

Ministère du travail, des relations sociales
et de la solidarité

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE
CONSEIL SUPÉRIEUR DU TRAVAIL SOCIAL
5^e mandature

Rapport au ministre chargé des affaires sociales

Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion



**Pauvreté et exclusion sociale :
un défi pour notre société, un enjeu majeur pour le travail social**

2007
ÉDITIONS DE L'ÉCOLE NATIONALE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Ce document a été élaboré au sein du groupe de travail Le travail social face à la grande pauvreté et à l'exclusion, sous la direction de Christian Chassériaud, président du groupe.

Les rapporteurs

M. Jean-Baptiste Plarier	Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)
Mme Line Gillon	Conférence des conseillers techniques en travail social des directions départementales et régionales des affaires sanitaires et sociales
Mme Paola Parravano	Association nationale des assistants de service social (ANAS)
M. Franck Tanifeani	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)
M. André Rousselet	Syndicat national d'associations d'employeurs de personnels au service des centres sociaux et socioculturels (SNAECSO)

Mandat

La pauvreté fait des ravages. Elle est une source multiple d'exclusion sociale et de gaspillage du potentiel humain. Ce n'est pas seulement une question d'insuffisance de revenu. Amartya Sen¹ considère la pauvreté comme la privation de la qualité de la vie et de libertés fondamentales. Elle peut être définie comme la condition dans laquelle se trouve un individu (ou une famille ou un groupe) privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et favoriser son inclusion dans la société².

L'élimination de la pauvreté et la lutte contre l'exclusion sont des préoccupations affirmées au niveau mondial, européen et national. Ainsi l'Assemblée générale de l'ONU a proclamé la décennie 1996-2006 « Décennie des Nations unies pour l'élimination de la pauvreté³ ». Les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Union européenne réunis en Conseil européen⁴ sont convenus de la nécessité de prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté, et de faire de la lutte contre l'exclusion et de la promotion de l'intégration sociale un axe essentiel de la stratégie globale de l'Union européenne en vue du renforcement de la cohésion sociale. Enfin, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, qui a pour objectif de garantir à tous l'accès aux droits fondamentaux en ce qui concerne l'emploi, le logement, la santé, la justice, l'éducation et la formation, la culture, la protection de la famille et de l'enfance, qualifie la lutte contre les exclusions

1. A. Mach, « Amartya Sen, développement et santé », *À notre santé*, OMS, mai 1999. Amartya Sen est professeur de philosophie et d'économie, Nobel d'économie en 1998.

2. D'après la définition figurant dans le projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Assemblée nationale du Québec.

3. Résolution 51/178 du 16 décembre 1996 qui a pour thème : « *L'élimination de la pauvreté est un impératif éthique, social, politique et économique pour l'humanité* ».

4. Réunion du Conseil européen des 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne : « Il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés... » Voir aussi notamment les conclusions des Conseils européens de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, de Nice les 7, 8 et 9 décembre 2000.

d'« impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains ».

La pauvreté est un phénomène complexe, difficile à cerner et donc à quantifier. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) fait la distinction entre :

- la pauvreté, définie comme l'insuffisance des ressources. L'approche monétaire de la pauvreté passe par la détermination d'un seuil de pauvreté (absolu ou relatif) qui peut être regardé comme le niveau de pauvreté que le corps social juge acceptable ou non. Elle est souvent complétée par des indicateurs liés aux conditions de vie (logement, équipement, consommation, etc.) ;

- la précarité, caractérisée par un ensemble d'incertitudes et de fragilités souvent cumulatives quant aux ressources et aux conditions de vie (emploi, logement, santé, etc.) ;

- l'exclusion, qui se réfère à un processus de désintégration sociale fondé sur diverses dimensions : économique par l'insuffisance chronique voire l'absence de ressources, la non-reconnaissance ou le non-usage des droits (sociaux, civils et politiques), enfin la faiblesse ou l'absence de relations sociales. L'ONPES considère l'exclusion comme « [la] forme [la] plus aiguë de relégation sociale que la crise économique et les situations de non-droit engendrent chez les individus, familles ou groupes sociaux⁵ ».

La loi implique l'ensemble du corps social dans la lutte contre l'exclusion puisqu'elle en fait une « priorité de l'ensemble des politiques nationales ». L'État, les collectivités territoriales, les institutions sociales et médico-sociales doivent en conséquence poursuivre « une politique destinée à connaître, prévenir et supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions », les travailleurs sociaux étant naturellement chargés de la mise en œuvre de cette politique.

Pourtant les travaux lancés par l'ONPES⁶ sur les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans l'opinion et dans la presse montrent que si l'action des bénévoles est valorisée, celle des professionnels de l'action sociale est soit incomprise, soit ignorée. Néanmoins la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion concerne en premier lieu les travailleurs sociaux car, ainsi que l'affirme le Conseil économique et social, « l'accès aux droits, le réapprentissage des savoirs de base, l'emploi et la formation à l'emploi, le logement, l'accompagnement social, la réinsertion au sein de la vie sociale, telle est la pierre angulaire qui fonde le travail social et l'action des travailleurs sociaux⁷ ».

Le mandat confié au Conseil supérieur du travail social est donc de mener une réflexion sur le positionnement et la représentation du travail social professionnel dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la grande pauvreté et

5. Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Rapport 2000, La Documentation française.

6. Les travaux de l'ONPES. Rapport 2001-2002, La Documentation française.

7. *Mutation de la société et travail social*, rapport du Conseil économique et social, mai 2000.

l'exclusion sociale, de mettre en perspective les enjeux, les moyens et les méthodes. Il aura à mettre en lumière particulièrement :

- les définitions des missions données aux professionnels (nature, moyens, cadre institutionnel et territorial, etc.) ;
- les modes d'intervention particuliers et notamment ceux qui requiert la prise en charge de personnes très désinsérées (exemple : nécessité pour le travailleur social d'aller au-devant des personnes) ;
- l'analyse des pratiques qui permettent de conjuguer les temporalités apparemment paradoxales de la prise en charge de l'urgence sociale et de l'accompagnement dans la durée ;
- les références éthiques qui fondent l'intervention sociale face à des personnes qui souvent n'ont pas ou plus de demande ;
- les types d'actions innovantes et l'analyse des facteurs de leur réussite ;
- la formation des professionnels, initiale et continue, concernant la connaissance des publics, les dispositifs utilisables, l'exercice des droits ;
- l'information des professionnels sur l'état actuel des connaissances et leur évolution sur la scène française comme sur la scène internationale.

Le groupe de travail tiendra le CSTS régulièrement informé de l'avancée de ses travaux. Avant la fin de la première année de la mandature, il présentera à l'assemblée plénière un document écrit exposant la démarche qu'il entend suivre, les principaux points qu'il prévoit d'aborder et un rapport d'étape détaillé avant la fin de la seconde année de la mandature. Enfin le groupe proposera son rapport final à l'approbation de l'assemblée plénière du conseil avant la fin de la mandature.

Introduction

Le choix de travail du groupe et son positionnement

Il paraît difficile de « traiter » de la question de la pauvreté sans la resituer dans les problématiques globales liées à la pauvreté en France. Désormais, les travailleurs sociaux sont confrontés à des pans entiers de la population qui subissent de manière durable des phénomènes de précarisation. Les situations de grande pauvreté en constituent un des extrêmes.

Si le travail social a pour mission de lutter contre la pauvreté, il a aussi comme objectif de prévenir, autant que faire se peut, ces situations. Mais il faut reconnaître qu'il n'en a pas toujours les moyens et que ces situations relèvent d'actions plus globales liées aux décisions aussi bien du politique que de l'économique.

Le positionnement du travail social face à la pauvreté n'est donc pas simple. Dans les années de plein-emploi, dites des « trente glorieuses », le travail social pouvait s'appuyer sur des objectifs de promotion sociale des individus et des groupes. Cette promotion était possible à travers l'accès à des emplois qui procuraient non seulement des revenus liés à l'activité salariée, mais aussi les protections sociales inhérentes à ce statut. De plus, dans les années soixante et soixante-dix, le travail social traitait des situations individuelles de pauvreté dont le nombre était limité.

Avec les différentes crises successives, les transformations du marché du travail et l'augmentation du chômage, la pauvreté est devenue massive et le travail social a dû faire face à une augmentation sans précédent du nombre de pauvres et de précaires. Le positionnement qu'il avait acquis au cours des années de croissance économique et sociale ne peut donc plus être semblable

à celui qu'il est nécessaire d'avoir aujourd'hui face à des situations difficiles, de plus en plus nombreuses, hétérogènes et souvent sans solution à court ou moyen terme, « l'ascenseur social » pour les plus démunis étant globalement en panne.

Il n'est pas possible de comparer la fonction du travail social face à la pauvreté dans les années soixante-dix avec celle des années quatre-vingt-dix car, dans le même temps, les représentations qu'ont les professionnels de la pauvreté se sont transformées. D'une vision autour des laissés-pour-compte au moment des années de croissance à celle d'une montée des phénomènes de pauvreté et d'exclusion aujourd'hui, il existe diverses formes de représentations qui ont des effets sur les pratiques du travail social. Les travailleurs sociaux sont souvent submergés par le nombre de personnes pauvres qu'ils doivent accueillir et accompagner, ce qui entraîne chez eux soit des phénomènes d'usure professionnelle, soit des lassitudes dues à l'absence de solutions face à ces situations qui, faute d'issues, ont tendance à se chroniciser. Les actions de prévention des situations de pauvreté et d'exclusion sont souvent réduites au minimum, quand elles ne sont pas délaissées, pour répondre aux situations d'urgence qui se développent, en repoussant au lendemain la recherche de solutions de plus en plus hypothétiques. Les pratiques du travail social et de l'intervention sociale sont ainsi confrontées à leurs limites face à la pauvreté et à l'exclusion. Il s'ensuit une impression d'impuissance sociale et d'épuisement dont les effets en retour sont très négatifs sur l'action même des travailleurs sociaux.

Dans ce contexte, la mise en perspective des enjeux et des méthodes concernant le travail social face à la pauvreté et l'exclusion est difficile. Elle demande de prendre en compte les objectifs recherchés par les différentes politiques d'insertion et de cohésion sociale qui vont représenter parfois des leviers mais aussi, souvent, des obstacles, face aux besoins des populations pauvres et exclues.

L'organisation de la réflexion et la démarche du groupe de travail

Ce rapport est le fruit d'une démarche collective (voir Annexe II) qui s'est déroulée sur trois années. Chaque membre du groupe de travail était présent au titre de l'organisation qu'il représentait. Mais la règle fixée, dès le départ des travaux de la commission, a été que chaque participant s'exprimerait bien sûr au titre de l'organisme qu'il représentait mais aussi avec sa technicité, ses convictions personnelles, ses engagements, ses propres analyses.

Au fur et à mesure de la démarche du groupe, une réflexion collective s'est manifestée. Elle s'est approfondie tout au long des différentes rencontres pour s'arrêter au contenu de ce rapport qui reflète la démarche partagée par

ses membres. Le sujet à traiter était délicat et sensible. Délicat, car il s'agissait de mettre sur la table ce qui compose aujourd'hui les rapports entre le travail social et la pauvreté. Sensible, car aborder la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale c'est toucher de près les contradictions d'une société capable de créer d'immenses richesses mais aussi confrontée à de grandes difficultés pour les partager. On l'a vu récemment avec la révolte des banlieues et celle des étudiants contre le contrat première embauche (CPE), la précarité sociale inquiète bon nombre de nos concitoyens. Tout le monde souhaite y échapper mais chacun sait qu'il peut la connaître et la vivre, occasionnellement ou durablement.

Les travailleurs sociaux exercent des métiers qui sont en permanence au contact avec les populations pauvres. Ils savent que la pauvreté n'est pas uniquement un handicap lié à l'individu mais qu'elle devient une forme importante de handicap social qui pénalise celles et ceux qui en sont plus les victimes que les auteurs. Le groupe de travail a été conscient de l'ensemble de ces éléments pour mener sa réflexion autour du « travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et l'exclusion ».

Un rapport intermédiaire, issu d'une première étape du travail de la commission, avait été transmis à l'assemblée plénière du CSTS en juin 2004. Il se décomposait en quatre chapitres. Le premier traitait des « tendances et des approches statistiques de la pauvreté et de l'exclusion », le second de « l'évolution des politiques d'action sociale face à la pauvreté et l'exclusion », le troisième, des « fonctions et missions du travail social au regard de la pauvreté et de l'exclusion ». Enfin, le quatrième traitait des « questions autour des modes d'intervention des travailleurs sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les exclusions ». Validé par l'assemblée plénière, son contenu restait marqué par des évidences sur le sujet sans, pour autant, proposer un nouveau cadre de réflexion et une démarche plus innovante autour de la question « travail social et pauvreté ».

Au début de l'année 2005, le groupe de travail a choisi définitivement la démarche explicitée dans ce rapport final. Le rapport intermédiaire de 2004 a été complètement remanié en vue d'une présentation en quatre parties correspondant à l'état des réflexions et des analyses du groupe de travail :

- La première affirme que « le monde a changé » et que pauvreté, précarité et exclusion n'ont pas les mêmes visages que dans l'immédiat après-guerre : de nouveaux visages de la pauvreté sont apparus, qu'il nous faut prendre en compte pour redéfinir le rôle du travail social autour de cette question.

- La deuxième partie affirme la nécessité « d'inverser le rapport à la pauvreté » et plus particulièrement les représentations sociales que nous avons des personnes pauvres, exclues et démunies. Inverser le rapport, cela signifie

inscrire le travail social dans un « autre rapport social », développé dans la troisième partie.

- La troisième partie développe ce nouveau rapport comme celui de l'alliance : la démarche s'enracine dans une approche autour du « comment agir avec les plus pauvres ? » ou encore du « comment co-construire avec eux des réponses qui soient adaptées et à leurs besoins et à leurs intérêts ? »

- La quatrième partie enfin propose six préconisations sur des points qui sont autant de leviers nécessaires au développement d'un accompagnement social des plus pauvres basé sur des pratiques d'alliance.

Ce rapport n'a pas l'intention de présenter une série de mesures et de recettes. Il fait état d'une démarche qui est à débattre et à s'approprier en lien avec les différentes pratiques et dispositifs existants en matière d'action sociale en direction des personnes isolées ou des populations pauvres. Il était dans le rôle du Conseil supérieur du travail social d'éclairer par des approches nouvelles cette question de la pauvreté persistante dans notre société riche. Il le fait dans le cadre de sa mission autour du travail social.

Ce rapport du CSTS est un rapport engagé essayant d'éviter les partis pris. Il présente la voie qui nous semble à emprunter dans le cadre de la prise en compte par le travail social des questions de pauvreté.

TABLE DES MATIÈRES

Les rapporteurs.....	5
Mandat.....	7
Introduction.....	11

PARTIE 1

Le monde a changé

1.1. Les changements.....	18
1.2. Les mesures de la pauvreté et de l'exclusion.....	23
1.2.1. L'indicateur monétaire.....	24
1.2.2. Les indicateurs issus des conditions de vie.....	24
1.2.3. L'indicateur des minima sociaux.....	25
1.2.4. Les sorties de la pauvreté.....	25
1.2.5. Les populations exclues de la statistique.....	26
1.2.6. Questions sur la « grande pauvreté ».....	26
1.2.7. Les conclusions du rapport 2001-2002 de l'Observatoire national de la pauvreté... 1.2.8. Réflexions sur l'augmentation des inégalités de revenus.....	27
1.2.9. Les inégalités en chiffres.....	29
1.3. L'évolution des politiques d'action sociale face à la pauvreté et l'exclusion.....	31
1.3.1. Politiques sociales, action sociale et travail social.....	31
1.3.2. Les référentiels à l'œuvre : l'insertion et le territoire.....	36
1.3.3. Un nouveau modèle : l'urgence sociale.....	37
1.3.4. Quel bilan ?.....	39
1.4. L'évolution des politiques d'action sociale en direction des publics en grande difficulté.....	40
1.5. L'évolution récente de la pauvreté.....	44
1.5.1. Les représentations liées à la pauvreté et à l'exclusion.....	44
1.5.2. L'approche de Majid Rahnema : « quand la misère chasse la pauvreté ».....	45
1.5.3. L'approche de Serge Paugam : « les formes élémentaires de la pauvreté ».....	48
1.5.4. Le point de vue de Michel Autès.....	53
1.6. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : nouveaux enjeux, nouveaux acteurs.....	56

PARTIE 2

Inverser notre rapport à la pauvreté

2.1. Des représentations sociales dévalorisantes.....	62
2.2. La société a besoin de tous.....	69
2.3. Invertissons la charge de la preuve : pour une autre cohésion sociale.....	72

PARTIE 3

Refonder l'accompagnement social sur des pratiques d'alliance

3.1. Le travail social, son positionnement et ses représentations	84
3.1.1. Les sources d'information.....	85
3.1.2. Les symptômes de la « crise » de l'exercice du travail social.....	86
3.1.3. Le développement de l'action sociale d'urgence et des pratiques morcelées.....	87
3.1.4. Des représentations accablantes.....	91
3.2. Le travail social, une dimension importante de l'action sociale.....	94
3.3. L'accompagnement social, une forme de l'intervention du travail social.....	97
3.4. L'accompagnement social comme processus d'intervention sociale d'aide à la personne.....	99
3.4.1. La prise en compte du temps.....	100
3.4.2. La nécessité d'une coordination.....	101
3.4.3. La prise en compte des trajectoires personnelles et de la diversité culturelle.....	101
3.4.4. La prise en compte des limites, des atouts et des spécificités des territoires.....	102
3.4.5. Deux nécessités : le travail d'équipe et l'encadrement	102
3.4.6. L'analyse des rapports de pouvoir et de leurs enjeux.....	102
3.5. Une approche « intégrée » et politique de l'accompagnement social.....	106

PARTIE 4

Les six préconisations

4.1. Articuler et homogénéiser les dispositifs pour rendre efficaces les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.....	113
4.2. Réorganiser les services sociaux et repositionner les pratiques des acteurs du travail social pour les adapter aux besoins des publics en situation de pauvreté...	116
4.3. Faire appel aux intervenants sociaux et à leur expertise pour l'élaboration des politiques sociales.....	123
4.4. Rendre le droit à l'accompagnement social accessible aux personnes en situation de pauvreté dans une dynamique de participation et de promotion sociale.....	124
4.5. Développer des actions d'évaluation du travail social dans la lutte contre la pauvreté pour un meilleur développement de la cohésion sociale dans les territoires.....	126
4.6. Faire évoluer les compétences et les qualifications par une formation professionnelle initiale et continue orientée sur le développement des apprentissages de co-production avec les personnes pauvres et exclues.....	128
4.6.1. Le rapport des professionnels avec les personnes pauvres	128
4.6.2. Les enjeux de formation des travailleurs sociaux dans l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté et de précarité.....	129
4.6.3. La formation des personnes bénévoles dans les associations sociales de solidarité.....	133
4.6.4. La formation des cadres des services et des dispositifs de lutte contre la pauvreté.....	133
4.6.5. Des formations réunissant les usagers et les professionnels.....	134
Conclusion	135
Annexes.....	139
Bibliographie.....	143