

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Les oubliés de la protection sociale

Dossier préparé par Stéphane Rossini & Brigitte Favre Baudraz

Diplôme de formation continue en travail social, Université de Neuchâtel

Février 2004

Cette contribution a été rédigée pour la revue *Aspects de la sécurité sociale*, FEAS et publiée dans le numéro 4/2003. Elle est reprise ici pour l'Artias. Un ouvrage du même titre est actuellement en phase finale de rédaction. Il développera de manière plus approfondie cette problématique, notamment en regard de l'actualité de politique sociale et de ses développements.

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

Les réformes en cours du système de protection sociale sont articulées autour des assurances sociales (AVS, LPP, LAMal, APG-maternité, politique familiale) et du fédéralisme (répartition des tâches et péréquation confédération – cantons). Elles s'inscrivent dans le contexte de l'assainissement des finances fédérales et mobilisent simultanément population et autorités, administrations, professionnels de l'intervention sanitaire et sociale et scientifiques. De ces processus, du discours et des décisions qui en résultent, émerge le spectre d'une nouvelle vision de la protection sociale. Après le développement d'un Etat social fondé sur une logique d'assurance, le «ciblage» des prestations par l'assistance réapparaît. Au nom d'une allocation optimale des ressources les modalités de fonctionnement des régimes sociaux se modifient sournoisement. Lutter contre les «générosités et/ou abus» du système s'érige en finalité.

Or, le ciblage des prestations, contrairement au sens commun et à l'a priori «bon sens», contient les germes de nouvelles exclusions et de l'arbitraire dans l'allocation des prestations. L'érosion du principe d'assurance affaiblit les solidarités du système actuel et la cohésion sociale par la stigmatisation des groupes sociaux défavorisés qu'elle engendre.

Derrière les principes généraux surgit le quotidien des citoyens, personnes protégées et bénéficiaires de prestations. Cette face n'est autre que l'expression du fonctionnement de la société et des régimes sociaux en particulier. Sans comprendre cet univers individuel, l'analyse et l'orientation des décisions comportent des biais. C'est pourquoi nous avons appréhendé le vécu des personnes concernées par le phénomène de la pauvreté en tentant de repérer, d'objectiver et de comprendre l'existence de celles et ceux que l'on peut considérer comme des «oubliés de la protection sociale». Autant de personnes qui, à un moment ou un autre, passent entre les mailles du filet de protection sociale, alors qu'elles auraient droit à des prestations.

1. Connaissances complémentaires

En Suisse, après plusieurs années de recherche sur la pauvreté, le phénomène dégage quelques caractéristiques essentielles:

- La pauvreté est hétérogène et impose des réponses plurielles. C'est par l'interdisciplinarité qu'il convient de l'appréhender. La segmentation des approches des problèmes sociaux qui s'y réfèrent conduit à une impasse.
- Son étude ne peut se restreindre à une approche économiste, faite de seuils, de revenus, de transferts financiers. Elle doit se mesurer aussi par la disqualification professionnelle et sociale, les privations, l'absence de liens sociaux, la fragilisation de la citoyenneté. Autant de facteurs encore mal compris, peu mis en perspective, insuffisamment étudiés. Ils devraient permettre de mieux cerner la situation de celles et ceux qui la vivent.
- La pauvreté est indissociable des transformations des modes de production, de l'organisation du travail et des exigences nouvelles de rentabilité d'une économie mondialisée. Elle concerne un cercle de population de plus en plus large. Elle frappe donc aussi ceux qui ont un emploi.

- La pauvreté amène à repenser les principes et mécanismes qui régissent le fonctionnement des régimes de protection sociale.

Ces constats provoquent des questionnements, souvent sans réponse. Ils sont au centre de notre réflexion:

- Ne devrait-on pas procéder de manière plus approfondie et systématique au suivi et à l'analyse des populations concernées?
- Quelle est l'importance des facteurs découlant des structures du tissu économique ou des organismes de protection sociale, voire de la conjoncture, en ce qui concerne l'alternance des phases de précarité / non-précarité?
- Quelle est l'efficacité des régimes sociaux, donc des prestations?
- Comment imaginer des stratégies pour que les aides ne soient pas perçues ou vécues comme étant dissuasives ou stigmatisantes?

2. Ambitions de la recherche

L'étude¹ pose l'hypothèse selon laquelle il existe, en Suisse, des personnes qui, malgré leur droit aux prestations prévues par le système de protection sociale, «passent entre les mailles du filet» parce que celui-ci comporte des lacunes ou parce que les personnes vivent des situations particulières qui empêchent un accès ou un droit à la prestation (information, soutien, parcours de vie atypique, exclusion administrative, etc.). Les contraintes des régimes sociaux supposent en effet le respect de «règles du jeu», pas forcément connues et comprises par l'ensemble de la population. Elles impliquent une forme d'adhésion à la logique du système, sans quoi les personnes encourent le risque d'exclusion², car dans l'incapacité de réagir, à un moment donné et dans une situation déterminée, pour éviter l'écueil de la pauvreté.

Plusieurs questions constituent le fil conducteur de la démarche d'analyse. Qui entre dans la pauvreté et comment? Combien de temps dure cette situation? Comment est-elle vécue? Quelle est l'influence du système de protection sociale dans ce processus? Qui en sort et comment? Qui retombe et pourquoi? Peut-on repérer des mécanismes de reproduction sociale de la pauvreté?

Pour y répondre, trois angles d'analyse sont privilégiés :

1. Identifier (en collaboration avec des travailleurs sociaux) des personnes et familles en situation de pauvreté ne bénéficiant pas, ou n'ayant pas bénéficié, de prestations sociales, dans le but de vérifier si la «pauvreté cachée» existe.

¹ Rossini S. (sous la direction de), *Les pauvretés cachées en Suisse. Analyse qualitative des processus de précarisation et perspectives d'action sociales*, Rapport de recherche, Fonds national de la recherche scientifique PNR 45 Problèmes de l'Etat social, Université de Neuchâtel, 2002, 266 pages. Ont participé à la réalisation de cette recherche : J-P. Fragnière, co-requérant ; V. Legrand-Germanier, C. Rumo et M. Pichler (chargés de recherche), B. Favre Baudraz et A. Colubriale, C. Marazzi et C. Vaucher de la Croix (SUPSI) ; près de 150 travailleurs sociaux, qui ont repéré les personnes en difficulté et rédigé les biographies. Voir sous: www.unine.ch/dts/

² Pensons à la notion de "mauvais pauvre", souvent évoquée dans des travaux sur l'exclusion: étranger, fainéant, profiteur, sans formation, malhonnête, toxicomane ou alcoolique, fraudeur, mendiant, marginal, anarchiste, etc., différant du profil-type ouvrant un droit aux prestations.

2. Etablir le parcours de vie (biographie) des personnes afin de comprendre pourquoi et comment celles-ci ont échappé au système³ de protection sociale.
3. Analyser les relations entre les parcours de vie et le système de protection sociale pour mettre en évidence ses lacunes et formuler des propositions pour réduire les risques futurs d'exclusion.

3. Le concept

La notion initiale de «pauvreté cachée», reformulée en «oubliés de la protection sociale», a été (re)définie au terme de la recherche. Si elle a certes posé problème, en tant que concept de travail, il est démontré qu'elle renvoie à une réalité parfaitement descriptible et qu'elle doit se décliner au pluriel. Des pauvretés cachées sévissent en Suisse, aux formes multiples, parfois franchement identifiables, parfois sournoises et pernicieuses, souvent ponctuelles et séquentielles, accompagnées indistinctement d'une aide publique ou privée ou d'une absence totale de soutien. La pauvreté cachée ne correspond donc pas uniquement à un état dans lequel on tombe et qui perdure. Ce sont des moments de vie, qui durent parfois, se répètent souvent.

Le corpus biographique reflète un certain nombre de processus de précarisation et de paupérisation durant lesquels les handicaps se multiplient, se superposent, interagissent. Différents visages constituent ce que l'on a légitimement appelé la «pauvreté cachée», laquelle produit des «oubliés de la protection sociale». Il y a des catégories de population sensibles; il y a les mesures sociales qui interrompent, momentanément, la dimension cachée du phénomène; il y a des difficultés dominantes qui démontrent que pour certaines populations, une inversion de tendance, à savoir un passage vers un nouvel équilibre et une stabilité retrouvée, est illusoire. D'autant plus que la dépendance à long terme d'un régime social ne constitue pas une garantie d'intégration, professionnelle, économique ou sociale. Si, d'un point de vue officiel, parce qu'il y a affiliation à un régime social, cette insertion – ou réinsertion – peut être considérée comme le terme d'un statut de pauvreté, le fonctionnement effectif d'un régime social ou le niveau des prestations font que la pauvreté ne cesse de sévir: elle est alors résorbée et cachée pour la société, mais vécue par les personnes. Et puis, ce type de pauvreté dépend étroitement de la dimension temporelle, qui règle ces entrées et sorties des zones visibles ou invisibles du phénomène.

4. Processus de précarisation

Un minutieux travail d'écriture, de lecture, de codage et d'analyse de 165 récits biographiques a permis de lever de nouveaux voiles d'invisibilité, de méconnaissance et d'incompréhension des situations de pauvreté en Suisse. L'analyse révèle des processus récurrents dans les parcours de vie, parfois au détriment de la restitution de la complexité et de la diversité des destins individuels. La compréhension du phénomène nécessite de déceler les mécanismes généraux relevant de cas particuliers. Au-delà du caractère unique de chacune des destinées,

³ Plus de 400 personnes ont été identifiées spontanément par les travailleurs sociaux. Sur les 400 biographies annoncées, pour diverses raisons, «seules » 165 ont été finalement rédigées par les travailleurs sociaux et intégrées à la recherche.

des situations analogues s'avèrent effectivement à l'origine des phases de précarisation. Ainsi, les principaux écueils qui ont conduit les personnes vers la pauvreté et entre les mailles du filet social se résument en huit thèmes, ou problématiques, qui génèrent des parcours de vie socio-économiquement systématiquement descendants. Ce sont :

- A. Une santé défaillante (122 biographies)
- B. L'endettement (82 biographies)
- C. L'immigration (52 biographies)
- D. Les emplois peu rémunérés (44 biographies)
- E. Les toxicodépendances (40 biographies)
- F. Les placements durant l'enfance (40 biographies)
- G. La monoparentalité (34 biographies)
- H. Le statut d'indépendant (16 biographies)

A. Santé défaillante

Une santé défaillante a presque toujours de graves répercussions sur le plan professionnel. Une maladie, un accident, un choc psychologique est fragilisant, quelles que soient les conditions d'existence, même privilégiées. Lorsque les ressources personnelles sont limitées, les problèmes de santé deviennent le déclencheur d'une inexorable glissade vers la pauvreté. Les personnes peu ou pas formées, celles qui exécutent des travaux pénibles, occupent des postes instables ou peu rémunérés sont les plus exposées. L'incertitude et l'insécurité surgissent (crainte de licenciement, perte de salaire, par exemple).

Travail d'abord

Dans le corpus biographique, les parcours se ressemblent. D'abord, la personne préfère éluder ses problèmes de santé, d'autant plus si l'emploi est peu rémunéré. Puis, la souffrance s'aggravant, soit la personne renonce à son emploi pour un autre jugé moins pénible, soit elle quitte son poste dans l'idée d'accorder la priorité à sa santé, au détriment de son revenu, décidant de se soigner. Le licenciement intervient souvent. Certaines personnes ont par ailleurs signifié leur congé alors qu'elles auraient pu obtenir un arrêt de travail avec accès à des prestations de perte de gain. Elles ne pouvaient cependant supporter d'être considérées comme des «malades imaginaires».

La plupart des récits restent vagues quant à la succession des sources de revenus des personnes malades, en traitement ou convalescentes. Les indemnités journalières sont inexistantes ou limitées. Il y a recours à l'aide sociale ou aux associations caritatives, en l'absence de tout revenu. Dans tous les cas, une diminution du revenu intervient, obstacle à l'entretien du réseau social, poids supplémentaire sur le moral d'individus ou de familles déjà éprouvées. Les conséquences conjugales et familiales des problèmes de santé peuvent être d'autant plus dramatiques qu'au-delà d'un divorce ou d'une rupture, la dépression est souvent au bout du chemin, lorsqu'elle n'est pas déjà présente.

Prestations AI

Dans l'ensemble des récits de vie 30 personnes bénéficient d'une prestation AI et 19 sont en attente d'une décision. C'est par un médecin ou un travailleur social qu'elles ont entrepris les démarches. Le niveau de formation des personnes sollicitant l'AI est bas. Seules 5 personnes ont bénéficié d'une formation ou d'un stage financé par l'AI. Certaines sont confrontées aux conséquences d'une décision négative. Elles «recommencent à zéro», seules, pour élaborer un projet d'avenir aux modestes perspectives. Des lacunes du système apparaissent aussi (frais non pris en considération : moyens orthopédiques, transports particuliers, aides ménagères, assistance dans des gestes ou activités de la vie courante rendus problématiques par le handicap, etc.). De plus, les personnes ont rarement déposé une demande de prestations complémentaires pour diverses raisons: ignorance, complexité des démarches, refus d'une prestation assimilée à de la charité, absence de domicile fixe, aides financières privées suffisantes, etc.

B. Endettement

La moitié des biographies renvoie à la problématique de l'endettement, dimension incontournable de la pauvreté (surtout «cachée») et des processus qui la sous-tendent. Le phénomène s'avère difficile à synthétiser. D'une part, les informations disponibles sont générales, incomplètes; d'autre part, les raisons d'un endettement, son ampleur et ses conséquences sont très variables. Quelques tendances se dégagent toutefois.

Qui prête? L'origine des sommes est multiple: famille, proches, banques, organismes de petit crédit, commerces pratiquant le leasing. Les raisons? Les emprunts bancaires pour les biens immobiliers et fonciers (au moins 8 cas), la mise sur pied d'un commerce ou d'une entreprise indépendante (9 cas, tous financements confondus). Les montants peuvent être très importants. Le leasing et le petit crédit concernent plutôt l'achat de voitures, de biens de consommation (mobilier, etc.), plus rarement, dans le cas des personnes jeunes, de services ayant trait aux loisirs ou, plus simplement, les factures à payer. Les montants sont en général d'importance moyenne. Cumulés, ils atteignent parfois plus de cent mille francs.

Issue? Les proches ayant prêté de l'argent sans être remboursés n'ont, pour la plupart, pas engagé de poursuites. A priori, le risque de suites juridiques est faible dans ces cas. Cela ne signifie nullement un sentiment d'indifférence à l'égard de la dette, au contraire. Les relations personnelles aux créanciers peuvent même devenir difficiles à gérer, conflictuelles ou culpabilisantes. 30 personnes se sont adressées à des associations caritatives, n'étant plus en mesure de faire face, parfois même à l'instigation des services sociaux ne disposant d'aucune possibilité de prendre en compte les frais d'un endettement devenu ingérable.

L'endettement provoque un processus de précarisation difficilement maîtrisable. Plus la situation économique s'aggrave, plus le réseau social, par manque de moyens financiers et/ou de soutien familial (conflits conjugaux provoqués par le stress d'une situation toujours plus difficile), se dégrade. L'endettement, par la multiplicité des conséquences qu'il induit, provoque une précarisation cachée jusqu'à l'ultime

sanction: la faillite! Nous avons observé aussi à quel point les remboursements sont plus pénibles à assumer que les actes de défaut de biens. Pour les personnes sans perspective économique, un acte de défaut de biens équivaut à une remise de dette salulaire.

C. L'immigration

Près du tiers des récits (52) concerne des migrants, ce qui démontre la grande fragilité de ce groupe de population. L'analyse met en exergue des caractéristiques spécifiques, car la pauvreté ne guette pas indifféremment tous les migrants. Ceux qui vivent une situation très précaire présentent un certain nombre de similitudes: première génération d'immigration; origine sociale extrêmement modeste, souvent rurale; modèles familiaux patriarcaux; faible niveau de formation se révélant un handicap sérieux dans le parcours professionnel; emplois pénibles dans des conditions souvent difficiles (heures supplémentaires, au mépris des périodes de repos, ennuis de santé). Cela les différencie d'autres catégories de populations étrangères vivant en Suisse. Les immigrés de deuxième génération sont quasi absents de notre corpus.

Evoquons d'autres handicaps: isolement et vie repliée sur la communauté d'origine, qui réduit la capacité d'intégration et d'acquisition de la langue locale; revenus bas et soutien financier à la famille restée au pays d'origine, qui péjore la capacité de consommation en Suisse; mauvaise information s'agissant des droits et de l'accès aux régimes sociaux; impuissance à encadrer le parcours scolaire des enfants et leur entrée dans la vie professionnelle; chronicité de la pauvreté; crainte de solliciter les organismes sociaux publics ou privés. Enfin, relevons que les femmes sont particulièrement fragiles. Un cumul de handicaps sévit (professionnel, économique, familial, culturel, social), qui se traduit par un stress important, donnant lieu à des trajectoires de précarisation qu'aucun régime public existant n'est en mesure d'améliorer.

D. Les emplois peu rémunérés

On le sait par d'autres travaux, le statut de working poor constitue l'une des situations que le moindre aléa précipite dans la pauvreté et la dépendance. Les situations rencontrées (1/4 des récits) se ressemblent: absence de formation, mauvaises conditions de travail, très bas salaires, impossibilité de trouver un emploi convenable pour les personnes étrangères et les mères seules travaillant à temps partiel, enfants plus nombreux que la moyenne. Que la famille dispose d'un ou de deux salaires, le budget familial demeure constamment en déficit. Ainsi, la charge liée aux enfants pousse-t-elle ces personnes à accepter n'importe quel emploi, surtout en période de chômage. Les mères seules ont des emplois précaires, mal assurés et peu rémunérés. Le temps partiel est la règle, diminuant d'autant un revenu déjà faible. La vie sociale est réduite, voire inexistante, le stress omniprésent. L'absence de perspectives professionnelles accroît la dépendance à l'employeur, qui fixe les conditions de travail de manière unilatérale. Le fragile et précaire équilibre de ces situations peut basculer à tout instant, au moindre imprévu. Enfin, les problèmes

de santé constituent une épée de Damoclès suspendue au-dessus des têtes. Ne pas avoir le droit d'être malade constitue une injustice socialement intolérable.

Les ménages biparentaux sont les plus nombreux parmi les working poors. Lorsque les charges sont insupportables, les demandes d'aide financière à des organismes privés ou publics constituent une solution alternative à l'endettement. Ainsi, plus de la moitié des personnes ont bénéficié d'aides associatives ponctuelles.

E. Les toxicodépendances

Sont considérées comme toxicomanies les dépendances à l'alcool, aux médicaments ainsi qu'aux drogues dites dures (héroïne, cocaïne, etc.). Les conséquences d'une dépendance aux drogues dures sont clairement exprimées dans les biographies, à travers des processus récurrents. Le besoin d'argent est permanent et la recherche du produit une priorité. La personne est désinsérée professionnellement, socialement et familialement. Elle perd en général son logement, sa santé se détériore, elle enfreint la loi, avant de rejoindre la rue ou la prison. La déchéance professionnelle, économique, personnelle, sociale et sanitaire est brutale et marginalise rapidement le consommateur, notamment du fait de l'illégalité des produits. Les conséquences d'une dépendance s'observent presque simultanément: incapacité de travail, perte de logement, négligence de la santé, perte du réseau social et forte stigmatisation qui verrouille les liens sociaux de la personne et l'amène à ne plus fréquenter que les gens du milieu. Les ponts qui la reliaient à la société civile semblent coupés. Le réseau d'intervenants sociaux entourant les personnes toxicodépendantes est cependant important. Les offres sont multiples: centres d'accueil, d'hébergement, de suivi médical et psychologique, stationnaire ou ambulatoire, etc. Cependant les difficultés de coordination restent un défi lancé à l'action sociale.

Malgré ses caractéristiques différentes, la dépendance à l'alcool produit aussi des effets néfastes en terme d'exclusion. L'alcoolisme isole, les divorces sont fréquents, tout comme la désagrégation des liens familiaux, de concert avec un défaut de soutien de la parentèle ou du noyau familial. L'isolement social est présent et l'état de santé précaire, ce qui réduit toute chance d'activité professionnelle stable. Le logement fixe est souvent inexistant. La prise en charge sociale est ponctuée d'échecs. Pourtant, l'alcoolisme n'est pas forcément identifié comme le problème à l'origine d'un glissement vers la pauvreté, ce qui le rend d'autant moins visible. Relevons qu'il n'existe pas toujours de relation directe entre une situation de pauvreté et une dépendance à l'alcool. La déchéance professionnelle, personnelle et sociale y est moins brutale que dans le cas de la dépendance aux drogues dures. L'alcoolisme crée une désinsertion multidimensionnelle qui, si elle n'est pas maîtrisée, peut mener à une exclusion totale. Ce n'est qu'à l'avènement de cette situation d'exclusion qu'une rente AI, par exemple, sera accordée. Cependant, une telle prestation n'est pas un gage de réinsertion, car ce statut génère une dévalorisation de soi qui ne stimule pas l'intégration, et parce que l'attribution d'une telle prestation est la preuve d'une incapacité de gain définitive. La pauvreté cachée constitue donc, dans le cadre de ce type de dépendance, une constante tant avant qu'après une intervention sociale. La lenteur ou l'étalement dans le temps de ce processus de paupérisation peut expliquer une absence de réponse sociale à la dépendance.

F. Placements

Les placements durant l'enfance sont identifiés dans les parcours de vie comme un facteur de risque accru vers une trajectoire de précarisation. Il est évident qu'un placement se décide pour des raisons graves et n'est que la partie visible d'une situation familiale perturbée. Dès lors, si le placement apparaît comme une caractéristique d'un certain type de processus de pauvreté, il n'en est qu'un repère, aisément identifiable. Il faut donc se garder d'établir des liens de causalité réducteurs. Le placement intervient dans un contexte fortement perturbé, comme une mesure de protection prise pour pallier au mieux une situation préjudiciable pour le jeune.

Les types de placements sont divers (parenté, famille d'accueil ou institution) tout comme le moment où ils interviennent (enfance, adolescence). Les personnes placées dans leur enfance sont sur-représentées dans les situations rapportées par les travailleurs sociaux, ce qui indique que le placement ou la séparation de la cellule familiale est un facteur non négligeable de fragilisation du parcours de vie. Si ce phénomène a déjà été étudié en termes de reproduction intergénérationnelle des placements ou des difficultés familiales, il n'avait pas encore été identifié comme un risque de pauvreté.

G. Monoparentalité

Parmi les biographies, 34 sont des familles monoparentales (dont 33 des femmes seules élevant leurs enfants); les trois quarts de nationalité suisse. Ces femmes sont jeunes (3/4 entre 25 et 39 ans). Divorcées ou célibataires, la vie en couple a été courte. Les enfants sont en principe en âge de scolarité obligatoire, ce qui signifie que ces femmes assumeront de longues années des responsabilités financières et éducatives. Dans plus de la moitié des cas, ces femmes n'ont aucune formation. Si elles en ont une, il s'agit d'un apprentissage, dans la plupart des cas dans les secteurs de la vente ou de la restauration, avec de faibles rémunérations et des prestations sociales réduites. Elles rencontrent d'énormes difficultés à concilier travail et famille.

Une séparation est donc synonyme de précarisation. Les associations caritatives apportent un soutien financier certain pour les familles monoparentales au budget constamment déficitaire, confrontées à des difficultés majeures en matière de logement ou de participation à la vie sociale. Ces cumuls se succèdent dans un parcours de vie délicat, sensible à gérer (présence des enfants), socialement et financièrement excluant.

H. L'indépendant

Le statut d'indépendant recouvre une réalité multiple, parfois bien loin de la croyance populaire qui en fait un statut idéalisé, synonyme de liberté et de profits. Les indépendants du corpus ne connaissent ainsi ni marge bénéficiaire suffisante pour échapper à la pauvreté, ni prestations sociales étendues (allocations familiales, assurance chômage, deuxième pilier, assurance pour perte de gain). Pour deux tiers des cas, ce statut est présenté comme la seule possibilité de retrouver un emploi: alternative au chômage encouragée par un ORP; ultimatum imposé par un service

social après des années de dépendance à l'aide publique; ou encore lorsque de lourdes pensions alimentaires grèvent un budget après avoir accepté un emploi «jugé convenable». Dans tous ces cas, c'est l'absence de perspectives économiques et professionnelles qui guide le choix d'ouvrir un atelier ou un commerce, afin d'éviter la pérennisation d'une situation dominée par le chômage de longue durée, l'aide sociale ou des emplois ponctuels entrecoupés de périodes de chômage. Une personne sur deux n'a aucune formation, ce qui explique principalement le processus de précarisation: difficultés à financer l'entreprise, connaissances lacunaires en termes de gestion et de management, faillite!

5. Liens au système social

Lorsque l'on entend comprendre pourquoi des personnes dans le besoin échappent aux prestations sociales, il importe de déceler, à travers leur cheminement, les relations au système de protection sociale. Or, celui-ci paraît souvent mystérieux pour des personnes qui n'en connaissent ni les mécanismes, ni les usages. Les types d'écueils qui les ont conduites vers la pauvreté et à passer entre les mailles du filet social ont été identifiés dans les parcours de vie, lesquels ont été systématiquement analysés en regard des régimes sociaux existants. Rappelons à cet égard que les «oubliés» le sont à certains moments de leur parcours de vie, une ou plusieurs fois. Ils émergent et deviennent «visibles» dès lors qu'ils ont recours aux prestations sociales... avant de disparaître à nouveau, peut-être. C'est ce que nous tentons de comprendre ici.

Il s'avère que dans le corpus biographique, nous avons pu identifier onze catégories de mesures d'intervention sociale contre lesquelles viennent «buter» les personnes, au gré des circonstances. Ce sont: le soutien médical (70% des récits de vie); l'aide d'un professionnel (58%); le chômage (47%); l'AI, AVS et PC (46%); l'aide sociale (46%); l'aide d'associations privées (44%); les autres assurances, principalement assurance accident, perte de gain ou assurance vie privée (18%); diverses aides publiques (subventions à l'assurance maladie, remise d'impôts, bourses d'étude, etc. 18%); la privation de liberté (13%); la prévoyance professionnelle (12%); les mesures tutélaires (8%). On y observe, notamment: l'importance du tiers secteur privé (sollicité dans la moitié des récits); la complémentarité essentielle entre les assurances sociales et les aides sociales publiques et privées; l'effet dévastateur du chômage; le rôle central du médecin devant l'ampleur des problèmes liés à l'état de santé; les conséquences évidentes des lacunes connues des assurances sociales (perte de gain en cas de maladie, accès à la LPP, soutien aux familles, etc.). Et puis, pour dix biographies, aucune prestation sociale n'a jamais été allouée. Enfin, lorsque les personnes sont en position d'«oubliées», elles s'avèrent pourtant en mesure de solliciter un réseau informel de soutien ponctuel, qui leur permet de survivre, sans plus.

Face à des situations de vie complexes, la pluralité des niveaux d'intervention (lois fédérales, cantons, communes, tiers secteur) et les cloisonnements qui en découlent rendent les repères quasi introuvables pour des personnes marginalisées, peu formées. Nous avons donc tenté de mettre en évidence les co-occurrences de mesures de protection sociale, soit successives ou parallèles, qui apparaissent dans les récits de vie. Le terme de co-occurrence souligne la volonté d'objectiver un état

de fait sans formuler d'éventuels liens de causalités entre les différentes mesures. Très concrètement, pour chaque biographie, un historique des mesures a été entrepris dans une logique chronologique, documenté en fonction de la succession dans le temps des recours aux mesures sociales.

Une difficulté dominante est identifiée. C'est elle qui orientera la réponse du système, autrement dit la mesure sociale proposée (ou imposée) au bénéficiaire. Sept difficultés «d'entrée» dans le système social peuvent être désignées. Ce sont: le chômage, l'état de santé, la délinquance, la rupture conjugale, l'insuffisance de ressources matérielles, l'absence d'autres ressources (sociales, familiales), la vieillesse. Elles rendent compte de la pluralité des phénomènes, de leur interaction ou de leur apparition successive ou simultanée. Ainsi, la vieillesse peut se conjuguer à des problèmes de santé, d'insuffisance de ressources, de rupture conjugale, par exemple.

Enfin, des recommandations sont formulées en fonction des observations précédentes, dans le but d'intervenir préventivement, en amont. Les propositions sont extraites exclusivement des parcours de vie, en fonction des problèmes identifiés. Elles se réfèrent globalement aux champs suivants:

- Assurances sociales : AVS, AI, LPP, LAMal, PC, LACI
- Politique familiale, au sens large
- Politique du logement
- Asile
- Privation de liberté
- Aide sociale, travail et accompagnement social
- Institutions privées sans but lucratif
- Formation: recyclage, formation continue
- Information à la population et aux requérants de prestations sociales
- Economie et emploi
- Santé

D'autres thèmes, dont la nature s'avère générale ou transversale, sont inhérents aux champs ci-dessus. Ce sont: le fonctionnement du fédéralisme; l'interprétation et l'application de la subsidiarité; la flexibilité de l'action sociale; le rôle et la redéfinition de la solidarité; la mise en œuvre de la complémentarité entre assurance et assistance; les modalités de collaboration et d'approche à long terme des interventions publiques et privées. Trois autres problématiques émergent des parcours de vie et suscitent la réflexion: l'accès aux prestations sociales, la pratique de l'action sociale et le danger d'arbitraire dans l'allocation des prestations par une sélection des «bons» et «mauvais» pauvres.

6. Le mur de la honte!

Les récits de vie ont mis en lumière la problématique du refus, par des personnes ayant pourtant un droit évident à des prestations, de solliciter les régimes de protection sociale. Cette question interpelle, dès lors qu'elle apparaît, à un moment ou un autre, dans la moitié des parcours de vie étudiés. Ces résistances à l'aide (aide sociale, prestations complémentaires, allocations de chômage, AI, avance sur

pensions alimentaires, subventions d'assurance-maladie, remise d'impôts) s'expliquent, pour les cas étudiés, de différentes manières. Globalement, on constate que les services sociaux souffrent plus d'un déficit d'image et d'une diffusion lacunaire de l'information. Au plan individuel, ces refus expriment le désir de préserver une certaine dignité, notamment à l'égard de la société. On relèvera :

- La croyance dans la valeur du travail, comme unique moyen digne de gagner sa vie.
- La volonté de «s'en sortir» seul, malgré une situation économique grave et insurmontable, afin de «ne rien devoir à personne».
- La crainte de toute forme de dette, morale ou financière, notamment parce que l'aide sociale est remboursable.
- Le refus d'une intervention de l'Etat dans la sphère de la vie privée.
- Ne pas être considéré comme un profiteur du système social.

Ainsi, quelle que soit l'appréhension, le fond est identique: la dépendance à autrui sous forme d'assistance s'avère honteuse (le mot «honte» est souvent présent); elle anéantit fierté et dignité. L'image d'une charité culpabilisante est vivace et pousse ces personnes à vivre dans une extrême pauvreté, se privant de tout pour ne pas être redevables. Une telle stigmatisation connote la personne comme refusant de travailler ou incapable de s'en sortir par ses propres moyens, vivant «aux crochets» de la société. Elle est partie intégrale du phénomène des pauvretés cachées et de la vie de celles et ceux qui deviennent dès lors des «oubliés» du système social.

7. Les bons et mauvais pauvres

L'approche qualitative et individuelle de ce phénomène rappelle les questionnements inhérents aux relations entre pauvreté et société. Les biographies analysées renvoient ainsi aux réflexions sur les représentations des pauvres dans l'action sociale, tant pour les personnes elles-mêmes que pour la société (par l'intermédiaire des services sociaux, par exemple). A la lecture des parcours de vie, force est de constater que la problématique des «bons» ou des «mauvais» pauvres n'est ni mythe, ni théorie. Elle a, souvent, en filigrane, abruptement ou sournoisement, sous-tendu ou accompagné les dynamiques et processus de paupérisation ou les relations des personnes et ménages aux régimes de protection sociale.

Concrètement, la vision de la réalité sociale émanant des biographies laisse apparaître de nombreuses situations où la personne est confrontée (ou a l'impression d'être confrontée) à une ou des formes de jugement moral à propos de sa condition. Par ailleurs, nous constatons qu'il ne s'agit pas simplement du sentiment profond de honte ressenti par les individus contraints d'accepter la dépendance à autrui pour vivre⁴. Certaines personnes sont en effet confrontées au drame d'être jugées indignes de l'aide demandée. L'ancestrale distinction des pauvres dignes d'être aidés, abondamment illustrée, par exemple, par Geremek⁵, est

⁴ Cunha A., Leresche J.-P., Vez I., *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Réalités sociales, Lausanne, 1998.
Tabin J.-P., *Sur les chemins de l'assistance. Usages et représentations de l'aide sociale*, Ed. La Passerelle, Lausanne, 1995.

⁵ Geremek B., *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*. Gallimard, Paris, 1987.
Les fils de Caïn. L'image des pauvres et des vagabonds dans la littérature européenne du XVIe au XVIIe siècle. Ed. Flammarion, Paris, 1991.

d'actualité, malgré les fondements du système de protection sociale (normes constitutionnelles, textes légaux spécifiques). Derrière le «droit», démocratiquement légitimé, l'analyse met en évidence des situations et périodes de vie où un citoyen se voit dénier une voie d'accès au système social parce qu'il est jugé responsable de sa condition et, par conséquent, indigne de soutien. C'est l'exemple de la jeune mère à qui l'on refuse une bourse d'étude parce qu'elle est enceinte de son deuxième enfant. Un événement malheureux, unique dans la vie d'un individu «sans problème», suscite donc davantage de compréhension et de compassion que les cumuls de difficultés poussant les personnes à épuiser leurs propres ressources pour surmonter les obstacles quotidiens.

L'interrogation sur les représentations ambivalentes de la pauvreté demeure donc posée. Elle exprime à la fois la volonté déclarée de lutter contre un phénomène qu'une société démocratique, moderne, économiquement très développée devrait pouvoir vaincre efficacement et une méfiance à l'égard des personnes concernées, soupçonnées de profiter des dispositifs sociaux. Comme si l'aide aux pauvres rendait leur situation confortable, voire avantageuse! La distinction entre vrais (bons) ou faux (mauvais) pauvres a ressurgi de manière quasi inattendue dans les récits de vie. Dans le développement de nos institutions sociales, cette problématique devra retenir toute notre attention.

8. En conclusion: gare au ciblage!

Le ciblage des prestations apparaît depuis quelques années comme une «bonne idée» ou, pour le moins, une idée de «bon sens», permettant de concentrer l'action sociale sur celles et ceux qui «en ont vraiment besoin». Pourtant, non seulement ces mesures engendrent des charges administratives inhérentes au fonctionnement de tels dispositifs et provoquent un transfert financier des assurances sociales vers les cantons, les communes et le tiers secteur, mais surtout, le coût symbolique de cette pratique est élevé. En légitimant les aides sous conditions de ressources contre le principe de l'assurance, des brèches s'ouvrent dans le champ de la cohésion sociale par la constitution de deux catégories de citoyens: ceux qui ont besoin de la solidarité et les autres, capables d'assumer leur destinée et celle de leur famille. Quelle représentation de la société permet de justifier ce clivage entre ceux qui ont besoin du soutien de la collectivité et ceux qui peuvent s'en passer?

L'universalité des prestations des assurances sociales, dont l'AVS est le meilleur exemple, a permis d'effacer la stigmatisation et la honte liées au fait de recevoir d'autrui ses propres moyens de subsistance. Le ciblage des prestations constitue en ce sens une régression de la politique sociale vers la charité. Ainsi, à trop vouloir cibler, on court manifestement le risque du juger ou choisir, d'apprécier par l'arbitraire, peut-être, qui mérite ou non de l'aide. Après avoir combattu depuis 1880 pour que les assurances sociales voient le jour et se développent, postuler la charité est une perspective peu réjouissante, car inefficace, coûteuse pour les pouvoirs publics, humiliante pour les personnes dans le besoin. Tout le contraire d'une politique sociale moderne! «Cibler», c'est dès lors produire de nouvelles exclusions, de nouveaux «oubliés de la protection sociale». C'est un enseignement essentiel que l'on peut tirer des 165 biographies passées au crible de l'analyse.