C N F P T

3ème CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2010

Composition portant sur l'évolution générale politique, économique et sociale du monde ainsi que sur le mouvement des idées depuis le milieu du XVIIIème siècle jusqu'à nos jours, devant permettre d'apprécier l'aptitude du candidat à exprimer, sur le sujet proposé, tant une analyse des faits et des événements, qu'une interprétation personnelle et argumentée.
Un dossier est mis à la disposition du candidat.

L'épreuve doit notamment permettre d'apprécier l'aptitude du candidat à exploiter les éléments figurant dans le dossier et à en faire la synthèse en exprimant tant une analyse des faits et des événements qu'une interprétation personnelle et argumentée (annexe I du décret n° 88-236 du 14 mars 1988 modifié, fixant le programme des épreuves)

EPREUVE N° 3

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET :

L'exclusion est-elle un phénomène irrémédiable du développement de nos sociétés ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Article 255-1 et 2 du code pénal (extraits)	**Page 3**
Document n° 2	« Un enjeu contemporain » Eric PELLISSON Les discriminations (extrait) Débat Ellipses 2007	**Page 4**
Document n° 3	« La crise d'identité des sociétés contemporaines » Eric PELLISSON Les discriminations (extrait) Débat Ellipses 2007	**Page 9**
Document n° 4	« La lutte contre l'exclusion et le complexe bureaucratico-assistanciel » Julian DAMON – L'exclusion – Que sais-je – PUF 2008	**Page 12**

Document n° 5	Impact de la crise – Rapport 2009-2010 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale Mars 2010	Page 17
Document n° 6	« L'union veut sensibiliser à la pauvreté » Agenda Europe – Mars 2010	Page 21
Document n° 7	« L'exclusion, principale réponse à la violence scolaire » Le Monde – 7 avril 2010	Page 22
Document n° 8	« Les inégalités sociales de santé, une question politique oubliée » Mireille ELBAUM Alternatives économiques – Mars 2010	Page 23

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

Flash

La discrimination est un délit

CODE PÉNAL

Article 225-1

Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé ou de grossesse, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé ou de grossesse, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales.

Article 225-2 (extraits)

La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

1. À refuser la fourniture d'un bien ou d'un service.
2. À entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque.
3. À refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne.
4. À subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1.
5. À subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1.
6. À refuser d'accepter une personne à (un stage).

Lorsque le refus discriminatoire prévu au 1 est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende.

DOCUMENT n° 2

II. Un enjeu contemporain

Si l'égalité demeure un enjeu contemporain, c'est qu'elle est formelle, c'est-à-dire affirmée en tant que principe, mais elle n'est pas réelle, elle n'est pas entrée en application concrète. L'interdiction des discriminations fait du principe d'égalité un droit positif, opposable, c'est-à-dire que la personne qui s'estime victime de discrimination peut réclamer justice devant le juge.

A. John Rawls et la théorie de la justice

John Rawls propose une *théorie de la justice* (1971) comme équité se substituant à l'utilitarisme, c'est-à-dire à la recherche de la satisfaction personnelle maximale. La conception de la justice doit selon lui être partagée sur la base du dénominateur commun des intérêts identiques, seule capable de fédérer la société.

Reprenant la théorie du contrat social originel entre les individus, qui sont censés accepter de renoncer à une part de leur liberté au bénéfice d'une organisation sociale, John Rawls soutient que les individus sont disposés à renoncer à une part de leur liberté au profit de l'égalité entre eux, car ils ne peuvent pas connaître à l'avance leur future trajectoire sociale et donc s'assurent en quelque sorte d'une protection contre le risque. Les inégalités socioéconomiques ne sont justes dans ce cadre que « si elles produisent, en compensation, des avantages pour chacun et en particulier pour les membres les plus défavorisés de la société ».

Les principes de liberté égale pour tous, de différence et d'égalité des chances fondent pour Rawls la théorie de la justice. Le système social doit garantir l'égalité des droits et organiser la répartition des inégalités économiques et sociales. Les inégalités économiques et sociales doivent néanmoins être attachées à des fonctions et positions sociales ouvertes à tous, conformément au principe de l'égalité des chances. En effet, affirmant les différences, l'égalité des chances garantit le système, alors même que la répartition des talents naturels et des positions sociales n'est ni juste ni injuste, mais relève des « accidents de la nature ». John Rawls admet qu'à côté de la méritocratie il existe une reproduction sociale des plus favorisés.

Ainsi ne peut-on pour lui identifier justice et suppression de toutes les inégalités (ne serait juste qu'une politique qui maximise les minima sociaux ou injuste une société qui instaure des inégalités ne bénéficiant pas le plus à ceux qui sont le moins favorisés).

Le système ne peut fonctionner qu'à la condition d'un « voile d'ignorance » qui conduit les individus à ignorer leur situation économique, sociale, générationnelle, et leurs perspectives d'avenir. Ainsi les individus cherchent à maximiser leurs biens sociaux sans pour autant être égoïstes car ils sont mutuellement désinté-

ressés. Cette conception constitue pour l'auteur la base de la démocratie.

On peut se demander si à cet égard le fondement de la discrimination ne provient pas de la volonté d'asseoir la trajectoire sociale de nos enfants non sur leurs efforts et compétences, mais sur la conviction partagée par les classes moyennes que le progrès économique et social fonctionnerait par effet de cliquet d'une génération à la suivante, améliorant tant le niveau de vie que les conditions sociales, ce qui dans les faits conduit à la reproduction sociale et inhibe la promotion des talents issus des milieux défavorisés.

B. L'égalité contre la liberté ?

Le principe d'égalité limite la liberté. En effet, le droit du travail par exemple interdit d'écarter du recrutement une personne pour des raisons illicites : il existe 18 critères de discrimination prohibée, dont le sexe, l'âge, l'origine, l'orientation sexuelle, l'état de santé, le handicap, etc. Il est clair que cette interdiction de discriminer limite la liberté de l'employeur de choisir ses salariés. En effet, le principe de la liberté d'entreprendre laisse supposer une grande autonomie du chef d'entreprise. Celle-ci est pourtant limitée, le code du travail précisant que les critères de recrutement ne peuvent reposer que sur la compétence et l'expérience. Ainsi l'égalité tempère la liberté. Liberté et égalité sont-elles opposées ? L'une bride-t-elle l'autre ? Tout progrès de l'une se fait-il au détriment de l'autre ?

La liberté sans égalité peut conduire à une tyrannie, car elle est la guerre de tous contre tous et consacre ceux qui ont le plus de talents, de pouvoir, d'initiative... De la même façon l'égalité sans liberté peut conduire à une tyrannie, elle brime les talents et l'initiative, elle instaure la suspicion généralisée. Les deux valeurs se compensent l'une l'autre, mais elles ne suffisent pas à faire société, il leur manque une vertu, capable de donner de l'huma-

nité à ces valeurs un peu désincarnées qui se déclinent en droits objectifs. La fraternité est cette vertu. Troisième pilier de notre devise républicaine, la fraternité est celui des trois piliers qui de toute évidence est assez largement resté lettre morte dans notre démocratie. La fraternité concerne le vouloir vivre ensemble. Cela signifie que chacun considère autrui comme un frère dans l'humanité et agit avec celui-ci comme il voudrait qu'autrui agisse envers lui. À la différence de la solidarité qui est un dispositif institué (la Sécurité sociale par exemple), la fraternité engage chacun d'entre nous.

Pour Robert Castel (2003), face à l'insécurité sociale il aurait été envisageable de supprimer ou partager la propriété privée ; le choix a été au contraire de réaliser une société de semblables et non d'égaux. Avec l'institution des mêmes droits sociaux protecteurs pour toutes les catégories sociales, la société a fait preuve d'une certaine tolérance face aux inégalités. Pour Robert Castel, le système de protection sociale n'est pas adapté au chômage de masse, dans lequel la solidarité des statuts professionnels tend ainsi à se transformer en concurrence entre égaux. Il explique par là le retour des « classes dangereuses », provenant désormais des quartiers et non plus des faubourgs ouvriers. Si l'époque semble marquer le sacre de la liberté, avec la victoire sans concurrence du libéralisme français (Fukuyama ayant nommé « fin de l'histoire » la disparition du communisme, avec la chute de l'URSS, comme alternative au libéralisme), en même temps la montée des inquiétudes sociales laisse la place à une soif d'égalité sans précédent.

Ainsi l'égalité semble s'opposer à la liberté, en ce qu'ayant choisi dans les démocraties libérales de privilégier la liberté, l'égalité est restée un principe minimaliste. La revendication actuelle d'égalité tendrait à rééquilibrer le fléau de la balance entre les deux principes.

C. L'égalité, entre l'identique et la diversité

Pour autant, égal ne signifie pas identique. L'identité, du latin idem « le même », désigne le caractère de ce qui est un, de ce qui demeure identique à soi-même. Le terme s'applique aux idées, aux individus (la carte d'identité énumère des traits stables : nom et prénom, couleur des yeux, taille, nationalité). Concernant un groupe, il désigne l'ensemble des traits culturels (religion, langue, art, etc.) communs à ses membres et qui fondent leur sentiment d'appartenance. Ce sens, plus récent, sert à décrire des appartenances régionales, ethniques, communautaires souvent liées à des revendications politiques, voire territoriales.

Traiter également des personnes ne signifie pas qu'elles soient identiques. En effet, les tempéraments sont divers comme le sont les talents, les potentialités, les désirs, les efforts. L'objectif ne consiste pas à créer une société où toute différence serait bannie, bien au contraire. La société est par nature diverse, entre les sexes, les générations, les classes sociales, les origines géographiques... Par exemple traiter les femmes à égalité des hommes ne signifie pas qu'il n'y aurait pas de différences, certaines sont de nature (taille, force physique, capacité d'enfanter), beaucoup sont culturelles et donc relatives (partage des tâches familiales...). Il faut autant lutter pour l'égalité réelle des femmes et des hommes que contre le refus de prise en compte des différences.

La diversité ethnique pour sa part fait référence aux origines, notamment extra-européennes, d'une partie notable de la population, particulièrement discriminée en raison de sa couleur de peau, sa religion, sa culture... Actuellement, la France semble hésiter entre assimilation au bénéfice de l'identité nationale et cohabitation, au sein de l'identité nationale, de groupes aux identités différentes. Autrement dit, une réflexion sur le concept de citoyenneté est aujourd'hui nécessaire. Le développement dans la période récente de politiques de la diversité marque une trans-

formation importante de la conception de la justice sociale, passant d'une vision économique de l'inégalité, à une vision culturelle centrée sur l'altérité. Les sociétés anglo-saxonnes ont développé des politiques de reconnaissance des différences, de la multiculturalité, qui se confondent assez largement avec la reconnaissance de communautés.

Communautarisme	Multiculturalisme
S'oppose à individualisme	S'oppose à universalisme
Organisation politique accordant des droits à des groupes ethniques, culturels, religieux, sexuels	Reconnaissance de la diversité des cultures constituant une société et de leur égale dignité

L'article 1er de notre Constitution proclame que la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Alors que depuis la Révolution française la République ne reconnaît aucun corps intermédiaire entre l'individu et la Nation, qui serait défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance, l'idée de communauté fait un retour inquiétant dans le discours public. Certains arguent que le mythe universaliste imposerait la culture dominante (par ex. les jours fériés chrétiens). Ils préconisent une « politique de la reconnaissance », dans les programmes scolaires, par des formations interculturelles pour les policiers et les intervenants sociaux, voire des services aux adultes dans leur langue maternelle.

B. La crise d'identité des sociétés modernes

La cohésion sociale est bien plus délicate en démocratie, où s'expriment les intérêts divergents, surtout au regard du sacre de l'individualisme, qui privilégie l'individu sur la collectivité.

1. Le recul du sentiment national

L'idée de nation repose sur un passé partagé et une volonté de vivre-ensemble, selon Renan. Celui-ci écarte l'idée que la nation aurait des limites naturelles, celles de la géographie (fleuves, montagnes), toujours contestables, ou ethnographiques (langue commune, religion partagée...). Les théories du contrat social la font reposer sur un consentement de tous à abdiquer d'une part de leur liberté au profit de la sécurité offerte par l'État. L'État, disait Max Weber, a le monopole de la contrainte légitime. Deux conceptions principales de la nation s'opposent traditionnellement : la nation allemande repose classiquement sur le droit du sang, la nation française s'organise autour du droit du sol. Dans les sociétés modernes, l'État incarne la nation.

La mémoire collective joue un rôle essentiel dans l'identification d'une collectivité. Elle se constitue de mythes qui contribuent à la constitution des valeurs du vivre-ensemble. Elle favorise ainsi l'émergence d'une véritable communauté nationale. Ces mythes peuvent s'appuyer sur des faits historiques avérés ou supposés, peu importe, l'essentiel est qu'ils fonctionnent dans l'imaginaire collectif. Il en va ainsi de Vercingétorix, héros légendaire dont on ne sait pourtant pratiquement rien. L'école joue un rôle fondamental dans ce processus, ainsi les instituteurs, surnommés les Hussards noirs de la République, ont préparé sous la IIIe République, en s'appuyant sur un livre : *le tour de France par deux enfants*, la revanche contre l'Allemagne qui avait annexé l'Alsace-Moselle. Cependant, ainsi que se le demande Alfred Grosser (1996), si l'éducation produit une identité, ne devrait-elle pas aussi viser à la prise de distance par rapport à cette identité ? Pour qu'une civilisation progresse, n'est-il pas indispensable d'accepter l'influence d'autrui ?

Le sentiment d'identité nationale est moins cultivé dans les sociétés occidentales que dans les sociétés autoritaires ; en France il tend à fondre avec le recul de la menace guerrière et la fin du service national. La montée en puissance de l'Union européenne, le recul du rôle de l'État, la mondialisation, l'américanisation du mode de vie, contribuent à réduire la spécificité de l'identité nationale comme culture spécifique et comme sentiment d'appartenance. On dit d'ailleurs quelquefois que dans les nations modernes le danger ne provient plus de l'ennemi extérieur mais de la menace sur la cohésion sociale.

2. La sortie de la religion

La religion a longtemps été le ciment moral des sociétés. Dans *La démocratie contre elle-même* (2002), Marcel Gauchet souligne

qu'on ne peut comprendre la crise actuelle de la démocratie sans au préalable revenir sur le processus qui a permis le passage des sociétés à la « modernité ». Il rappelle que la religion a constitué pendant longtemps un mode de structuration des communautés humaines : les croyances religieuses instituent des valeurs et normes communes ; elles donnent à l'homme un sens à sa vie. Dans *Le désenchantement du monde* (1985), il explique le processus qui a conduit nos sociétés vers ce qu'il nomme « la sortie de la religion. » L'évolution vers des sociétés individualistes avait déjà été décrite dès 1827 par Tocqueville dans *La démocratie en Amérique* : « l'égalité place les hommes à côté les uns des autres, sans lien qui les retienne [...] Elle les dispose à ne point songer à leurs semblables et leur fait une sorte de vertu publique de l'indifférence ». La religion vient du latin *religare* qui signifie relier : en l'absence de religion qui lie les hommes d'une communauté entre eux, qu'est-ce qui est susceptible de les fédérer ?

Les sociétés dites modernes s'ouvrent parfois très largement au respect des différences au point de risquer d'y perdre leur spécificité. La montée des intolérances peut ainsi être perçue comme le signe d'une société en mal d'identité. René Girard (1972) s'inquiète du retour du principe du bouc émissaire dans notre société, qui fonctionne comme *catharsis* des maux subis sur une victime expiatoire innocente. C'est ainsi que l'antisémitisme, ce vieux mal français, totalement irrationnel et contradictoire dans ses affirmations, conduit à traiter un groupe religieux en victime expiatoire facile des problèmes de la société, ce qui évite de se poser les vraies questions, lesquelles naturellement remettent en question tout un chacun. René Girard soutient que l'existence de rites dans une société permet de sublimer la violence des rapports sociaux. Aux rites de passage (naissance, adolescence, mariage, décès) qui symbolisent les principales étapes de la vie dans les sociétés dites primitives s'ajoutent les rites communs (partage du repas, de la célébration religieuse), voire sacrificiels, qui refondent la communauté (sacrifice de l'agneau dans les religions du Livre). Or nos sociétés désacralisées n'ont plus guère de rites capables de marquer des règles communes ou des interdits faisant sens pour tous.

3. Le retour des identités frileuses

Alors que la mondialisation semble fonder, pour certains, une identité mondiale, paradoxalement, celle-ci conduit à une résurgence des identités particulières, à un repli sur « la petite patrie ». Selon Sélim Abou (1995), le besoin archaïque qu'éprouve tout homme de s'enraciner dans la culture de son groupe, « de ce groupe qui le reconnaît, c'est-à-dire l'accepte, l'estime et le valorise, lui conférant ainsi une protection réelle durant sa vie et une sécurité symbolique contre la mort », est aujourd'hui bousculé par la mondialisation qui conduit à un décloisonnement des cultures et donc à leur déconstruction. Il en résulte alors, non seulement le repli sur une identité frileuse mais aussi le rejet brutal de l'autre et de sa culture.

Dans cette optique, les contacts avec autrui sont perçus comme une agression permanente et suscitent de violentes réactions en retour : « le problème de l'identité en général ne surgit que là où apparaît la différence. On n'a besoin de s'affirmer soi-même que face à l'autre et cette affirmation de l'identité est d'abord une autodéfense, car la différence apparaît toujours, au premier abord, comme une menace. » (Sélim Abou)

4. Les droits de l'homme comme politique ?

La société est passée d'une hétéronomie (un Dieu dictant les règles de l'extérieur de la société), à l'autonomie (une société qui se donne sa propre loi et se propose l'autogouvernement pour idéal). Le droit est devenu le fondement du fonctionnement de l'État. La crise de la démocratie depuis les années 1970 provient pour Marcel Gauchet de l'écroulement des facteurs politiques et sociaux ayant forgé l'État (crise des idéologies, interrogation

quant à la notion de progrès). En l'absence de transcendance, les droits de l'homme apparaissent aujourd'hui comme le seul instrument permettant de penser la coexistence : « L'une des forces principales des droits de l'homme dans la nouvelle conjoncture tient à leur capacité de substituts de discours politiques et sociaux usés ou disqualifiés. Ils prennent leur relève dans l'indispensable rôle d'éclairer et de guider le travail de la collectivité sur elle-même dans le temps. »

La démocratie des droits de l'homme se fonde sur l'individu. Il s'agit d'assurer à chacun la libre expression et l'égale affirmation de sa singularité à laquelle il a droit. L'individualisation caractérise la personnalité contemporaine de l'individu, détaché de toute appartenance en voulant ignorer qu'il vit en société. C'est donc désormais la relation entre l'individu et la collectivité qui est en question. C'est dans ce contexte que surgit la question de la discrimination, ultime revendication de l'individu immergé dans *la masse*, selon le mot d'Annah Arendt, d'être traité à égalité avec tous.

Ainsi, la logique démocratique pousse si loin l'individualisme et la déliaison sociale qu'elle finit par faire éclater la dimension collective du politique, c'est-à-dire sa substance. Le peuple laisse la place aux individus et à une « politique des droits de l'homme » c'est-à-dire à une dissolution du sens politique. Non seulement les droits de l'homme ne suffisent pas à définir une politique, mais en devenant le cœur de l'action des démocraties ils sont devenus le ressort de leur difficulté d'être politique. Plus la démocratie tente de se réaliser dans ses fondements, plus elle remet en cause ses conditions d'exercice, ainsi que l'illustre le développement quasi continu de l'abstention (interrompu en 2007, durablement ?). Daniel Gaxie a pu montrer (1986) que l'abstention ne signifie pas nécessairement désintérêt de la politique, mais bien plutôt une incapacité des citoyens à déchiffrer les éléments constitutifs du champ politique.

12

DOCUMENT n° 4

Chapitre II

LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS ET LE COMPLEXE BUREAUCRATICO-ASSISTANCIEL

La problématique de la défaveur et de la pauvreté, désormais rapportée à celles des droits fondamentaux et des droits de l'homme, oriente les débats et les innovations en matière de politique sociale. D'un système de protection sociale, dont la clé de voûte est la Sécurité sociale, qui assurait la couverture des risques du travailleur salarié (très généralement un homme, le célèbre M. « Gagnepain ») et de ses ayants droit (sa femme, Mme « Aufoyer », et ses enfants), nous passons avec la question de l'exclusion à une approche différente des risques sociaux, cette fois-ci en termes individuels de citoyenneté et de dignité. Le modèle français de protection sociale, qui historiquement et organiquement ne vise pas d'abord la lutte contre la pauvreté, s'en trouve profondément modifié.

Tous les « acteurs », tous les « partenaires » (et donc pas seulement les « partenaires sociaux ») sont invités à s'impliquer dans cette « lutte » contre la pauvreté et l'exclusion. Il s'ensuit une distribution des compétences et des responsabilités assez instable, notamment en ce qui concerne les rôles respectifs de l'État, des associations, des caisses de Sécurité sociale et des collectivités locales. Au nom du « partenariat »

13

de multiples dispositifs naissent, sans que la logique d'ensemble de l'édifice paraisse évidente. Au contraire même – génie administratif aidant et incontestable complication des situations faisant – la complexité progresse. Le droit se renforce et se complique sans cesse en matière de lutte contre les exclusions, brouillant les objectifs, les principes et les performances des politiques sociales, en général. Basculant progressivement du paritarisme à un partenariat généralisé, le mode de gestion de la Sécurité sociale est bousculé. C'est, plus profondément, ses instruments et ses visées qui sont appelés à révision.

Mais de quoi parle-t-on véritablement ? Quel périmètre délimiter pour la lutte contre l'exclusion (ou les exclusions) ? Quel contenu et quelle portée pour ces politiques ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces interrogations importantes, on emploiera deux expressions frappantes, mais éclairantes. Il s'agira, d'abord, d'imaginer les politiques de lutte contre l'exclusion, avec leur géométrie variable, tel *un accordéon* qui s'étire ou se contracte selon les partitions et, ici, les conventions et les définitions. Il s'agira, ensuite, de mettre en lumière les relations de dépendance mutuelle qui unissent désormais les pouvoirs publics et les associations au sein de ce qu'on baptise *un complexe bureaucratico-assistanciel*.

1. – L'accordéon d'un État-providence sommé de lutter contre les exclusions

Il n'existe pas spécifiquement de droit de la lutte contre l'exclusion, même s'il est possible de réunir dans des manuels pratiques ou théoriques, un ensemble de

14

dispositions pouvant relever de l'appellation[1]. Cette difficulté de délimitation n'interdit pas de proposer des caractérisations de l'édifice qui s'est mis en place.

Les politiques de lutte contre l'exclusion signent à la fois un retour de l'assistance et une reconfiguration plus générale de la protection sociale. Dans le projet de Sécurité sociale de l'après-guerre, aide et action sociales (encore baptisées « assistance ») étaient vouées à disparaître, car le plein-emploi devait être pérenne. Au milieu des années 1970 aide et action sociales, appelées en renfort pour gérer les conséquences du chômage, se sont au contraire consolidées, avec de nouvelles prestations, de nouvelles logiques d'action et une hybridation croissante entre les principes assuranciels et assistanciels.

La lutte contre les exclusions est par nature transversale. Couvrant des risques et des besoins divers, elle emprunte techniques, prestations, financements à différents pans de la protection sociale. Comme le périmètre des problèmes d'exclusion n'est pas assuré, celui des politiques de lutte contre l'exclusion ne peut non plus l'être. L'image de l'accordéon offre une représentation de ce que contiennent les politiques de lutte contre l'exclusion.

À un contour *stricto sensu* de la lutte contre les exclusions (par exemple le RMI et/ou la prise en charge des SDF), peut être opposé un contour *lato sensu* (englobant tous les minima sociaux, la politique de l'emploi ou la politique de la ville). Plus largement encore, toute la protection sociale peut être érigée en programme de prévention de l'exclusion.

1. Dans une visée très pédagogique et pratique, un code Dalloz original a même été constitué sur la question, cf. M. Hirsch, D. Chemla, *Code des droits contre l'exclusion*, Paris, Dalloz, 2006.

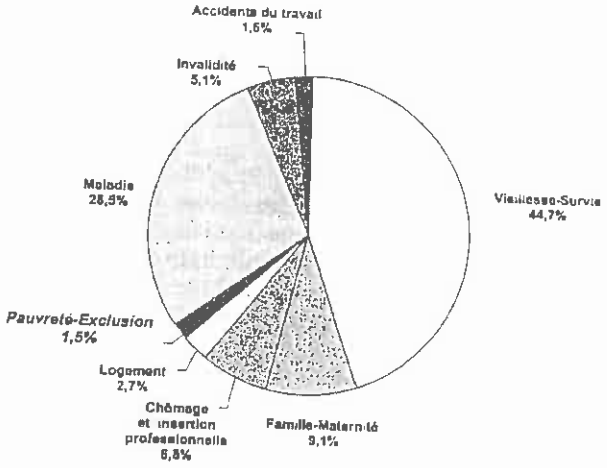
15

La lutte contre l'exclusion est en fait une politique « en accordéon » selon que l'on prend en considération une définition restreinte ou étendue de l'exclusion et, partant, un périmètre étroit ou étendu des politiques sociales rassemblées sous la dénomination de lutte contre l'exclusion. Tout comme les dimensions de l'exclusion sont objet de convention qui peuvent englober des populations larges ou restreintes, les politiques qui portent sur ces populations et problèmes sont à géométrie variable.

Cet accordéon organique et technique s'observe sur le registre budgétaire. À considérer que toute la protection sociale concourt à la lutte contre l'exclusion – une position soutenable – ce sont donc, en 2006, 526 milliards d'euros soit 30 % du PIB (le montant des dépenses de prestation sociale) qui sont affectés à la lutte contre l'exclusion. Il faut cependant tenter de mieux spécifier ce qu'est la lutte contre l'exclusion au sein de la protection sociale. À l'extrême on pourrait considérer que n'en relève, *stricto sensu*, que la prise en charge, en urgence, par l'État, des SDF, soit sensiblement plus de 1 milliard d'euros. De 1 à 526 milliards d'euros, l'accordéon de la lutte contre l'exclusion peut s'ouvrir et se refermer en fonction des soufflets que l'on veut bien lui intégrer...

Sur le plan comptable, la lutte contre l'exclusion est une rubrique de l'ensemble des prestations de protection sociale. L'essentiel de ce risque « pauvreté et exclusion sociale » est lié au RMI, avec des dépenses en 2006 de 8 milliards d'euros, soit 1,5 % du total des prestations de protection sociale.

Au sens strict des comptes sociaux, la lutte contre l'exclusion paraît marginale. Il va pourtant sans dire qu'une part de chacun des autres risques peut être vue



Graphique 4. – Répartition par risque des prestations de protection sociale (2006) en %

Source : Ministère des Affaires sociales, DREES.

comme relevant, au moins implicitement, d'objectifs de lutte contre l'exclusion, qu'il s'agisse des prestations familiales, des aides au logement ou de l'assurance chômage. Bien plus d'ailleurs que les prestations légales de lutte contre la pauvreté, ce sont les prestations familiales et les prestations logement qui permettent de réduire la pauvreté en France. L'impact des transferts sociaux sur le taux de pauvreté est effectivement puissant. Hors pensions de retraite, les prestations sociales font passer le taux de pauvreté de 26 % à 12 %. Le système sociofiscal permet de diminuer par plus de deux le nombre et la proportion de pauvres en

16

France, ce qui place, sur ce registre, l'État-providence français dans le peloton de tête mondial.

Une autre estimation de l'ampleur budgétaire de la lutte contre l'exclusion qui peut être avancée est de 100 milliards d'euros par an. Il s'agit de la dépense de la « politique de solidarité » telle qu'évaluée dans le cadre récent de la révision générale des politiques publique (décembre 2007). Cette « politique de solidarité » a trois composantes : la politique du handicap, la dépendance et, explicitement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Un trait commun à ces trois domaines consiste à garantir un revenu minimum aux personnes qui ne disposent pas de ressources. On le voit, ces 100 milliards d'euros sont, en quelque sorte, une ouverture maximale de l'accordéon de la lutte contre l'exclusion.

Une autre estimation encore, issue de sources administratives, est tirée du document de politique transversale (DPT) inclusion sociale. Sous ce sigle se trouve un texte réalisé dans le cadre de la réforme récente des lois de finances. Il porte sur l'inclusion sociale, c'est-à-dire sur la cohésion sociale ou l'exclusion sociale. Les termes ne sont pas synonymes, mais les périmètres de politique publique qu'ils englobent sont similaires. Ce document, annexé au projet de loi de finances, est une présentation d'un ensemble de politiques mises en œuvre par plusieurs programmes relevant de différents ministères. Pour 2007, l'effort financier en faveur de l'inclusion sociale y est apprécié à hauteur de 33 milliards d'euros.

Quelles que soient la taille et les formes des soufflets de cet accordéon des politiques de lutte contre l'exclusion, l'exclusion – en soi – est bien devenue un objectif majeur des politiques publiques. Sur ce point, l'article 1 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (29 juillet 1998), est particulièrement clair. « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. » Certes il y a là de l'emphase rhétorique, du déclamatoire typique d'une évolution législative qui se fait de plus en plus bavarde. Il y a cependant aussi l'affirmation cristalline – régulièrement rappelée par les associations – du caractère essentiel des politiques de lutte contre l'exclusion.

Ces dernières transforment la protection sociale. La lutte contre l'exclusion, comme action publique, est d'une autre nature que les politiques sociales antécédentes, montées depuis un demi-siècle, sur la technique de l'assurance, à l'échelle nationale, pour couvrir des risques et des besoins sociaux. Ni véritablement catégorielle (car elle ne cible pas explicitement les exclus ou les pauvres), ni sectorielle (car elle ne relève pas d'un domaine précis de l'action publique, comme l'éducation ou la santé), elle se veut globale. Elle englobe de larges secteurs de l'action publique. Elle marque un tournant vers une individualisation des prises en charge, une territorialisation des programmes et une prise en compte accrue des ressources des bénéficiaires.

DOCUMENT n° 5

L'impact de la crise reste atténué en 2008 et en 2009 par le jeu de diverses mesures

Résumé • Outre les incertitudes sur leur ampleur et leur temporalité, les mécanismes de diffusion de la crise économique aux ménages ont été compensés, au moins en partie, par des mécanismes contracycliques. Ainsi, la France a laissé jouer en 2008 et 2009 ses «stabilisateurs automatiques» et les a renforcés de mesures ponctuelles de soutien au pouvoir d'achat, décidées dans le cadre du plan de relance.

Dans la plupart des pays européens, la crise a eu un impact direct ou indirect sur le niveau même des prestations sociales. D'une part, les systèmes de retraite par capitalisation ont été affectés par la crise financière et économique[22]. En Irlande, la plupart des fonds de pension sont en déficit ou ont des rendements négatifs. Aux Pays-Bas, le taux de capitalisation (rapport actif/passif) est passé de 140% à la fin de l'année 2007 à 90% en février 2009. Au Royaume-Uni, environ 90% des fonds de pension sont en situation de déficit. Il est toutefois trop tôt pour évaluer les conséquences sur les taux de remplacement. D'autre part, en raison de leurs difficultés financières globales, certains États membres ont été contraints de réduire leurs dépenses sociales, notamment la Lettonie et la Hongrie[23] mais aussi les Pays-Bas (annonce d'une coupe de 20% des dépenses sociales).

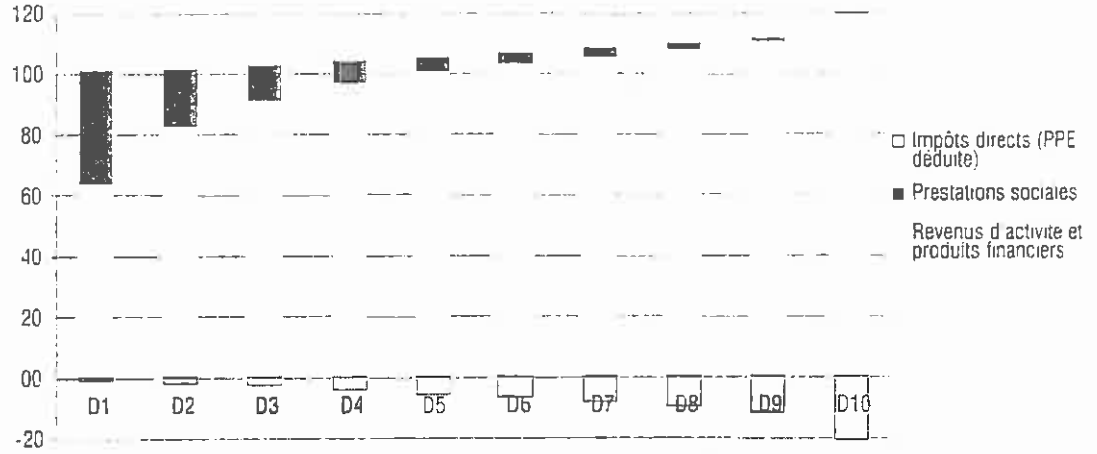
En France, le gouvernement a au contraire décidé en 2008 et en 2009 de s'appuyer sur les systèmes de protection sociale et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, tout en les renforçant de mesures de relance.

Les prestations sociales relatives à la famille et à la retraite sont peu sensibles aux variations conjoncturelles et constituent une part importante du revenu des ménages. Représentant plus d'un tiers du revenu disponible des ménages du premier décile (les prestations familiales et les allocations logement constituant près des trois quarts de ces transferts), les prestations sociales ont permis en 2007 de faire passer le taux de risque de pauvreté monétaire de 34% avant transferts à 13,4% après transferts. À la différence de certains autres États membres de l'Union européenne, leur niveau n'a pas été affecté par la crise. Au contraire, une partie des prestations a été revalorisée en 2009 sur la base de la forte inflation de 2008 et

22. Commission européenne/EPC, *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 member States (2008-2060)*, avril 2009.
23. EAPN, «Contre l'impact social de la crise», *Magazine anti-pauvreté*, n° 130, octobre 2009.

même au-delà (notamment +3% pour les prestations familiales et les allocations logement), ce qui a permis d'amplifier leur effet de soutien conjoncturel. Enfin, les montants du minimum vieillesse et de l'allocation pour adulte handicapé ont également progressé dans le cadre d'un projet de revalorisation globale de 25% de ces prestations sur la période 2008-2012.

Graphique 2
Décomposition du revenu disponible par décile de niveau de vie en 2007



Sources : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007.

Champ : Personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : Pour les personnes qui appartiennent au 1er décile de niveau de vie, le revenu disponible se décompose en moyenne en 64% de revenus d'activités, 37% de prestations sociales et – 1% d'impôts (pour les revenus des différents déciles, voir tableau 11 p. 68).

L'assurance chômage jouant un rôle d'amortisseur, la répercussion de l'augmentation du chômage sur la pauvreté n'est pas immédiate. En baisse entre 2005 et 2008, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au titre du chômage a augmenté dès la mi-2008 pour atteindre 2,1 millions de personnes en octobre 2009. Sur un an, la hausse a été particulièrement marquée pour les personnes touchant l'allocation d'assurance chômage (+22,7%; 1,8 million de personnes), alors que le nombre de bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité avait diminué en 2008 avant d'augmenter en 2009 (+9,1% sur un an; 244000 personnes en octobre 2009). En outre, 330000 personnes dispensées de recherche d'emploi étaient indemnisées en octobre 2009.

En octobre 2009, la part des demandeurs d'emploi indemnisés, y compris les personnes dispensées de recherche d'emploi, représentait 59,3%, dont la plus grande partie (49,5%) au titre de l'assurance chômage[24]. Les nouvelles règles de l'assurance chômage fixées par la convention du 19 février 2009 devraient avoir, dans un premier temps, un effet favorable sur le taux de couverture des entrants,

24. Hors demandeurs d'emploi dispensés de recherche d'emploi indemnisés, la part des demandeurs d'emploi de catégories A, B, C, D, E (hors formation) indemnisés au titre du chômage s'établissait en octobre 2009 à 49,3%.

dans la mesure où la durée de travail minimale ouvrant le bénéfice des allocations a été réduite de six à quatre mois, pendant une période de référence elle-même portée de vingt-deux à vingt-huit mois. À plus long terme cette modification pourrait se traduire par une baisse du taux de couverture de l'allocation chômage. En effet, en cas de nouvelle perte d'emploi, la période de référence pour l'ouverture des droits est plus longue. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi qui accèdent à des durées courtes d'indemnisation sont maintenant mieux couverts, mais cela ne garantit pas que leur indemnisation couvre toute leur période de chômage.

Selon les données de l'UNEDIC, l'allocation moyenne perçue en France métropolitaine atteignait 1 080 euros au 31 décembre 2008, pour un salaire moyen de référence de 1 847 euros, soit un taux de remplacement moyen de 58,5 %. Le taux de remplacement moyen net était de 70,4 % (les prélèvements sociaux étant moins élevés sur les revenus de remplacement que sur les revenus d'activité). Un quart des allocataires percevait moins de 811 euros par mois, le quart supérieur percevant plus de 1 133 euros.

D'après les projections réalisées par la DREES, une perte de revenus d'activité de 100 euros serait ainsi en moyenne compensée par des prestations sociales à hauteur de 58 euros, dont 43 euros au titre de l'assurance chômage.

Le jeu des stabilisateurs économiques a été complété par l'adoption d'un plan de relance. Dans *Les perspectives pour l'emploi 2009*, l'OCDE a évalué l'impact sur l'emploi des mesures de relance budgétaires décidées par les différents pays occidentaux. Cet effet apparaît relativement faible en France comparé aux autres pays et surtout au regard de l'impact massif des stabilisateurs automatiques dans notre pays.

Cependant, outre les mesures en faveur du maintien des travailleurs dans l'emploi ou des jeunes, et l'augmentation des enveloppes de contrats aidés, plusieurs mesures sociales ciblées et ponctuelles, adoptées dans le cadre du plan de relance de décembre 2008 et du sommet social d'avril 2009, ont permis de soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Tableau 3
Dispositifs d'aide financière du plan de relance (décembre 2008) et du sommet social (février 2009)

	Mesures	Coût estimé (milliards d'euros)	Nombre de ménages ciblés	Type de ménages ciblés
Plan de relance	Prime de solidarité active	0,8	4 millions	Ménages pauvres
Sommet social	Prime exceptionnelle aux bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire	0,45	3 millions	Ménages « intermédiaires »
	Bons d'achat de services à la personne	0,3	1,5 million	
	Suppression d'un ou de deux tiers de l'IRPP	1,2	6 millions	Ménages de la classe moyenne

Sources : Zemmour M., « Trois approches du lien entre pauvreté et crise en 2009 », *Les Travaux de l'ONPES 2009-2010*.
Le chiffrage du coût des mesures correspond aux éléments fournis par la présidence de la République à l'occasion de la rencontre avec les partenaires sociaux le 1er juillet 2009.

Dans les départements d'outre-mer, la situation est particulière. En effet, la crise sociale qui s'est manifestée au début de l'année 2009 n'était pas directement liée aux conséquences de la crise économique et financière, mais davantage à la faiblesse plus structurelle du pouvoir d'achat sur ces territoires. Les tensions très fortes ont conduit à la mise en place, par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009, d'un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) d'un montant maximal de 100 euros, pour soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs à bas salaires rémunérés jusqu'à 1,4 Smic.

Plus généralement, la crise, en rendant plus difficile le retour à l'emploi, devrait avoir pour effet d'augmenter le nombre de demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits.

La forte augmentation des «fins de droits»

La question des demandeurs d'emploi en «fin de droits» en matière d'assurance chômage devrait connaître une actualité brûlante au cours de l'année 2010. On se souvient qu'au début des années 1980, la forte augmentation du chômage et l'allongement de sa durée avaient fait ressurgir la question de la pauvreté dans le débat public à travers la figure des «nouveaux pauvres». Cette situation avait été à l'origine d'initiatives de la part d'associations (Resto du cœur), de collectivités territoriales (compléments locaux de ressources) et de l'État (plan Pauvreté précarité). Au cours de la période récente, l'ancienneté d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (catégories A, B, C) s'est accrue de manière importante: entre octobre 2008 et octobre 2009, ceux dont la durée d'inscription est comprise entre un à deux ans a augmenté de 32,8%, et ceux dont la durée est comprise entre deux et trois ans de 20,3%. La fin des droits concerne aussi des demandeurs d'emploi dont l'ancienneté de chômage est moindre du fait du lien étroit entre durée d'affiliation et durée de couverture. Elle intervient ainsi dès quatre mois d'inscription pour les salariés les plus mal couverts, alors même que leur période de chômage peut s'allonger bien au-delà.

Pôle emploi estime qu'un million de demandeurs d'emploi devraient épuiser leurs droits à l'assurance chômage en 2010, contre 850 000 en 2009 (soit une progression de près de 18%) et 740 000 en 2007. Le nombre de ceux ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et entrant dans le dispositif de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) passerait pour sa part de 149 000 en 2009 à 170 000 en 2010 (+14%). Ce taux relativement bas s'explique par les critères restrictifs d'accès à l'ASS (avoir travaillé cinq ans dans les dix dernières années). Ces chiffres sont à rapprocher du nombre d'indemnisés (2,038 millions en octobre 2009) et de celui des personnes percevant l'ASS (311 200 à la même date).

Une partie des chômeurs en fin de droits ne pourront accéder ni au RSA socle ni à l'ASS au terme de leurs droits à l'assurance chômage. En effet, ceux qui appartiennent à un ménage dont les ressources dépassent le seuil ne pourront, à titre individuel, percevoir le RSA; les autres, qui ne justifieraient pas d'une durée suffisante d'activité, ne pourront accéder à l'ASS.

DOCUMENT n° 6

21

EXCLUSION

L'Union veut sensibiliser à la pauvreté

Pour l'année de la lutte contre la pauvreté, l'Union européenne a choisi 2010, moment où elle élabore sa nouvelle stratégie économique « UE 2020 ». Cette campagne de sensibilisation vise notamment à combattre les stéréotypes dans les vingt-sept pays de l'UE, en Norvège et en Islande.

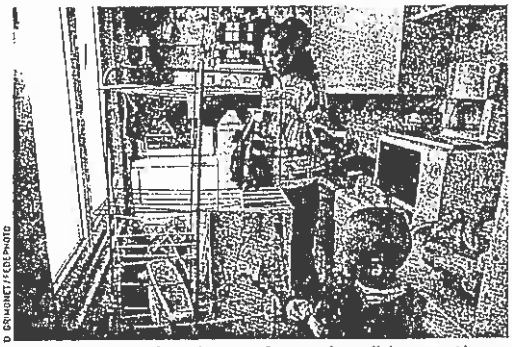
Engagements concrets

Si la lutte contre la pauvreté relève d'abord des autorités nationales, l'Union doit dépasser un constat d'échec: en 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient engagés à donner « un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » avant 2010. Bilan: 17 % des Européens vivent au-dessous du seuil de pauvreté. En outre, pour 8 % des citoyens de l'Union, l'emploi ne suffit pas à sortir de la pauvreté. « Nous n'allons pas régler la pauvreté en un an. Mais nous voulons changer les choses, surtout les attitudes vis-à-vis des personnes pauvres », explique Cristina Arigho, porte-parole du commissaire européen chargé des Affaires sociales, László Andor.

Dotée d'un budget de 17 millions d'euros, la campagne a quatre objectifs: reconnaître les droits fondamentaux des personnes touchées par la pauvreté, partager les responsabilités entre acteurs publics et privés, promouvoir une société plus égalitaire et, enfin, lancer des actions et prendre des engagements politiques concrets.

« Le discours européen ne peut pas être concret, dans la mesure où la politique de l'UE est basée sur la croissance et l'emploi, ce qui n'est pas en accord avec une réduction de la pauvreté », tempère Nellie Epinat, porte-parole du Réseau européen anti-pauvreté (EAPN). Une coalition de quarante ONG sociales européennes, dont EAPN, réclame toutefois la définition d'un « revenu minimum adéquat », souhaitant une proposition législative sur le sujet alors que les allocations de revenu minimum n'existent ni en Italie, ni en Grèce, ni en Hongrie. Mais l'Europe ne s'estime pas compétente sur les revenus. Les ONG attendent aussi un engagement pour l'éradication du « sans-abrisme » et davantage de fonds pour financer leurs actions. ■

Nathalie Vandystadt, à Bruxelles



© GRUNNITZ/EDIS-PHOTO

17 % des Européens vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

Agenda Europe
Exclusion
mars 2010

Le Monde
Mercredi 7 avril 2010

L'exclusion, principale réponse à la violence scolaire

Une étude révèle que 17 000 élèves sont définitivement exclus chaque année et 367 000 de façon temporaire

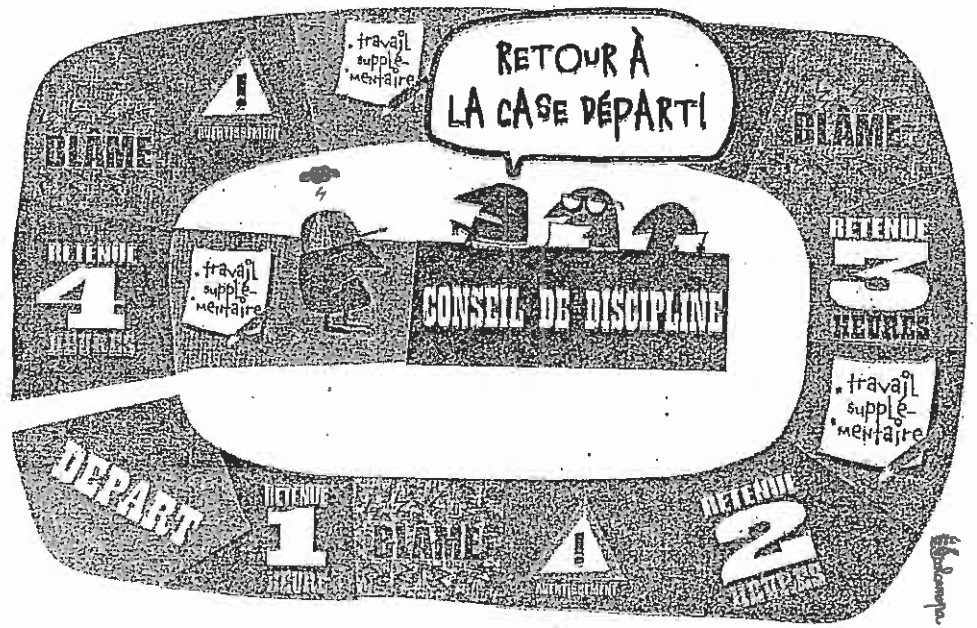
Chaque jour de classe, 95 collégiens ou lycéens sont définitivement exclus de leurs **établissements scolaires** et plus **de 2000 écartés** temporairement. Unique **en son genre, une étude** analyse **le phénomène des exclusions**, réponse la plus grave de l'institution **scolaire aux actes de violences** ou d'incivilité des élèves.

Son auteur, Georges Fotinos, **devait en** présenter les **résultats** lors des Etats généraux de la sécurité **à** l'école, mercredi 7 **et jeudi** 8 avril **à** Paris, **où cet** inspecteur général honoraire dirige un **groupe de travail.**

Concepteur d'un baromètre sur le climat des établissements scolaires (produit avec le soutien de deux organismes **mutualistes, la** MGEN et la Casden), il a obtenu un **chiffre total** des **exclusions par** extrapolation des **déclarations de** 400 collèges et lycées publics représentatifs – il n'existe pas de remontées **nationales** sur le sujet. **Selon lui,** *« 17 000 jeunes sont définitivement exclus chaque année de leur établissement à l'issue d'un conseil de discipline et plus de 367 000 pour un ou plusieurs jours ».*

Ce chiffre important **peut s'expliquer** par l'absence de possibilité de **recours à d'autres sanctions C'est la conviction de Luc Chatel, ministre de l'éducation, qui affirme** dans *Le Parisien* du 7 avril **que** *« nous ne sommes pas bien armés, en France, dans notre dispositif de sanctions : elles ne sont ni assez graduées ni suffisamment compréhensibles pour les élèves ».*

Exclus **pour des motifs très variés, les élèves sont rescolarisés dans un autre établissement s'ils** ont moins de 16 ans – pour les plus âgés, c'est plus aléatoire. **Une solution** que déplore aussi le ministre *« Je ne suis pas sûr que le fait de changer quatre fois d'établissement un élève perturbateur soit la bonne réponse (...). Il faut nous doter d'un système plus transparent, avec un éventail de sanctions plus large, qui réponde aussi bien au manque de respect à un professeur qu'à un cas de racket violent. »*



L'instauration **d'un barème de punition n'est** pourtant pas **une mince affaire.** *« Bien qu'il y ait des progrès considérables depuis 2000, comme le droit, pour un élève, de se faire assister en conseil de discipline, l'exercice de la punition reste largement individuel »,* rappelle le chercheur Eric Debarbieux, qui préside **le conseil scientifique** des **Etats généraux.**

Le travail de M. Fotinos veut aussi proposer une jauge aux proviseurs **qui** agissent beaucoup en fonction de leurs parcours personnels. **Les plus** répressifs **sont anciens conseillers principaux d'éducation. Les moins,** ceux qui ont enseigné en primaire avant de prendre une direction d'établissement secondaire. **Et plus un** proviseur a d'ancienneté, moins il convoque **de conseils de discipline et moins il exclut.**

Utilisées comme réponse aux actes de violences, les exclusions peuvent aussi se retourner contre l'école. Surtout quand elles sont perçues comme injustes par les élèves. *« Je me souviens d'un conseil de discipline convoqué pour un trafic de stupéfiants qui impliquait deux lycéens,* raconte Pascal **Charpentier, aujourd'hui proviseur du** lycée Charles-de-Gaulle à Dijon. *La famille de la jeune fille ne s'est pas opposée à la sanction. Elle a décroché son bac. Le garçon contestait la punition et sa famille aussi. Il n'a pas fini sa scolarité. L'important c'est d'admettre la sanction. »*

Cinq élèves pour mille

Ces sanctions touchent plus les garçons que **les filles. Il ressort de** l'étude que plus un établissement compte de filles, moins il exclut et moins **il convoque de conseils de** discipline. **Se dessine par ailleurs** une géographie de l'exclusion qui se calque sur les zones urbaines et **où les** lycées **professionnels figurent** en bonne place. Chaque année **dans ces** établissements **qui accueillent des élèves en difficultés,** ce sont 5 élèves pour 1 000 qui sont exclus. Soit deux fois plus que **dans les lycées** généraux **ou** dans les collèges (3 élèves pour 1 000).

Dans une école taillée sur mesure pour les enfants des classes favorisées, **il est une autre** inégalité. *« Les jeunes des milieux populaires sont trois fois plus souvent victimes d'exclusions définitives que leurs camarades des classes favorisées »,* note M. Fotinos. Même imparfaite, **il existe toutefois une** justice : le rapport entre **le** nombre de conseils de discipline et d'exclusions est le même pour les deux classes sociales. ■

Maryline Baumard
et Léa Giret

DOCUMENT n° 7

DOCUMENT n° 8

23

Les inégalités sociales de santé, une question politique oubliée

Les inégalités sociales de santé font l'objet de nombreuses recherches, mais qui restent malheureusement trop souvent ignorées par ceux qui décident des politiques publiques.



par Mirelle Elbaum,
professeure
au Conservatoire
national
des arts et métiers

Les inégalités sociales de santé ont donné lieu, en France comme à l'étranger, à de multiples travaux de recherche. Mais ceux-ci restent largement ignorés par les professionnels et les décideurs français, qui n'en ont jamais fait une priorité politique.

Des différences frappantes

Certains résultats sont pourtant frappants. Les différences de mortalité entre milieux sociaux ne se sont pas réduites entre le début des années 1980 et le milieu des années 1990. Elles se sont même accrues chez les hommes, avec un écart d'espérance de vie entre les ouvriers et les cadres qui, à 35 ans, atteint 7 années, et des disparités liées à la fois au diplôme, à la catégorie socioprofessionnelle et aux revenus.

On retrouve ces différences dans pratiquement tous les domaines de la morbidité, qu'il s'agisse des maladies cardiovasculaires ou du cancer, en passant par les accidents, les problèmes dentaires et la santé mentale. Elles persistent aussi en matière de recours à la prévention et aux soins, où la qualité des couvertures complémentaires joue un rôle déterminant, même si la couverture maladie universelle (CMU) a, malgré ses limites, diminué les renoncements aux soins des ménages les plus modestes. Et, au-delà des pathologies et de leur prise en charge, les conséquences des problèmes de santé s'avèrent d'autant plus graves pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes atteintes qu'elles sont au départ dans des situations socio-économiques moins favorables.

Deux sujets méritent en outre d'être soulignés. Les inégalités de santé ont un caractère particulièrement précoce : dès l'âge de 6 ans, les différences sociales sont marquées en matière de caries non soignées et d'obésité, prédictive de problèmes cardiovasculaires. Le chômage et l'inactivité prennent par ailleurs une part déterminante dans ces inégalités, avec à la fois des phénomènes de sélection et d'exclusion de l'emploi liés à la santé, et un rôle catalyseur des périodes de chômage et de précarité qui, lorsqu'elles se prolongent, peuvent aboutir à la combinaison de troubles physiques, psychiques et de comportements à risque (problèmes d'addiction notamment).

La persistance de ces inégalités sociales de santé a bien sûr des causes multiples : différences d'exposition aux facteurs de risque, notamment dans le travail ; problèmes de ressources économiques et culturelles conduisant à d'autres priorités quotidiennes ; cumuls de difficultés ou habitudes prises à des moments clés de l'existence ; effets de l'environnement ou de l'entourage ; sentiments de disqualification sociale pesant directement sur la santé ; attitudes des professionnels, dont les pratiques s'avèrent différenciées selon l'origine sociale des patients auxquels ils s'adressent.

Une occultation sociale et politique

Mais cela n'explique en rien que le débat social et l'action publique ne se soient pratiquement pas en France – au-delà de l'institution de la CMU – emparés de ce sujet, contrairement à la Suède, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, qui en ont fait une priorité politique affichée. La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique ne retient par exemple que deux objectifs ayant trait à la réduction des inégalités de santé parmi les cent qu'elle s'est donnés.

Tout se passe à cet égard comme s'il était largement préférable d'occulter cette question, et ce pour un ensemble de raisons. D'abord, parce que ces inégalités « fondamentales » sont difficiles à admettre, surtout lorsqu'il s'agit d'enfants, et qu'elles font, plus encore que les inégalités face à l'école, voler en éclats le mythe de l'égalité des chances dans notre société.

Ensuite, parce que nos politiques de santé restent largement dominées par une conception individuelle des comportements à risques, que l'on retrouve à travers le relèvement du prix du tabac ou la pratique de campagnes de prévention et de dépistage socialement indifférenciées, et qu'en dehors de la sécurité sanitaire, elles tiennent peu compte de la dimension collective des problèmes de santé. De leur côté, les politiques d'insertion destinées aux chômeurs et aux allocataires de minima sociaux ont eu tendance à privilégier les incitations financières à la reprise d'emploi, sans forcément prendre la mesure des autres difficultés auxquelles ils se heurtent. Et il est à coup sûr peu facile de regarder en face l'ampleur des problèmes d'alcool ou de santé mentale chez les chômeurs ou les allocataires du revenu de solidarité active (RSA), face auxquels les professionnels sont en grande partie démunis.

Enfin, notre système de santé n'a pas été conçu ni aménagé pour prendre en charge, comme en Suède ou au Royaume-Uni, l'objectif de promotion de la santé dans l'organisation des soins primaires. La structuration des

acteurs, leurs modes de négociation, principalement tournés vers les tarifs et les filières de soins, privilégient d'autres préoccupations. Les caisses de sécurité sociale ont largement tendance à se polariser sur la gestion du risque. Et, hormis à certains endroits de l'hôpital, la plupart des professionnels de santé ne considèrent pas comme de leurs missions, et n'ont d'ailleurs pas été formés pour, la prise en charge de la dimension sociale des problèmes de santé.

Les conséquences de cette occultation sociale et politique sont potentiellement lourdes : reproduction des inégalités et développement de sentiments d'injustice à propos d'un bien fondamental comme la santé ; perte de confiance dans notre système de protection sociale quand il demande à tous, sans considération pour l'espérance de vie à la retraite, de travailler plus longtemps ; stigmatisation de ceux qui n'adoptent pas les « bons » comportements, que ce soit en matière de prévention ou de recherche d'emploi ; constitution d'une catégorie inavouée d'inadaptés sociaux, qui, au-delà des handicaps reconnus, conjuguent problèmes de santé et difficultés à s'insérer (ou à demeurer) dans des environnements de travail de plus en plus contraignants.

Le temps de l'action

Il est donc temps que la question des inégalités sociales de santé trouve un écho au-delà des chercheurs et des spécialistes et qu'elle s'impose à l'action publique. Cela implique d'abord que, comme dans les pays où cela a été le cas, un débat s'engage pour faire reconnaître ces inégalités comme inacceptables et envisager la meilleure façon d'en faire une priorité : faut-il, comme au Royaume-Uni, cibler avant tout les enfants et les plus défavorisés ? faut-il privilégier le terrain des entreprises, de l'école, du système de santé ou des territoires ? de quelle manière concrète articuler politiques sociales et politiques de santé ?

Toute une série d'actions peuvent d'ores et déjà être envisagées : reformuler le rôle de la protection maternelle et infantile en l'orientant vers les comportements de prévention et les modes de vie ; revoir les règles d'accès aux cantines scolaires, dont on sait qu'elles sont parfois fermées aux enfants de chômeurs et d'inactifs ; sensibiliser les professionnels de santé aux questions sociales, les former au repérage des situations sociales difficiles et à une meilleure prise en compte des problèmes d'alcool ; intervenir auprès des entreprises pour prévenir la mise à l'écart des salariés qui ont des problèmes de santé et faire prendre en compte par les politiques de gestion de la main-d'œuvre la chronicisation de certaines maladies ; proposer aux chômeurs et aux allocataires de minima sociaux, dans le cadre du service public de l'emploi, un suivi et un accompagnement en termes de santé, au même titre que des actions de formation ou de réinsertion ; réfléchir au ciblage et à la modulation des messages de prévention, dont il faut mettre en doute la capacité à atteindre les différents groupes sociaux, par exemple en matière d'habitudes de vie ou de nutrition.

Quant au système de soins proprement dit, le coût de son financement collectif – près de 9 % du produit intérieur brut (PIB) – apparaît trop élevé pour que son organisation et ses pratiques ne soient pas reconsidérées au regard d'une telle priorité. Et le prisme des inégalités de santé est sans doute une voie majeure pour revisiter la fonction, l'organisation et le financement des soins primaires en France, et leur reconnaître une fonction sociale et préventive de proximité, cela ne pouvant manquer d'avoir des conséquences à terme sur la formation, la rémunération et l'évaluation des professionnels de santé.