation de notre région là où l'on est en responsabilité. Après, chacun a une analyse de la région, de la France, de l'Europe et du monde qui est légitime, qu'on ne doit jamais oublier. Mais il faut arriver à se mettre d'accord sur un socle commun de propositions partagées pour avancer et faire progresser le cours des choses.

Un de nos challenges sera de faire partager ensuite ce que l'on va voter à la Région, il faudra prendre le chemin des départements. J'ai signalé ce matin à Caroline et je lui ai offert la Dépêche Aveyron parce qu'a été signée hier une convention entre la préfecture de l'Aveyron, l'État et le Conseil général pour lutter contre la précarité. Suite à l'un des premiers rapports que j'avais souhaité en arrivant aux affaires en 1995, et en nous appuyant sur un grand monsieur Louis DOUSTE-BLAZY comme tu as dit Denis-René VALVERDE, nous avons fait le tour des 8 Conseils généraux après avec le président de la commission pour voir comment nos propositions pouvaient être prises en compte. On a été reçu partout par les 8 présidents de Conseils généraux parce que c'est leur compétence. Là il faudra faire le même exercice, il faudra faire des kilomètres pour aller faire la promotion de nos idées. C'est un travail utile et intéressant.

J'interroge l'assemblée pour savoir s'il y a des votes contre.

- Contre : Aucun
- Abstentions : 17
- Pour : 89

70 présents, 36 pouvoirs, 106 votants,  
89 suffrages pour **cet avis qui est adopté.**

Merci au Président de la commission Denis-René VALVERDE et aux collaboratrices, le tandem Caroline et Yamina.

Nous ferons vivre ce rapport en allant le faire partager pour que des propositions opérationnelles puissent être mises en œuvre.



## GLOSSAIRE

<b>AAH</b>	Allocation aux Adultes Handicapés
<b>ADEME</b>	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
<b>AHI</b>	Accueil - Hébergement - Insertion
<b>AHI-DCS</b>	Dispositif Accueil-Hébergement-Insertion
<b>ALD</b>	Affection de Longue Durée
<b>ALT</b>	Allocation Logement Temporaire
<b>APA</b>	Allocation Personnalisée d'Autonomie
<b>API</b>	Allocation de Parent Isolé
<b>APL</b>	Aide Personnalisée au Logement
<b>ARSEEA</b>	Association Régionale pour la Sauvegarde de l'Enfant, de l'Adolescent et de l'Adulte
<b>AS</b>	Allocation Supplémentaire
<b>ASE</b>	Aide Sociale à l'Enfance
<b>ASPA</b>	Allocation de Solidarité aux Personnes Agées
<b>ASS</b>	Allocation de Solidarité Spécifique
<b>CADA</b>	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
<b>CAE</b>	Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi
<b>CAF</b>	Caisse d'Allocation Familiale
<b>CAP</b>	Certificat d'Aptitudes Professionnelles
<b>CARSAT</b>	Caisse Assurance Retraite et Santé Au Travail
<b>CASF</b>	Code de l'Action Sociale et des Familles
<b>CCAPEX</b>	Commissions départementales de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives
<b>CCAS</b>	Centre Communal d'Action Sociale
<b>CCPS</b>	Comité de Coordination pour la Promotion et en Solidarité des communautés en difficulté
<b>CDAD</b>	Conseil Départemental d'Accès au Droit
<b>CDD</b>	Contrat à Durée Déterminée
<b>CER</b>	Contrat d'Engagements Réciproques
<b>CESU</b>	Chèque Emploi Service Universel
<b>CFAS</b>	Centre de Formation d'Apprentis Spécialisés
<b>CHRS</b>	Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
Quels chemins vers l'inclusion ?

<b>CHU</b>	Centre Hospitalier Universitaire
<b>CIAS</b>	Centre Intercommunal d'Action Sociale
<b>CISPD</b>	Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
<b>CLAS</b>	Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité
<b>CNAMTS</b>	Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés
<b>COG</b>	Convention d'Objectif et de Gestion
<b>CPAM</b>	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
<b>CUI</b>	Contrat Unique d'Insertion
<b>DALO</b>	Droit au Logement Opposable
<b>DDCSPP</b>	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
<b>DPT</b>	Document de Politique Transversale
<b>EHPAD</b>	Établissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
<b>EI</b>	Entreprise d'Insertion
<b>ESAT</b>	Établissement et Service d'Aide par le Travail
<b>FNARS</b>	Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale
<b>FSL</b>	Fonds de Solidarité pour le Logement
<b>HLM</b>	Habitation à Loyer Modéré
<b>IME</b>	Institut Médico-Educatif
<b>IMPRO</b>	Institut Médico professionnel
<b>INSEE</b>	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
<b>MCEF</b>	Maisons Communes Emploi-Formation
<b>MSA</b>	Mutualité Sociale Agricole
<b>ONEPS</b>	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
<b>PAIO</b>	Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation
<b>PAJE</b>	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
<b>PARSA</b>	Plan d'Accueil Renforcé pour les Sans Abri
<b>PCH</b>	Prestation de Compensation du Handicap
<b>PDALPD</b>	Plan Départemental d'Action pour le Logement des



De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion.  
 Quels chemins vers l'inclusion ?

	Personnes Défavorisées
<b>PDI</b>	Programme Départemental d'Insertion
<b>PLH</b>	Programmes Locaux de l'Habitat
<b>PLIE</b>	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
<b>PLU</b>	Plan Locaux d'Urbanisme
<b>PLIE</b>	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
<b>PMI</b>	Protection Maternelle Infantile
<b>PPAE</b>	Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi
<b>REAAP</b>	Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents
<b>RMI</b>	Revenu minimum d'insertion
<b>RQTH</b>	Reconnaissance de la Qualité de Travailleur Handicapé
<b>RSA</b>	Revenu de Solidarité Active
<b>SIAO</b>	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
<b>SCOT</b>	Schémas de Cohérence Territoriale
<b>SDF</b>	Sans Domicile Fixe
<b>SEGPA</b>	Sections d'Enseignement Général et Professionnel Adapté
<b>SIAO</b>	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation des Sans-abri
<b>SNCF</b>	Société Nationale des Chemins de Fer
<b>SRESR</b>	Schéma Régional Enseignement Supérieur et Recherche
<b>SYPLO</b>	SYstème Priorité LOgement
<b>TVA</b>	Taxe sur la Valeur Ajoutée
<b>UNCCAS</b>	Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale
<b>UNIOPSS</b>	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
<b>USH</b>	Union Sociale pour L'Habitat





**Communiqué de presse de Jean-Louis CHAUZY  
Président du Conseil Economique Social et  
Environnemental Régional Midi-Pyrénées**

**Toulouse le 24 octobre 2013**

**De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion. Quels  
chemins vers l'inclusion ?**

Le CESER Midi-Pyrénées vient de conduire une nouvelle réflexion autour des questions de vulnérabilité, de précarité et d'exclusion. Le rapport intitulé : « De la vulnérabilité économique et sociale à l'exclusion. Quels chemins vers l'inclusion ? » sera présenté le 24 octobre 2013 par Denis-René Valverde.

Le sujet est complexe, à la fois parce que l'exclusion est un terme unique pour décrire des situations très diverses, qu'il s'agit d'un processus dont les causes sont multiples et parce que le panorama des acteurs qui interviennent à un niveau ou à un autre en faveur de la lutte contre les exclusions est lui aussi complexe.

Dans un contexte de montée de l'individualisme et d'une mutation du marché du travail, avec l'augmentation du chômage et de la précarité dans l'emploi, la fragilisation d'une part croissante de la population en Midi-Pyrénées, comme ailleurs, remet en cause le système de solidarité et met à mal la cohésion sociale.

Les préconisations du CESER s'organisent autour de trois axes :

**1) Répondre à l'urgence** en agissant sur deux axes : le logement/hébergement et l'aide alimentaire. En effet, le secteur du logement constitue un des piliers de l'inclusion, le CESER demande l'augmentation du nombre de logements et de places d'hébergement. Par ailleurs, en matière d'aide alimentaire, le CESER estime que les pouvoirs publics doivent augmenter les financements qui sont accordés aux associations pour leur permettre de remplir leurs missions.

**2) Prévenir l'exclusion** » car le premier enjeu est de chercher à comprendre comment et pourquoi les individus « basculent » pour tenter d'empêcher le déclenchement du mécanisme. **Trois axes sont alors prioritaires : le couple Education/formation, le développement économique, le couple Culture/lien social.**

En effet, CESER est convaincu **du rôle central de l'éducation et de la formation** pour prévenir l'exclusion. L'école doit assurer l'acquisition des savoirs de base et s'attacher à faire acquérir aux élèves un sens critique permettant de favoriser l'accès à la citoyenneté. En ce sens, il préconise de soutenir le rôle éducatif et de promotion sociale de l'école vis-à-vis des populations les plus fragilisées.

Sur l'axe proprement développement économique, le CESER affirme sa conviction **que l'accès à l'emploi constitue le principal facteur pour sortir de l'exclusion**, parce qu'au-delà du revenu qu'il procure, le travail est vecteur d'identité sociale et de relations sociales. Les solutions proposées par le CESER visent l'amélioration de la compréhension des employeurs et des personnes en situation de précarité les uns par rapport aux autres. La place centrale donnée au travail ne doit pas faire oublier qu'un travail d'accompagnement global, prenant en compte d'autres aspects de la vie quotidienne (logement, santé, etc.), est souvent indispensable, en particulier pour les publics dont la gravité des difficultés rencontrées les empêchent de pouvoir réoccuper dans l'immédiat un emploi.

Sur la dimension sociale et culturelle, le CESER considère que pour organiser un système de solidarité qui apporterait une réponse à l'exclusion, **il faut créer les conditions qui favorisent le lien social**. C'est pourquoi, il juge nécessaire que les collectivités territoriales, l'Etat mais aussi l'Europe encouragent les lieux créateurs de lien social.

**3) Changer de méthodes pour changer de regard.** L'exclusion est en partie induite ou tout du moins renforcée par la manière dont le système fonctionne, rendant ainsi indispensable de changer la grille d'analyse et de compréhension du phénomène. Cela signifie pour le CESER la recherche d'une plus grande cohérence du contenu des responsabilités et une meilleure coordination entre les différents acteurs et actions. En particulier, pour favoriser une approche transversale des situations, il juge pertinent de créer davantage de liens entre les compétences économiques et sociales des acteurs et d'encourager les acteurs qui œuvrent sur ces deux axes. Pour favoriser la rencontre et les échanges entre les différents acteurs, il propose d'organiser une Conférence Régionale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, sur le modèle de la Conférence Nationale du même nom qui s'est tenue en décembre 2012.

Pour le CESER, il est indispensable de reconnaître le rôle et la compétence des associations, qui jouent un rôle unique en matière de vie démocratique, d'expertise et d'innovation, dans la proximité. Par ailleurs, la posture des services de l'Etat et des collectivités territoriales vis-à-vis du monde associatif doit être celle de la co-construction des politiques et pas seulement la simple édicition et application de règles.

Le CESER affirme également son attachement à une évaluation participative et qualitative des politiques et actions menées pour lutter contre l'exclusion et préconise la création d'un système d'évaluation régionale des politiques et des dispositifs existants, ce qui passe par la mise en place d'un système d'information efficient et cohérent.

Enfin, le CESER consacre des développements à la question de la participation des usagers aux décisions qui les concernent, question fondamentale qui est de « faire avec » plutôt que « faire pour ». Cependant, pour lui, la mise en œuvre de cette participation ne peut se faire sans une réflexion sur la manière de faire. En effet, les habitudes de fonctionnement actuelles font qu'il est parfois difficile pour les professionnels d'entendre et d'intégrer la parole des usagers et leur analyse. Aussi, la réussite de la démarche suppose une adaptation du système et l'engagement des partenaires institutionnels, des travailleurs sociaux aussi bien que des personnes en situation d'exclusion. Il s'agit alors, pour le CESER, de trouver les outils, les méthodes, permettant de définir des objectifs communs, qui favoriseront la compréhension mutuelle et la co-élaboration de politiques sociales.

\*\*\*