

Institut du Développement Social

Diplôme d'État d'Ingénierie Sociale 2014 – 2016

Module d'enseignement D.F. 2

Rapport collectif de l'étude de terrain européenne

*« Ce qu'il y a de plus terrible dans la pauvreté, c'est d'être pauvre et rien que pauvre, c'est-à-dire de ne pas pouvoir être défini par la collectivité autrement que par le fait d'être pauvre. À partir du moment où le pauvre est pris en charge par la collectivité pour sa subsistance et son entretien quotidien, il ne peut plus prétendre à un autre statut social que celui d'assisté. » Paugam S., Duvoux N. dans *La régulation des pauvres**

Remerciements

L'ensemble du groupe tient à remercier les personnes qui ont permis la réalisation de cette étude de terrain et tout particulièrement Candice Martinez, responsable du DEIS et animatrice du LERS ainsi que Mohamed Belqasmi attaché de recherche au LERS, de l'IDS de Canteleu, pour leurs apports et leur soutien.

Ainsi nous remercions aussi les universités de Barcelone (faculté d'éducation) en Espagne, d'Utrecht aux Pays bas et de Calabre en Italie.

Sommaire

Introduction	4
I. La pauvreté au regard des mutations de l'Etat Providence et de l'intervention sociale en France	5
1. La pauvreté en Europe : définition, chiffres et comparaisons	5
2. Vers l'activation des pauvres et des précaires : le contexte français	7
2.1. L'Etat social en transformation	7
2.2. Nouvelles dynamique des politiques sociales	8
2.3. Intervenants sociaux et publics cibles : des relations en mutation	12
3. Participation, empowerment, pouvoir d'agir face aux logiques d'activation	15
4. Vers une comparaison en Europe : protocole d'enquête et hypothèse	18
II. L'enquête de terrain européenne : Analyse et démarche comparative avec la situation en France	21
1. Particularismes des Welfares et influences européennes	21
2. De la généralisation des politiques d'activation aux spécificités nationales et locales	23
3. L'intervention sociale à l'épreuve des logiques d'activation : approche collective et citoyenne	26
III. Préconisations pour des pratiques d'intervention sociale favorisant la capacité et le pouvoir d'agir	31
1. Refonder la solidarité nationale par l'instauration d'un revenu universel et inconditionnel	31
2. Créer un espace de coopération entre les intervenants sociaux et la société civile dans les actions de lutte contre la pauvreté et la précarité	34
3. Organiser les conditions pour diminuer les relations asymétriques entre intervenants sociaux et usagers	36
4. Promouvoir les fonctions d'ingénierie sociale en intégrant l'expertise des personnes en situation de pauvreté au sein des structures de l'intervention sociale	38
Conclusion	42
Bibliographie	43
Annexes	46

Introduction

L'observatoire européen de l'intervention sociale a commandé une étude comparative sur la régulation de la pauvreté dans plusieurs pays européens (France, Espagne, Pays-Bas, Italie). Cette étude devra, par le biais d'une enquête de terrain, diagnostiquer puis analyser comment les nouvelles formes de régulation de la pauvreté se traduisent dans les pratiques des intervenants sociaux. Dans une démarche comparative, il s'agira de faire émerger les pratiques innovantes favorisant au mieux la capacité et le pouvoir d'agir des personnes.

Nous observons actuellement en France et en Europe l'émergence de nouvelles formes de pauvreté multipliant les inégalités sociales et accroissant le délitement du lien social. Face à ce constat, les Etats sociaux appellent majoritairement à une activation / réactivation des publics et des formes de solidarités extra étatiques. Ce contexte n'est pas sans impacter les pratiques des intervenants sociaux et des professionnels du travail social, notamment dans leurs dimensions relationnelles avec les personnes en situation de pauvreté ou de précarité. De plus en plus, les personnes accompagnées sont responsabilisées et sollicitées sur leur propre prise en charge.

Dans ce contexte, et dans une démarche comparative entre les pays, l'étude de terrain réalisée devra analyser la place réservée au développement des capacités et du pouvoir d'agir des personnes accompagnées. De manière opérationnelle, les objectifs de cette enquête comparative seront :

- d'une part de réaliser un diagnostic comparatif entre quatre pays européens,
- d'autre part, et en appui sur ce diagnostic établi, de caractériser les modèles d'intervention favorisant la capacité et le pouvoir d'agir des personnes afin de produire des préconisations pour la France.

Afin de mener cette étude, il s'agira donc de mesurer et d'analyser les évolutions et les enjeux de la régulation de la pauvreté en Europe puis en France en s'attachant à répondre à la question suivante:

« Dans un contexte de transformation de l'Etat social, se traduisant notamment par un changement des formes de régulation de la pauvreté, quels sont, en Europe, les modèles d'intervention sociale favorisant la capacité ou le pouvoir d'agir des populations ? »

I. La pauvreté au regard des mutations de l'Etat Providence et de l'intervention sociale en France

1. Éléments de définition, chiffres et comparaisons de la pauvreté en Europe

Selon le conseil européen, sont considérées comme pauvres les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des niveaux de vie minimaux acceptables dans la société. En 2010, les 27 états membres de l'Union européenne se sont dotés d'un indicateur commun prenant en compte 3 dimensions de la pauvreté afin de pouvoir la mesurer¹ selon :

- La pauvreté monétaire qui correspond à 60% du niveau de vie médian de la population d'un pays.
- La privation matérielle, culturelle ou sociale qui est avérée lorsqu'elle concerne 4 privations sur les 9 identifiées² par l'Union européenne.
- Le lien faible à l'emploi qui est facteur de pauvreté quand l'intensité de travail est inférieure à 20% du temps potentiel.

Avec cette mesure européenne, 124 millions³ d'européens ont ainsi été considérés, en 2012, en risque de pauvreté soit un quart de la population européenne. En France, la même année, 11,8 millions de personnes (soit 19,1 % de la population) étaient en risque d'exclusion sociale. L'Italie (29,9%) et l'Espagne (28,2%) connaissaient un taux relativement plus élevé quand les Pays-Bas étaient les moins touchés (15%). Bien que l'Union européenne ait ainsi tenté de mesurer la pauvreté, il n'en reste pas moins que la complexité des phénomènes de précarité et d'exclusion sociale semble difficilement objectivable et mesurable. Selon Amartya Sen, « la pauvreté n'est pas qu'une question de revenus. C'est aussi être exclu des grandes décisions qui touchent à sa propre vie et ne plus être représenté auprès des instances politiques, locales ou nationales⁴ ».

¹ Voir annexe 2, *risques de pauvreté ou d'exclusion sociale et nature dominante de la pauvreté*.

² Payer son loyer, se chauffer, faire face à une dépense imprévue, consommer des protéines tous les 2 jours, s'offrir une semaine de vacances, posséder une voiture, un lave-linge, une TV, un téléphone.

³ Beffi M., Clerc M-E., Thévenot C, 2011, *Inégalités, pauvreté et protection sociale en Europe : état des lieux et impact de la crise*, source INSSE et commission européenne.

⁴ Sen A., 1987, *Ethique et économie*, Ed. Puf.

Robert Castel, avec le concept de désaffiliation, a pu démontrer que la pauvreté n'était surtout pas un état mais le résultat d'un processus. Les inclus ne peuvent pas être opposés aux exclus mais chacun peut se situer dans une zone et tous peuvent passer de l'une à l'autre. Il définit ainsi trois zones :

- D'intégration désignant une personne avec un emploi stable et un réseau relationnel important ;
- De vulnérabilité désignant celui détenant un emploi précaire et des relations sociales fragiles ;
- De désaffiliation dans laquelle la personne est exclue de l'emploi et isolée de toutes relations sociales.

Serge Paugam, complètera cette notion de processus et montrera comment, en un double mouvement de refoulement hors du marché du travail et de stigmatisation, une personne peut être amenée à connaître une véritable disqualification sociale. La personne, accablée par le poids du regard négatif de l'autre et de la société porté sur lui, se sent alors vulnérable face à l'avenir Sa position et son identité sociale, dévalorisées et stigmatisées, vont ainsi altérer l'ensemble de ses relations sociales. Pour Serge Paugam, la réalité aujourd'hui de la pauvreté c'est donc l'instabilité, un mouvement d'oscillation permanente entre fragilité des situations, détresse psychologique, fluctuations professionnelles et recours à l'assistance ; autant de critères que la statistique a du mal à appréhender.

En France, la dégradation de la société salariale touche maintenant les retraités qui doivent cumuler petits emplois et pensions mais aussi les jeunes qui n'entrent sur le marché du travail que par des contrats précaires aidés ou à durée déterminée. Les femmes sont aussi les premières impactées par cette nouvelle flexibilité du travail. Ces personnes ne sont pas forcément en situation de pauvreté, mais elles passent par des phases difficiles, démunies, endettées durant lesquelles elles ne peuvent pas faire face au quotidien et sont contraintes de faire appel temporairement aux services d'action sociale ou à la famille quand c'est possible. Ainsi décrire et définir les populations pauvres pour mieux les cibler n'est pas chose aisée. Décrire la pauvreté à un instant donné ne suffit pas non plus. La pauvreté change de visage en fonction des sociétés et des lieux. Ses causes sont toujours multiples et variées. Elle touche des populations hétérogènes et changeantes au cours du temps.

Pour conclure, nous pouvons néanmoins indiquer que la pauvreté dans la France du 21^e siècle s'est substituée à la pauvreté traditionnelle, rurale ou ouvrière, pour prendre l'image d'une nouvelle pauvreté urbaine ou périurbaine.

2. Vers l'activation des pauvres et des précaires : le contexte français

L'ensemble du contexte socio-économique et politique français n'a cessé d'évoluer tout au long du 20^e siècle provoquant ainsi une adaptation et une transformation de l'Etat social, des politiques sociales et des pratiques des intervenants sociaux. A l'aube du 21^e siècle, cette transformation semble, notamment en ce qui concerne la régulation de la pauvreté, entrer dans le paradigme de l'activation : état social actif, politiques sociales d'activation, activation des publics, etc.

2.1. L'Etat social en transformation

Depuis les années 1970, la France est confrontée à des bouleversements sociaux et économiques importants bousculant les équilibres de l'après-guerre : chômage de masse, déséquilibre financier récurrent de la protection sociale, apparition de nouvelles formes de pauvreté (processus de « désaffiliation⁵ », de « disqualification⁶ »), retour de l'incertitude de l'existence⁷, affaiblissement des formes de solidarités non-étatiques, délocalisation et désindustrialisation, risques sociaux et civils, défiance vis-à-vis des institutions, fragilisation du lien social, etc.

Dans ce contexte, l'État providence français, oscillant entre modèle bismarckien et béveridgien, se transforme. De l'après-guerre jusqu'aux années 1970, la protection sociale, initialement réservée aux salariés et à leurs familles dans une logique assurantielle de maintien des revenus, s'est peu à peu étendue vers une protection plus universelle (exemple les allocations familiales). À partir des années 80, avec le développement du chômage de masse et l'apparition des nouvelles formes de pauvreté, le financement de la protection sociale s'est déséquilibré du fait de la dissociation progressive entre la sphère des cotisants et celle

⁵ Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, éd. Fayard, coll. L'espace du politique.

⁶ Paugam S., 2013, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, éd. Puf, coll. Lien social.

⁷ Castel R., 2009, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statuts de l'individu*, Paris, éd. Le Seuil.

des ayants-droits. Dès lors, le modèle traditionnel d'État social est qualifié de « passif ⁸ ». Il a ainsi fortement été remis en cause et perçu comme impuissant à enrayer le risque d'exclusion sociale, voire comme pouvant conduire à « l'autodestruction de la solidarité ⁹ ». Durant les décennies 80-90, et simultanément aux lois de décentralisation, l'Etat social choisit alors de concevoir des politiques sociales catégorielles ciblant précisément les populations en risque d'exclusion.

À partir des années 2000, dans un contexte priorisant la maîtrise des dépenses publiques, on assiste au déploiement d'un État social « actif ». Les politiques sociales s'inscrivent dorénavant dans une logique d'activation, proche de celle du « workfare ¹⁰ », de l'ensemble des acteurs (populations, intervenants sociaux, acteurs politico-institutionnels, etc.). Cette logique tend à se traduire par une exigence généralisée à « faire des efforts pour s'en sortir » et suscite aujourd'hui plusieurs critiques dénonçant les risques de dérives vers une approche exclusivement individualiste et « responsabilisante ¹¹ », voire « culpabilisante ¹² », de la régulation de la pauvreté au détriment d'une conception plus républicaine et collective de la solidarité. Cette dérive conduirait alors au risque d'une opposition entre des pauvres « méritants » et des « non méritants ¹³ ». Dans ce cadre, les pratiques et les représentations des intervenants sociaux vis-à-vis des populations en situation d'exclusion doivent être réinterrogées. Au regard de ces enjeux, quels sont les modèles d'intervention sociale favorisant la capacité ou le pouvoir d'agir des populations ?

2.2. Nouvelles dynamiques des politiques sociales

L'union européenne réaffirme lors du traité de Lisbonne ¹⁴ le principe de subsidiarité à savoir la prépondérance du local dans la prise en compte des problématiques publiques ¹⁵. L'enjeu de cette subsidiarité est la proximité : placer l'intervention publique, et a fortiori sociale, au plus près de l'utilisateur et « mettre en place des mesures efficaces de protection ¹⁶ ».

⁸ Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*, Paris, éd. Le Seuil.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Le workfare, aux Etats-Unis, désigne les politiques s'appuyant sur une logique d'incitation ou d'obligation pour les « pauvres » à travailler ou à avoir une activité en contrepartie d'une aide sociale financière.

¹¹ Duvoux N., Paugam S., 2013, *La régulation des pauvres*, Paris, éd. Puf.

¹² Castel R., 2009, *La montée des incertitudes*, éd. Le Seuil.

¹³ Duvoux N., Paugam S., 2013, *op. cit.*

¹⁴ Introduit dans la constitution européenne par l'article 3B du Traité de Maastricht.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Andreotti A., Mingione E., 2013, Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance comme dans les pays industrialisés, *Informations sociales*, n° 179, p.28-36.

En France, les différentes phases de décentralisation, concomitantes à la déconcentration de l'État, s'inscrivent dans cette même logique de répartition des compétences en privilégiant l'action au plus proche des populations. Ainsi, les départements deviennent les chefs de file de l'action sociale. Ils sont au centre des politiques de lutte contre la pauvreté. Ils pilotent le passage d'une politique « passive » à une politique « active », d'une politique d'assistance à une politique d'activation, symbolisé par la transformation du revenu minimum d'insertion en revenu de solidarité active. Le passage du Revenu Minimum d'Insertion au Revenu de Solidarité Active illustre parfaitement ce changement de philosophie. Dans les années 80, la pauvreté touche le monde salarié donnant naissance à une « nouvelle figure de pauvre »¹⁷. Au vue de cette problématique, Claude Evin, Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, propose la loi sur le RMI qui sera promulguée le 1^{er} décembre 1988. Ce dispositif d'aide sociale est présenté comme un moyen de réinsertion dans la société par le biais du travail et de la lutte contre l'exclusion. Afin d'aider les plus démunis, une allocation est versée au titre de la solidarité nationale ; elle implique le maillage local d'interventions. Le RMI, prévu pour permettre l'inclusion dans la société, est d'abord présenté politiquement comme un droit « universel » à l'insertion relevant de la solidarité nationale : au regard des valeurs républicaines, il ne saurait alors y avoir de « mauvais pauvres ». Dans la pratique, la mise en œuvre du RMI s'est révélée être bien moins la gestion d'un droit à l'insertion qu'une certaine « injonction » à s'autonomiser et s'insérer. Dans un contexte de chômage de masse, cette pratique a pu conduire les bénéficiaires à avoir de moins en moins confiance en eux, voire à produire l'effet paradoxal de se sentir de moins en moins apte à la recherche d'emploi. Serge Paugam¹⁸ relate des témoignages et parle de détresse psychologique et de réels problèmes de santé à prendre en compte pour une partie des bénéficiaires des minimas sociaux.

Dans les années 2000, le taux de chômage et les situations précaires sont en augmentation. L'objectif de réinsertion via le RMI est perçu comme un échec et devient, dans la perception collective et le discours ambiant, une « trappe » à pauvreté. Dans le même temps, le discours politique introduit la notion de « bénéficiaires de la solidarité passive » avec la nécessité affirmée de repenser une solidarité active. Le 1^{er} décembre 2008, Martin Hirsch propose alors de remplacer le RMI en réformant les politiques d'insertion avec la mise en place du RSA. Il s'agit bien « d'activer » les pauvres en distinguant le RSA socle (minimum social) pour les

¹⁷ Paugam S., *Op. Cit.*

¹⁸ Paugam S., 1993, *La société française et ses pauvres*, Ed. Puf, Coll. Recherche politique.

usagers qui n'ont pas de travail et le RSA activité (complément de salaire) pour les travailleurs modestes qui, dès lors, et par cette allocation complémentaire, peuvent être désignés ou perçus comme « méritants » et incités à persévérer dans cette posture. C'est dans cette distinction que réside la principale innovation du dispositif. Au travers de l'incitation financière « pour ceux qui font l'effort de se lever tôt pour aller travailler », le RSA induit des effets de responsabilisation de devoir trouver un « vrai » emploi. La contractualisation avec l'utilisateur exacerbe ces effets de responsabilisation. Les travailleurs sociaux sont réaffirmés dans une fonction de contrôle et « d'activation » des pauvres mal supportée pour beaucoup d'entre eux.

Un autre effet « pervers » dénoncé du RSA consiste en une certaine institutionnalisation du précarité pour les exclus du marché de l'emploi. Ainsi, Serge Paugam, en 2012, associera la mise en œuvre du RSA à la création d'un statut de « travailleur précaire assisté » favorable à la flexibilité du travail et à l'employabilité dans les secteurs les plus dégradés du marché de l'emploi¹⁹. Un peu plus tard, en 2013, Robert Castel lors d'un congrès de l'UNIOPSS, dénoncera cette tendance des politiques sociales à vouloir « activer les individus » et à vouloir les rendre responsables de leur condition au détriment du développement de la solidarité. Pourtant, et selon les mêmes ressorts, le gouvernement actuel met en place depuis 2014 la Garantie Jeune dont l'objectif premier est l'insertion professionnelle dynamique de jeunes « vulnérables ». Le principe d'action est le « donnant-donnant », à savoir l'inscription du jeune dans un parcours intensif (alliant stages et formations) contre une indemnité de 450 €. Là encore, loin de l'assistanat tant redouté des années 90, les maître-mots sont responsabilisation et activation.

Dans une société du salariat, ces politiques liées à l'emploi sont symptomatiques des nouveaux enjeux de l'intervention sociale : rationalisation des moyens, innovation sociale (ou investissement social) et prévention. Si ces politiques « d'emploi » sont emblématiques du traitement de la pauvreté en France, elles ne sont pas suffisantes à circonscrire les acteurs qui œuvrent dans ce domaine. Ainsi, les politiques de régulation de la pauvreté sont transversales au champ du logement (CHRS, loi DALO, FJT, SRU, etc.), de l'éducation (ZEP / REP, PRE, Plan espoir banlieue, MLDS, etc.) et bien sûr de l'emploi ; portées par des associations

¹⁹ Paugam S., 2012, Les formes contemporaines de la disqualification sociale, *Ceriscope Pauvreté*.

(Missions Locales, CHRS, IAE, centres sociaux, etc.) ou des collectivités (MEF, CMS, etc.) ; avec des approches catégorielles (RSA) ou sectorielles (Politiques de la Ville).

Si diverse que soit l'intervention sociale, des récurrences en matière de pratiques sociales apparaissent : la citoyenneté s'impose comme vecteur d'activation (ou d'apaisement) des habitants des quartiers populaires, les CHRS individualisent et responsabilisent leurs usagers depuis la loi 2002, les Programmes de Réussite Educative s'attachent aux parcours individuels des élèves fragiles, etc. La participation des personnes « se détache progressivement d'une perspective de transformation sociale²⁰ » et s'attache à être, de plus en plus, l'outil d'individualisation de l'action sociale voire de contrôle social.

Le travail social se voit confronter, dans le même temps, à l'émergence de nouveaux modes d'intervention sociale. La marchandisation s'installe dans le paysage du traitement de la pauvreté notamment dans le cadre de l'insertion des publics, dans la gestion du cinquième risque (la dépendance des personnes âgées), de l'éducation ou du logement. Le développement d'initiatives citoyennes (garde d'enfant, voisins aidants et vigilants), tontine sociale ou SEL vient pallier pour partie l'absence de réponse des pouvoirs publics ; de façon plus globale, l'entraide communautaire ou culturelle se développe. Dans ce contexte de bouleversements éthique, professionnel et politique de l'intervention sociale, les modes de relations entre travailleurs sociaux et usagers sont à réinterroger : la co-construction et la participation peuvent-elles être vectrices d'émancipation collective et individuelle ? Quels sont les leviers et les freins à la participation ?

Dans ce contexte, l'intervention sociale se transforme dans la nature de ses contributeurs (diversité des intervenants) et dans le rapport avec les usagers (pouvoir d'agir, activation, contrôle, etc.). Ces velléités de démocratie (participation des usagers) et de recherche et développement (innovation) portent des enjeux de cohésion sociale et d'inclusion.

²⁰ Boucher M., 2015, Présentation des numéros 1 et 2, Sciences et actions sociales (en ligne), n°1, disponible sur l'adresse URL : <http://www.sas-revue.org/index.php/11-articles/20-presentation-des-numeros-1-et-2>.

2.3. Intervenants sociaux et publics cibles : des relations en mutation

Les mutations de l'Etat providence et ses répercussions sur les politiques sociales engendrent un changement dans l'intervention des travailleurs sociaux et sur le statut des bénéficiaires. En effet, l'intervention sociale a basculé d'une relation d'aide et d'échange à l'égard de ses publics vers une relation de coopération « paradoxale » : la personne devient un bénéficiaire citoyen actif qui doit faire preuve « de bonne volonté » en se conformant aux attentes des pouvoirs publics bien qu'il n'ait pas toujours « les supports nécessaires pour affirmer un minimum d'indépendance sociale²¹ ».

C'est un des premiers paradoxes de l'action sociale : le bénéficiaire doit répondre à des règles, prouver sa mobilisation et sa volonté. Pour cela il doit trouver les moyens, les ressources pour s'engager dans un projet personnel qui doit lui permettre de se réinsérer socialement et professionnellement. Mais quid des sujets trop « abîmés », démunis, déstabilisés pour être dans cette démarche de construction et d'action ? Quid des exclus les plus fragiles qui ne peuvent plus se mobiliser ? Monter un tel projet de vie ne va pas de soi quand on est au chômage, en précarité financière, quand on cumule les handicaps sociaux. De ce fait s'établit une stigmatisation plus accentuée entre les pauvres jugés « bons » qui montrent une détermination à s'en sortir et les autres, jugés comme étant de « mauvais » pauvres, stigmatisés d'assistés et de parasites. Ce regard s'illustre à travers le témoignage d'une personne sans abri accompagnée par une structure d'urgence sociale : « Quand on travaille au noir et qu'on loupe un rendez-vous, ils n'aiment pas mais excuse moi, je préfère travailler pour m'en sortir que de galérer toute la journée à chercher un logement sans avoir un sou en poche. Je préfère gagner 80 euros au black dans la journée ; au pire si t'as pas de chambre pour moi, bah je peux aller à l'hôtel ! »

Elisa Chelle²², Docteur en sciences politiques, parle alors de « conditionnalité comportementale » et « d'administration du mérite » qui reposent sur une logique de contributions/rétributions pour normer l'environnement des bénéficiaires : il est alors question d'agir sur un sujet à réparer, à transformer au nom du devoir collectif, avec pour objectif de le rendre « conforme » à l'image attendue du citoyen.

²¹ Castel R., 2009, La montée des incertitudes, Paris, éd. Le Seuil, coll. La couleur des idées.

²² Chelle E., 2012, Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite, éd. Pur, coll. Res Publica.

Cette logique risque alors de mettre davantage l'accent sur la responsabilité individuelle des personnes en se focalisant sur les symptômes et les carences des situations et sans prendre en compte les vrais problèmes (les difficultés d'accès à l'emploi, institutionnalisation du précarariat, vulnérabilité et insécurité face aux conditions de vie,...) et leur dimension collective. Le passage de la dette sociale envers les citoyens à la dette du sujet envers la collectivité le fait devenir le seul responsable de sa situation. Apparaissent alors les notions de responsabilité et de responsabilisation. L'utilisateur doit se sentir responsable non seulement de tout ce qu'il fait (responsabilité) mais également de tout ce qu'il lui arrive (responsabilisation) au point d'intérioriser sous forme de faute personnelle sa situation d'exclusion ou d'échec.

Les professionnels quant à eux, doivent gérer leur rôle d'interface entre la commande institutionnelle et les attentes et besoins des personnes précarisées, tout en ayant (mauvaise) conscience, pour la plupart, d'œuvrer pour un système injuste. Dès les années 70, en même temps que la professionnalisation des acteurs du social s'accroît, le sens et les valeurs fondateurs du travail social ainsi que la question du pouvoir normatif sont requestionnés par la sociologie et la psychanalyse : la relation sociale et éducative sur laquelle se fonde la spécificité des professionnels n'est-elle pas qu'un leurre pour « servir la mise en ordre du peuple et le capitalisme²³ » ?

François Dubet montre comment la contradiction entre le rôle d'intégration et donc de normalisation des travailleurs sociaux et leur rôle de libération pouvaient se concilier dans la société des 30 Glorieuses où l'ascenseur social fonctionnait aisément. Aujourd'hui, que reste-t-il de ce projet de libération individuelle et collective, comment continuer à le mettre en œuvre ?

Face aux répercussions d'une exclusion devenue structurelle, les professionnels du social sont confrontés à une double impuissance : celle du manque de moyens humains et financiers et celle due à la perte de sens de leur action ou encore la perte de leur marge de manœuvre face à l'urgence, le court terme, les impératifs gestionnaires et sécuritaires.

L'introduction du contrat et de la notion de projet dans le parcours de l'utilisateur, mais aussi toute la sémantique empruntée au secteur marchand, illustre et légitime de nouvelles formes

²³ Dubet F., 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, éd. Le Seuil.

d'intervention visant plus d'efficacité et de rendement au titre d'une meilleure maîtrise des dépenses et d'une évaluation incontournable. La notion de projet fait en effet apparaître un paradoxe entre les aspirations libres du sujet et les possibilités contraintes dans lesquelles il se trouve. Le projet contractualisé déterminant le parcours de vie est une preuve d'engagement qui a pour objectif de responsabiliser, d'impliquer les usagers tout en leur rappelant leurs droits et devoirs par rapport à la loi et les conséquences en termes de sanctions en cas de manquement. Cette pratique a fait basculer la relation d'aide, d'échange, vers une relation de coopération obligée et de fait de contrôle.

Un autre paradoxe de l'action sociale est de devoir agir sur un plus grand nombre de bénéficiaires tout en réduisant, en rationalisant les moyens financiers et humains mettant à mal les valeurs éthiques des intervenants sociaux. Les travailleurs sociaux ont de plus en plus de mal à remplir leur mission en « adoptant » des attitudes défendant des valeurs humaines telles que prendre son temps pour accompagner, échanger et conseiller.

Face à ce protocole gestionnaire, organisationnel, à une certaine dépendance aux pouvoirs politiques, ils peuvent se trouver instrumentalisés pour devenir de simples agents de contrôle social. À cela s'ajoutent une charge de travail considérable et la multiplication des situations d'urgence où le travailleur social débordé peut manifester des positionnements d'autorité pour répondre à la commande. Les conditions offertes aux travailleurs sociaux, pour trouver des marges de manœuvre, réfléchir à leurs pratiques et en inventer de nouvelles, se heurtent sans cesse à ces évolutions.

Par ailleurs, les politiques sociales mises en œuvre depuis le début des années 80 ont contribué à l'apparition non seulement d'acteurs nouveaux en fonction du développement exponentiel des dispositifs et services mais aussi de sollicitations (« veiller sur, surveiller, éveiller ») voire d'injonctions provoquant des déplacements de frontières dans le champ du travail social.

Travailleurs sociaux, intervenants sociaux, bénévoles et même aujourd'hui professionnels « libéraux » qui œuvrent à la périphérie du social s'inscrivent dans un marché concurrentiel qui participe à la division du travail social en fonction des identités professionnelles, des conditions d'exercice et des pratiques mais aussi du statut, du niveau de formation et de la malléabilité des intervenants. Entre une gestion hyper individualisée des problématiques

sociales et plaçant l'expertise professionnelle au cœur de la fonction ou d'un autre côté, la prévalence des notions d'efficacité et de proximité, les professionnels peinent à se représenter leur légitimité.

Dans ce contexte, la participation des bénéficiaires de l'action sociale est souvent érigée comme un devoir plus qu'un droit au risque d'invalider et de culpabiliser d'avantage encore ceux qui ne viendraient pas y prétendre. Or, comment promouvoir la participation des personnes si l'on s'en tient à leur (in)capacité d'action sans l'articuler avec le long processus d'apprentissage leur permettant d'acquérir du pouvoir d'agir²⁴ (estime de soi, désir d'agir, perception des possibilités d'action, disponibilité et accessibilité des ressources du milieu...)?

3. Participation, empowerment, pouvoir d'agir face aux logiques d'activation

La notion d'empowerment, en caractérisant à la fois ce processus de mobilisation, d'émancipation individuelle et/ou collective mais aussi le résultat de ce processus, c'est à dire le pouvoir d'agir, interroge et en même temps reflète une partie de ces enjeux de l'intervention sociale et de ses évolutions ; ceci pose la question du pouvoir au sein de la relation entre l'intervenant et la personne accompagnée et de la façon dont ce pouvoir va être promu, partagé, dirigé, ou neutralisé. Si seule l'expertise de l'intervenant social est légitimée et que la relation avec la personne ne favorise pas l'expression, la reconnaissance et la prise en compte réelle des savoirs sur soi, sur son environnement, sur le service (« savoirs expérientiels », compétences d'usage), l'initiative, la décision et l'évaluation risque fort de rester le monopole des professionnels et/ou des gestionnaires. La participation n'est alors plus qu'un instrument pour légitimer l'intervention et le fonctionnement, normer les comportements et neutraliser les conflits. Aussi, Louise Lemay²⁵, professeure et chercheuse en école du travail social au Québec, nous invite à réfléchir sur ces différents points : « Les contextes d'intervention offrent-ils tous un potentiel d'expériences démocratiques ? [...] Dans quelle mesure les personnes sont-elles incitées à porter un regard critique sur l'intervention ? [...]

²⁴ Le Bossé Y., 2003, De l'habilitation au pouvoir d'agir: vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment, *Nouvelles pratiques sociales*, n°2, vol.16, p.10.

²⁵ Lemay L., 2007, L'intervention en soutien à l'empowerment : du discours à la réalité. La question occultée du pouvoir entre acteurs au sein des pratiques d'aide, *Nouvelles pratiques sociales*, vol.20, n°1, p.173.

Comment s'exerce le pouvoir professionnel en soutien à la conscientisation et à l'action des personnes ? » Ces pratiques permettent-elles aux personnes de s'envisager dans de nouveaux rôles et de nouvelles relations plus égalitaires, plus émancipatoires ?

Dans l'ouvrage « l'empowerment, une pratique émancipatrice » Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener ont identifié 3 idéaux-types de mise en pratique de l'empowerment. Elles en analysent, pour chacun, la portée émancipatoire :

- un modèle radical, en référence aux théories de Paolo Freire visant la transformation sociale pour davantage de justice sociale. Il s'agit, avec ce modèle, de penser la démocratie, la citoyenneté et l'organisation sociale ou sociétale autour d'un idéal de justice sociale.
- un modèle socio-libéral articulant la défense d'intérêts individuels avec la prise en compte des facteurs socio-économiques de la pauvreté sans pour autant interroger les inégalités sociales admises comme « structurelles » à la société.
- un modèle libéral qui invite les personnes en situation de pauvreté, dans une approche individuelle de leur situation, à activer leurs capacités pour se réinsérer socialement et professionnellement sans prise en compte de la dimension collective et sociétale de la problématique de la pauvreté.

Les deux premiers modèles, radical et socio-libéral, peuvent se placer dans une optique émancipatrice des personnes et des groupes. Le modèle d'intervention sociale de type « libéral », a contrario, en prônant une approche individualisée et individualisante du traitement de la pauvreté, ne semble pas pouvoir être qualifié d'émancipatoire de par les risques associés de responsabilisation et de culpabilisation des personnes. Lors d'un de nos entretiens menés en France auprès d'un référent social d'insertion (RSI), ce type d'empowerment a d'ailleurs été associé aux pratiques d'activation inhérentes au RSA et ainsi dénoncé : « Le discours ambiant au moment du vote du RSA était de lutter contre l'assistanat en introduisant les notions de contrepartie et de mérite. En fait, de manière générale et sous couvert de qualité d'accompagnement et de professionnels mieux formés aux missions spécifiques d'insertion socio-professionnelle, les allocataires ont entendu qu'ils avaient plutôt intérêt à respecter leurs obligations (venir à un rendez-vous par mois, signer le contrat d'insertion...) et les travailleurs sociaux ont entendu une injonction à pratiquer du contrôle social. »

Selon Yann Le Bossé, l'empowerment ou développement du pouvoir d'agir (quand il ne se résume pas à un processus individuel d'accompagnement se référant à l'hypothèse des carences de la personne), peut avoir une véritable visée émancipatrice en s'inscrivant dans un idéal de justice sociale et de transformation de l'ordre social. Cependant, pour ce faire, la participation des personnes et des groupes doit être « re-politisée » au sens où chacun, et tous, doivent pouvoir atteindre un niveau de conscience critique, tant social (conscience que les problèmes sont influencés par la façon dont la société est organisée) que politique (conscience que la solution des problèmes structurels passe en partie par l'action collective), conduisant à réinterroger les éventuelles logiques de domination jusqu'à, si nécessaire, la réorganisation de la collectivité, de la communauté ou de la société.

Dans cette acception, l'empowerment ou le développement du pouvoir d'agir des personnes supposeraient donc, prioritairement, de sortir des perceptions individualisées de la pauvreté, pour entrer dans une logique plus politique, principalement collective, et que Yann Le Bossé n'hésite pas à qualifier de « l'hypothèse du grand soir ». Or, dans le contexte général que nous avons décrit et qui privilégie aujourd'hui une approche sensiblement libérale de l'activation des personnes pauvres, la tâche des intervenants sociaux s'avère plus que jamais complexe et difficile ; davantage encore pour les travailleurs sociaux puisque ces derniers, liés aux pouvoirs publics sur un plan statutaire, salarial ou budgétaire, se sentent difficilement légitimes pour soutenir un développement collectif et politique du pouvoir d'agir qui serait, par essence, susceptible de transformer l'organisation de l'action sociale et de la société²⁶.

Nous nous efforcerons donc, tout au long de notre enquête en Europe, à repérer et analyser plus particulièrement les acteurs et les pratiques permettant de dépasser ces difficultés et contradictions pour soutenir, auprès des personnes pauvres et précaires, un développement du pouvoir d'agir réellement émancipateur et facteur d'une amélioration de leurs conditions de vie et d'estime de soi à travers une identité sociale et citoyenne assumée et valorisée.

²⁶ Boucher M., in Aubert P., *un empowerment à la française : pouvoir d'agir et participation des habitants*, 15 octobre 2014, IRTS-IDS Haute-Normandie.

4. Vers une comparaison en Europe : protocole d'enquête et hypothèse

L'enquête s'inscrit dans une démarche comparative entre la France d'une part, et trois autres pays : l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas. Cette comparaison vise à réinterroger les formes de régulation de la pauvreté dans un contexte de transformation de l'Etat Social. Partant d'une compréhension et d'une analyse des politiques et des dispositifs publics, ainsi que des solidarités extra-étatiques existantes sur chacun de ces territoires, l'enquête axera sa recherche sur les modèles d'intervention participatifs qui favorisent la capacité ou le pouvoir d'agir des populations les plus vulnérables.

Les contextes sociohistoriques de chacun de ces pays soumis à l'enquête n'étant pas identiques, nous nous attacherons à identifier et mettre en avant les convergences et les spécificités de chacun des pays enquêtés, en tendant à apporter une définition, une connaissance objective des populations en question. En repérant les différents modes d'interventions auprès de ces populations, nous nous poserons la question de la prise en compte de la pauvreté, et chercherons à mettre en exergue les actions participatives : quel pouvoir d'agir pour quel impact ?

Pour se faire, l'enquête requiert différentes phases méthodologiques. Une première phase, appelée phase exploratoire, nous permettra d'appréhender ce qui se joue au sein de ces états sociaux, tous situés en Europe, aussi, de cerner l'incidence de ces mutations sur le champ de l'intervention sociale, observant particulièrement les interactions entre les acteurs : travailleurs sociaux et usagers.

Une deuxième phase appelée phase préparatoire consistera à identifier et faire état des ressources disponibles pour l'investigation. Il conviendra d'effectuer une photographie du traitement de la pauvreté, ce qui nous permettra de faire émerger une typologie d'acteurs politico-institutionnels, mais aussi d'intervenants sociaux et d'usagers. Par ailleurs, l'élaboration d'une grille d'entretien, commune à l'ensemble des terrains d'enquête, favorisera l'acquisition d'une connaissance plus fine quant à la réalité vécue des protagonistes, nous facilitera la transposition d'un terrain d'enquête à un autre et questionnera les représentations et perceptions respectives de ces acteurs. Cette grille d'entretien, déclinée en trois volets, nous permettra le recueil de données qualitatives aux niveaux des professionnels, des bénévoles et

des usagers. Les questionnements porteront sur les représentations des acteurs interviewés, notamment sur leurs parcours, sur les modalités d'interventions sociales, et sur les interactions existantes.

La troisième phase dite d'immersion et d'investigation reposera principalement sur la tenue d'entretiens semi-directifs auprès de certains acteurs concernés par la problématique :

- Des acteurs politico-institutionnels, en charge de mener et de coordonner des politiques sociales, dont celles visant notamment à « lutter contre la pauvreté ». Nos équipes tendront à rencontrer des cadres socio-éducatifs institutionnels, des responsables ou des directeurs de structures associatives ou humanitaires. Nous questionnerons leurs regards sur les politiques sociales et sur la manière dont elles sont mises en œuvre et dont elles s'opérationnalisent dans les relations entre usagers et intervenants.
- Les intervenants sociaux, plus au contact des populations dites précaires, dont la mission principale s'accorde à travailler contre l'exclusion sociale dans le cadre notamment de dispositifs tel que le RSA pour la France. Nous enquêterons auprès de travailleurs sociaux mais aussi de bénévoles pouvant être issus du champ institutionnel (le Département ou le CCAS pour la France par exemple), du secteur associatif (type CHRS ou les associations caritatives) ou du secteur de l'humanitaire (comme le sont les ONG). Le recueil de ces données, attachées à la perception que les acteurs ont de leurs propres actions et manières d'agir, nous permettra de réinterroger leurs pratiques professionnelles.
- Les usagers fréquentant les différentes structures sociales visitées, bénéficiant des politiques sociales mises en œuvre au sein de ces pays. Nous chercherons à savoir comment ils se perçoivent, se définissent, au regard de leurs situations, de quelle manière se représentent-ils les intervenants sociaux, de quelle manière sont-ils parvenus à adhérer aux dispositifs « aidants » sur lesquels nous les rencontrons (intérêt, propre chef, libre adhésion contrainte, obligation, contractualisation...) et quel est leur retour de ces dispositifs, de ces actions, sur lesquels ils sont engagés au moment des entretiens?

Le travail de recueil de données sur la France a été partagé sur les mois de juin et juillet 2015, en fonction des réseaux professionnels de l'équipe d'enquête. L'objet est de pouvoir cibler la nature des informations à collecter pour identifier les éléments nécessaires à l'exercice d'une comparaison. De manière opérationnelle, l'équipe d'enquête est constituée de neuf ingénieurs sociaux stagiaires, elle fut répartie en trois groupes pour l'exploration européenne de septembre 2015 :

- Un groupe en Italie (Cosenza)
- Un autre en Espagne (Barcelone)
- Un dernier aux Pays Bas (Utrecht)

Il s'agira de vérifier, lors de notre enquête, si l'innovation sociale à travers des modèles de participation collective, reconnaissant les personnes en situation de pauvreté dans une place d'experts et de décideurs, favorise le développement de leur pouvoir d'agir pour sortir de leur condition de pauvreté.

Cette hypothèse conduit à considérer et à penser une transformation voire une redistribution « des pouvoirs » entre les différents protagonistes, intervenants et bénéficiaires de l'action sociale, pour une société davantage inclusive.

II. L'enquête de terrain européenne : Analyse et démarche comparative avec la situation en France

Malgré des contextes sociohistoriques très hétérogènes, l'ensemble des pays de l'union européenne semble touché, depuis la crise des années 70, par le chômage de masse, positionné aujourd'hui comme problématique centrale, en France. Le principe de subsidiarité, introduit dans la législation communautaire par l'article 3B du Traité de Maastricht²⁷, pousse, sous des formes différentes, les Etats à la décentralisation des politiques sociales, un élément qui modifiera de fait l'organisation structurelle de l'action sociale. La gestion du risque devient centrale, la pauvreté, en Europe, concerne aujourd'hui toutes les classes sociales²⁸. Cette approche comparative va nous permettre d'observer les ressemblances, les différences, des fonctionnements structurels de l'action sociale dans les pays enquêtés, mais aussi, de mettre en exergue les modèles d'organisations œuvrant pour la régulation de la pauvreté qui permettent l'empowerment des populations prises en charge et l'innovation.

1. Particularismes des Welfares et influences européennes

Au lendemain de la crise de 2008, les configurations des Etats sociaux en Europe se sont vues impacter dans la gestion des protections sociales et celle de la régulation de la pauvreté. En effet, partant de la catégorisation d'Etat providence de Gosta Esping Andersen²⁹, les modèles de welfare pour la France, les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne se fondent sur des approches historiques différentes mais une conception commune des protections sociales issue d'un système corporatistes conservateur qui s'appuie sur un système assurantiel. Il semble que ces modèles dans le contexte actuel arborent des logiques de plus en plus libérales conditionnées par une Europe qui imposent la mise en place d'objectifs et de normes socio-économiques contraignants, et ce, dans une volonté de convergence des politiques sociales ou, pour le moins, de mutualisation des bonnes pratiques nationales³⁰.

Dans une période d'austérité où les inégalités et les phénomènes de pauvreté persistent et progressent, les états providence se trouvent limités dans leur capacités protectrices et

²⁷ La Communauté européenne a ainsi établi le fait que les décisions prises, au sein de l'Union Européenne, soient situées sur le niveau d'action le plus pertinent possible, afin de rester à proximité des citoyens.

²⁸ Beck U., 2008, La société du risque : sur la voie d'une autre modernité, Ed. Aubier.

²⁹ *Op. Cit.*

³⁰ La méthode ouverte de coordination (MOC) œuvre dans ce sens.

fragilisés dans leur missions de réduction des inégalités sociales. Même si le principe d'universalisation semble adopté par un certain nombre de pays de la communauté européenne, les ressorts pour maintenir un niveau de protection sociale minimal et pour gérer les nouveaux risques liés à la progression d'un chômage structurel restent disparates, et ce, au regard du niveau d'implication des états dans les dépenses sociales, d'éducation publique, de santé, d'assurance maladie, etc. En effet, dans une perspective de comparaison, l'Espagne et l'Italie sont construites sur un modèle dit « hybride » et se distinguent de la France et des Pays-Bas, d'une part, par une prégnance et une projection des responsabilités forte de la famille, l'impliquant dans la régulation de la pauvreté et la cohésion sociale et, d'autre part, par une gestion des risques liée au vieillissement de la population mobilisant une part importante des budgets alloués aux prestations de retraites. La présence de l'Eglise dans le paysage de l'intervention sociale, le tiers secteur, vient largement se substituer aux carences de l'Etat Social pour garantir le maintien d'un minimum vital des populations les plus vulnérables et les plus en marge. Cette alternative historique à l'Etat providence pour réguler les formes de pauvreté pallie d'une certaine façon aux dépenses sociales de ces nations qui se positionnent parmi les plus faibles économiquement de la zone euro. Les taux de pauvreté après transferts sociaux atteignent 19% pour l'Italie et 22% pour l'Espagne alors que la France et les Pays-Bas sont à des taux moindres, soit 13,1% et 10,1%³¹. À contre-courants des autres pays Européens, l'Italie ne bénéficie pas de revenus minimum national garanti. En revanche, les protections en matière de santé, qu'ils s'agissent de l'Italie, de l'Espagne, de la France et des Pays-Bas tendent vers de l'accès universel aux soins « primaire ».

Aux Pays-Bas, la question de la pauvreté est perçue comme un phénomène « accidentelle » dans un parcours de vie et se conçoit comme temporaire et provisoire. Cette conception de la pauvreté s'inscrit dans une société dont la situation économique est relativement stable et « performante » et où le chômage reste l'un des plus faibles de l'Europe. Toutefois la crise de 2008 et dans une logique d'austérité induit une transformation de l'état social néerlandais et met à contribution les individus, et ce, par l'instauration d'une politique d'activation forte qui ouvre la voie à un Etat Providence de plus en plus libéral. La France rejoint à certains égards cette évolution ; le passage du RMI au RSA conduit l'action sociale dans une logique d'individualisation et des responsabilisations des populations face aux phénomènes de pauvreté.

³¹ Eurostat, 2012, cf. annexe 3.

2. De la généralisation des politiques d'activation aux spécificités nationales et locales

La forme de subsidiarité française peut être qualifiée de « descendante », c'est l'échelon supérieur qui détermine les compétences de chaque entité organisée pour la délivrance de prestations sociales. Cette décentralisation du pilotage de l'action sociale n'est toujours pas stabilisée juridiquement, et fait apparaître des inégalités de traitements entre les différents départements, nommés chefs de file de l'action sociale par l'Etat français³². Cette vision descendante du principe de subsidiarité confère aux travailleurs et ou aux intervenants sociaux, une marge de manœuvre minimum, élément qui minimise la valorisation de leur travail et ne favorise pas l'innovation.

La modernité française s'est traduite par une institutionnalisation des solidarités organiques, la communauté et la famille ne protègent plus les individus concernés par la pauvreté, le travail, aux vues du contexte, n'est plus synonyme de stabilité ou d'intégration. Plusieurs grandes lois concernant les politiques sociales ont été proclamées en France depuis les années 80, mais elles restent sans doute trop éloignées des préoccupations citoyennes : « *il manque une mobilisation citoyenne, un objectif commun, une forme de justice sociale* »³³, ou encore, restent trop théoriques pour les travailleurs et intervenants sociaux rencontrés : « *Vous êtes drôle avec la participation, en fait, ça veut tout et rien dire...* »³⁴.

Malgré l'instauration de lois dites d'activation³⁵, les travailleurs et ou intervenants sociaux peinent à intégrer les nouvelles pratiques qui en découlent, parfois contraires à leurs valeurs propres, selon leurs propos : « *Vous vous rendez compte, si « ils » ne viennent pas à ce rendez-vous, le référent peut les « dénoncer » et faire cesser leur RSA pendant 3 mois, et du coup, pendant 3 mois, on se retrouve avec ces personnes, qui des fois, ont des enfants, qui n'ont rien du tout pour vivre, à part la Banque Alimentaire ou les Restos du Cœur !* »³⁶.

³² Delsol C., 1993, *Principe de subsidiarité*, éd. Puf.

³³ Entretien CCAS de la commune Le Trait, élue en charge de l'action sociale.

³⁴ Entretien association La Banque Alimentaire, commune Le Trait, Présidente.

³⁵ Le Revenu de solidarité active, depuis 2009, remplace le Revenu Minimum d'Insertion.

³⁶ Entretien CCAS de la commune Le Trait, Responsable de l'action sociale.

Aux Pays-Bas, le principe de subsidiarité peut également être qualifié de « descendant »³⁷, mais à la différence de la France, le pays pratique la « recherche du consensus » au sein même de son modèle de gouvernance, un élément qui facilite l'adhésion des travailleurs et ou des intervenants sociaux ainsi que des chercheurs à ces modifications récentes. Mais même si ce rapprochement d'une « réalité de terrain » est plutôt bien perçue, la diminution des budgets d'une part, et l'ouverture au secteur privé, d'autre part, engendrent des inégalités territoriales dans le traitement de la régulation de la pauvreté : « *Mieux vaut être pauvre à Utrecht que dans une autre ville*³⁸ ».

Depuis Janvier 2015, la logique de l'accentuation de l'activation se généralise aux Pays-Bas, les travailleurs et intervenants sociaux centrent cet outil autour des capacités et des intérêts de bénéficiaires des aides sociales, un élément similaire à ce que nous avons rencontré en Italie ou en Espagne. Les professionnels de l'action sociale, aux Pays-Bas, œuvrent pour impulser une dynamique individuelle, tout en intégrant les usagers à la communauté locale. Un élément qui semble éloigner du risque de la culpabilisation des personnes en situation de pauvreté, tout en favorisant l'inclusion des bénéficiaires de l'action sociale.

En Espagne et en Italie, la décentralisation forte des compétences des Etats, confère une marge de manœuvre très large aux systèmes organisés pour la gestion et ou la régulation de la pauvreté, qui exercent une politique sociale propre, avec le souci d'être plus en lien avec les problématiques réelles des territoires concernés. Cela ne va pas, sur les deux pays, sans causer de fortes disparités financières entre les différentes régions, et donc, de fortes inégalités dans le traitement des usagers de l'action sociale. Malgré tout, la décentralisation a eu pour effet de valoriser l'expertise sociale des travailleurs et intervenants sociaux, un élément important qui autorise des actions militantes auprès des politiques et l'établissement de projets innovants, afin d'être plus en adéquation des besoins et des attentes des usagers de territoires différents. Ces deux pays, bénéficiant d'un modèle de welfare méditerranéen, impliquent la famille comme actrice essentielle de la régulation de la pauvreté, se faisant, font peser sur cette dernière des responsabilités croissantes, en lien au contexte économique conjoncturel. L'église conserve également un rôle très important, au travers des Caritas, ce terme latin signifiant « charité » qui œuvre dans le sens d'un équilibre social : « *si je fais quelque chose pour la communauté, alors je le fais pour moi* », nous dira l'un de nos interlocuteurs italien,

³⁷ L'acte de décentralisation sur une échelle communale de la régulation de la pauvreté date du 01/01/2015.

³⁸ Entretien Universitaire d'Utrecht.

dans le contexte d'un entretien, il nous confirmera par ailleurs que dans ce pays, l'église a transformé son approche, pour passer de la bienfaisance à la justice sociale, l'utilisateur bénéficiaire de droits sera vu comme une ressource potentielle pour la communauté. En professionnalisant ses bénévoles, le tiers secteur italien s'inscrit dans une offre de services innovants, une alternative au manquement des services publics dans le sud de l'Italie. Cet élément sera renforcé par l'implication des chercheurs en sciences sociales, qui feront du tiers secteur leur laboratoire de recherches, en se penchant notamment sur l'anticipation, la projection et la « glocalisation³⁹ » des politiques sociales. Les organisations de l'action sociale italienne se définissent aujourd'hui dans le cadre d'un contre-pouvoir réel et impliquent les usagers dans les espaces de négociation, de décision, ce qui n'est pas le cas de l'Espagne qui ne se définit pas ainsi. L'Espagne, quant à elle, connaît un schisme profond chez les professionnels de l'action sociale. Entre action sociale institutionnelle avec une vision normative biaisée de la pauvreté due en partie à la limitation radicale des accès aux droits et une action sociale d'organisations non gouvernementale qui forment un groupe d'acteurs coordonnant leurs activités. Les intervenants sociaux s'organisent pour activer les usagers sur trois niveaux d'intervention (individuel, groupal, communautaire), tout en tendant à coordonner des actions de coopération entre les secteurs privés et publics dans le but de potentialiser les projets. Sur ces deux pays, l'importance de la temporalité, vu comme un processus lent d'évolution est à relever. Pour les intervenants sociaux rencontrés, le temps laissé à l'utilisateur permet de créer des liens, d'établir une relation de confiance, qui facilitera ultérieurement son activation.

Le principe de subsidiarité engagé par la législation communautaire européenne tend aujourd'hui à s'appliquer au sein des Etats membres de l'union européenne, sous des formes différentes, selon les contextes socio historiques propres à chacun. Tour à tour, les différents pays membres décentralisent, entre autres, les politiques sociales, afin que les réponses apportées aux usagers se situent sur le plus petit échelon possible, le but étant bien de se positionner au plus près des citoyens, de leurs attentes, de leurs besoins réels. En France, les établissements sociaux et médicosociaux sont soumis aux injonctions étatiques fortes et disent « multiplier les procédures », afin d'obtenir des « remontées du terrain⁴⁰ », mais, concernant ce pays, cet élément semble vu comme un « organe de contrôle supplémentaire contraignant,

³⁹Vision d'une perspective globale, compte tenu de spécificités locales, définition retenue lors d'un cours d'Anna Elia, effectué lors de notre enquête de terrain en Calabre.

⁴⁰Entretien avec la responsable de l'action sociale de la commune du Trait, partie concernant l'analyse des besoins sociaux de la commune en question.

*et inégalement appliqué, suivant le public pris en charge ou accueilli*⁴¹ ». Le contexte économique, aujourd'hui défavorable, est également à prendre en considération, au travers de ces prérogatives européennes. L'état providence français, aujourd'hui fragilisé, peine à conserver les mesures généreuses qui le caractérisait. Il tente aujourd'hui de trouver des solutions adaptées sur le plan local, tout en réactivant les solidarités extra étatiques et en renforçant le contrôle autour des usagers de l'action sociale, des mesures qui modifient drastiquement les pratiques professionnelles et les représentations de la pauvreté au sein du contexte social. En effet, si d'un côté, les procédures obligatoires se multiplient, elles laissent de moins en moins de marge de manœuvre aux intervenants sociaux, devenus « simples exécutants », au détriment même de leurs valeurs initiales. D'un autre côté, des usagers de l'action sociale, passés de « *situations accidentelles à situations chroniques* »⁴², en parallèle d'un contexte économique spécifique, se voient responsabilisés de leur situation de pauvreté, et en devoir de multiplier les engagements en faveur de leur insertion professionnelle.

3. L'intervention sociale à l'épreuve des logiques d'activation : approche collective et citoyenne

Comme évoqués précédemment, les quatre pays européens étudiés s'inscrivent dans une logique cognitive de l'activation sociale, c'est-à-dire, l'inscription théorique dans une approche activante des personnes⁴³. Cette démarche s'inscrit de fait dans une adaptation de l'action sociale à la « culture » de chacun des pays laissant apparaître des modèles participatifs hétérogènes.

Faire une comparaison à l'échelle de pays européens reste un exercice délicat tant l'histoire, le développement économique et sociale, pour différents qu'ils sont, imprègnent les usages nationaux. Et, au-delà de cette activation généralisée, quels sont les modèles participatifs révélateurs des pratiques nationales ?

⁴¹Entretien avec l'élue de l'action sociale de la commune du Trait, concernant la capacité ou la non capacité des publics à verbaliser leurs problématiques.

⁴²*Ibid*, concernant l'évolution des situations des usagers pris en charge par la banque alimentaire.

⁴³ Au travers du MOC et des PNAI, la commission européenne influence fortement les dynamiques nationales, pour autant chaque pays préserve sa compétence propre en matière de politiques sociales.

Deux aspects semblent permettre de comprendre, pour partie, ce qui meut l'intervention sociale nationale, sa mise en œuvre et l'association ou non des usagers. Le premier pourrait s'exprimer autour du développement institutionnel de l'aide sociale. Il s'agit ici de distinguer les droits créés et organisés par l'Etat (même s'il n'en est pas l'animateur) afin de situer les logiques ou stratégies développées par les intervenants sociaux à des fins de régulation de (ou de lutte contre) la pauvreté. Le second aspect pourrait prendre en compte l'entendement collectif de la cohésion sociale : qu'est-ce qui fait citoyenneté ? Et quelle en est la place de l'individu ?

La France et les Pays-Bas ont développé depuis l'après-guerre un haut niveau de protection sociale. L'intervention sociale est fortement cadrée tant du point de vue de l'organisation que de la formation. Un certain nombre de professionnels associatifs (d'organisations pour les Pays-Bas) ou institutionnels animent les dispositifs pensés au-dessus (état ou gouvernance locale). Dans ce contexte, la place des ressortissants se résume souvent à une relation de service comme en témoigne la terminologie utilisée pour les désigner (usagers en France et clients aux Pays-Bas). La participation, quant à elle, a une dimension qui résonne facilement avec contribution (« je reçois donc je donne ») voire, de façon exacerbée, avec culpabilisation (« je ne mérite pas de recevoir si je ne donne pas »).

Néanmoins et essentiellement dans le cadre de pratiques communautaires (community working aux Pays-Bas, comité de quartiers populaire historiquement militants à Barcelone ou dans le cadre des politiques de la ville en France), il existe également des dimensions de la participation qui sont « socialisantes » ou de l'ordre du « pouvoir d'agir ». L'enjeu est bien pour un certain nombre de ces acteurs de permettre aux individus de développer des réseaux ou des compétences individuelles et collectives pour agir sur leur environnement (activités collectives, auto-organisation, réseau d'entre-aide, espaces citoyens, etc.).

L'Italie a un Etat social relativement récent qui laisse, au travers de sa constitution, une place forte au tiers secteur. Ce dernier supplée à un inachèvement de l'action sociale étatique organisée. Plus qu'un simple animateur des politiques sociales, il en est également le promoteur, l'instigateur. L'intervention sociale s'inscrit comme un levier de transformation sociale et d'amélioration des conditions de vie. Elle se traduit par une forte implication citoyenne (bénévolat important), une inscription dans une logique de développement de l'aide sociale (comme le montre les coopératives sociales) et un rôle de contre-pouvoir s'il y a lieu (favoriser par les consortiums par exemple). L'intervention sociale, en tant qu'espace de mobilisation de la société civile, impliquant les « partie prenantes » ou « bénéficiaire »,

s'affirmerait comme un modèle d'empowerment radical, ou pour le moins, un espace où les bénéficiaires contribuent à l'évolution de leur situation sociale et celle de la communauté.

L'Espagne apparaît comme un modèle hybride. L'action sociale y est structurée sensiblement comme en France mais « avec moins de moyens » laissant un goût d'inachevé ou de « restreint » dans l'universalité de l'accès aux droits des politiques sociales. Dans ce contexte, les travailleurs sociaux sont en peine de réponses face aux problématiques émergentes et laissent la place aux structures caritatives ou militantes. Les travailleurs sociaux sont effectivement, en tant que pourvoyeurs d'aide sociale, contraints par les dispositifs et la logique institutionnelle. Leur relation participante aux usagers s'appuie principalement sur l'activation responsabilisation des personnes.

Depuis la crise de 2008 et dans la lignée des mouvements citoyens tels que celui des indignés, des structures communautaires de quartiers s'inscrivent dans des logiques émancipatoires. Elles s'appuient sur le réseau local (solidarité communautaire) pour défendre et revendiquer un certain nombre de droits. Si dans la démarche, elles s'apparenteraient aux modes opératoires italiens, elles n'en ont pas le même écho auprès des pouvoirs publics. Ces comités de quartiers formeraient des sortes de poches de résistances face aux pouvoirs locaux et de solidarités communautaires.

Ce premier aspect de comparaison laisse à penser que des dynamiques sensiblement différentes sont à l'œuvre en fonction de « l'achèvement » ou non des Etats sociaux. Les initiatives participantes radicales apparaissent éminemment liées à l'absence de réponses en termes de droits étatiques comme en Espagne. Pour autant, si cet aspect montre une capacité à mobiliser, il ne se suffit pas à expliquer ce qui incite à la participation « active » des personnes.

Les quatre pays observés ont par ailleurs une « culture citoyenne » différentes liées en grande partie à leur histoire singulière. Toutefois, il est possible de distinguer deux conceptions de l'implication citoyenne. La France et l'Espagne ont développé un modèle de démocratie basé sur la représentativité. Une des traductions est l'organisation hiérarchisée de l'Etat qui induit un fonctionnement descendant des politiques publiques et sociales pour ce qui nous concerne. Ce jeu de pouvoir paraît intériorisés par les intervenants sociaux, qui, s'ils n'en partagent pas forcément la logique, reporte cette méthodes dans le cadre d'actions participantes. La plupart du temps, les actions à caractère social, sous couvert d'expertise professionnelle, sont au mieux concertantes ou socialisantes voire même manipulantes.

La succession de crises politiques, économiques et sociales bouscule sérieusement cette question de la représentativité, les citoyens veulent de la prise directe avec la décision. Ce nouveau contexte amène aujourd'hui à l'émergence de nombreuses initiatives collaboratives et coopérantes. À Barcelone, l'intervention communautaire favorise les logiques transversales et réticulaires de co-construction de projets. En France, les dynamiques de DSL (développement social local) se multiplient ; des conseils citoyens sont inscrits dans la loi. Si le peu de recul montre des freins à une réelle participation des personnes, la dynamique participative semble pour autant en marche.

Les Pays-Bas et l'Italie, avec une histoire et des réalités socio-économiques différentes, promeuvent une vision citoyenne de la cohésion sociale. Pour les Néerlandais, enfants du consocialisme, l'implication citoyenne fait partie intégrante de la vie communautaire. Les Italiens, eux, sont encouragés à « l'initiative autonome (...), » en « agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général ». Ces approches sociétales participatives ont un impact direct sur la relation des intervenants sociaux avec les ressortissants : ces derniers sont considérés avant tout comme des personnes avec des ressources, des potentiels. De fait, ces ressources sont envisagées comme une partie de la solution au traitement de leurs difficultés voire également celles de la communauté ; au-delà d'une vision libérale de l'organisation de l'état social, il est bien question d'intérêt général ou de dettes collectives.

Ce second aspect de comparaison montre à quel point la construction même d'un Etat-nation induit les comportements des intervenants sociaux mais également ceux de ressortissants. La question de la participation, observée par le biais de la nature de la cohésion sociale, laisse entrevoir des postures différentes selon les pays. Schématiquement et à gros traits la France et l'Espagne se situeraient comme des sociétés de droits qui, aujourd'hui en période de crise, se retrouvent confronter à une nécessaire prise en compte des populations pour imaginer de nouvelles solutions collectives aux problèmes de la solidarité. L'Italie et les Pays-Bas, quant à eux, se positionneraient comme des sociétés de devoir où l'implication citoyenne tend toutefois, dans ce même contexte de crise, à devenir une injonction responsabilisante.

La crise de 2008 a accentué des transformations des Etat sociaux européens. Le pauvre se voit, faute de finances publiques abondantes mais aussi par construction historique, inciter à trouver une partie de ses solutions. L'équation innovation et croissance, vecteurs de richesses

donc de travail, s'ancre de plus en plus dans les logiques des états européens. Parmi les solutions innovantes, les différents états s'inscrivent dans l'investissement social dont les mesures visent pour partie à la participation des ressortissants : ceux-ci sont amenés à s'activer, notamment sur les parcours individuels, mais aussi à développer des solutions collectives communautaires. L'innovation apparaît dans le vide laissé par ces états en recomposition, par des mobilisations citoyennes revendicatives en Espagne, des solidarités communautaires en Italie, l'émergence d'un dispositif de droits inconditionnels aux Pays-Bas ou le développement d'espaces citoyens de la société civile en France.

III. Préconisations pour des pratiques d'intervention sociale favorisant la capacité et le pouvoir d'agir des personnes

La participation des ressortissants de l'action sociale trouve un écho fort depuis près de quinze ans au cœur des politiques publiques en France. Comme nous l'avons vu précédemment, cette participation rime bien souvent avec activation / responsabilisation. Pour autant, nombre de préconisations (le rapport de Bacqué et Mechmach dans le cadre des politiques de la ville par exemple) ou de lois (2002-2 rénovant l'action sociale entre autres) voire de démarches (Agille pour les conseils généraux) définissent et encadrent ce que devrait être la participation des publics. Si imparfaite soit la mise en œuvre de cette implication des personnes, elle est aujourd'hui indiscutablement prégnante dans l'action sociale et s'imisce de plus en plus dans le quotidien des intervenants sociaux.

Il ne s'agit donc pas dans les préconisations qui vont suivre de reformuler de l'existant mais bien, au travers de nos expériences européennes, de promouvoir des transformations relatives à ce qui semble être un frein à une participation émancipatrice à savoir :

- une dépendance des ressortissants à l'assistance qui, dans un contexte de crise, les stigmatisent,
- une relation contrainte des intervenants sociaux aux pouvoirs publics,
- des enjeux de pouvoirs ou de domination entre professionnels et usagers, politiques et habitants, institutionnels et associatifs, etc.

1. Refonder la solidarité nationale par l'instauration d'un revenu universel et inconditionnel

La crise économique des années 1970 et plus récemment celle de 2008 ont bouleversé les schèmes établis en matière économique et sociale. Le contexte de plein emploi des trente glorieuses, qui avait contribué à la consolidation des Etats sociaux un peu partout en Europe, n'est plus d'actualité. La croissance économique vecteur d'emploi n'a plus de réalité effective. Nous assistons dans l'ensemble des pays à une précarisation du travail et un développement de la pauvreté. Désormais, les sociétés européennes observées peinent à

maintenir un système de protection sociale, pour tous, basée sur l'emploi. Les Etats deviennent actifs et l'intervention sociale invite les individus les plus précaires à prendre leurs destins en main. L'exercice reste d'autant plus complexe que l'emploi fait défaut et que les mesures d'activation tendent à stigmatiser cette frange de la population. L'absence de travail se traduit fréquemment, pour les personnes, par une absence de statut social et, par voie de conséquence, d'utilité sociale. « À quoi je sers, je tourne en rond chez moi. J'ai besoin de sortir, de voir du monde ; c'est pour ça que je veux un travail », nous disait une dame suivie dans le cadre d'un dispositif d'insertion. La structure accueillante salarie près de 300 personnes en insertion et prône une démarche permanente d'innovation pour pallier l'absence d'offre en matière d'emploi pour les personnes les moins qualifiées. Pour le directeur de cette association, comme pour d'autres intervenants du champ de l'insertion que nous avons rencontré, « il est certain que nous n'irons plus vers une société du plein emploi ».

Face à ce même constat, de nombreuses initiatives européennes tendent à apporter des réponses en termes de droits inconditionnels et universels. En Espagne, c'est par le biais du logement (problématique centrale liée à la crise des subprimes) que s'expérimentent ces nouveaux droits. Aux Pays-Bas, une initiative du gouvernement local d'Utrecht doit se mettre en œuvre au 1er janvier prochain : le revenu minimum d'existence. Ce même type d'expérience se fera au niveau national en Finlande sous l'appellation de revenu universel.

- Promouvoir la mise en œuvre d'un revenu universel et inconditionnel pour une transformation du consensus social.

L'idée d'un revenu universel et inconditionnel (qu'on nommera par la suite RUI) fait son chemin depuis les années 60 dans les débats publics, les recherches en économie sociale et, aujourd'hui, dans l'action publique. Les courants politiques de droite comme de gauche s'emparent du sujet ; le RUI est appelé allocation universelle, revenu de base, revenu d'existence, revenu citoyen voire, dans une version plus radicale, salaire universel. Évidemment, selon les termes ou l'orientation politique, il ne recouvre pas les mêmes modèles économiques. Le point commun à tous ces modèles reste bien la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

L'union européenne ne pouvant mener sa propre politique sociale, c'est à l'échelle nationale que doit se mener l'expérimentation. Au-delà des modèles économiques qui préconisent, pour certains, une refonte de la fiscalité, la suppression de l'ensemble des aides d'états, pour

d'autres, ou encore la dérégulation « complète » du marché de l'emploi, nous nous attacherons ici à défendre ce que doit favoriser le RUI.

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires⁴⁴ ». Le RUI est un revenu indépendant de la contribution marchande des individus à la société. Il se doit de prévenir des situations de pauvreté en permettant l'accès de chacun aux besoins primaires.

Tout citoyen est bénéficiaire de ce revenu, de sa naissance à sa mort ; et ce quelle que soit la nature de ses revenus ou de sa composition familiale. Le principe d'universalité tend à favoriser une cohésion sociale qui prend appui sur la reconnaissance de l'appartenance de chacun à la société. Il favorise ainsi la redéfinition du consensus social et la réactivation des solidarités consenties. Le RUI reconnaît par son caractère inconditionnel l'utilité sociale de tous les citoyens. Il permet de sortir des logiques d'ayant-droit et d'injonction participative. Chaque individu est reconnu contributeur à la société, qu'il ait un emploi salarial ou non⁴⁵.

« L'allocation universelle d'un revenu suffisant ne doit pas être comprise comme une forme d'assistance, ni même de protection sociale, plaçant les individus dans la dépendance de l'État providence. (...) Elle doit donner aux individus et aux groupes des moyens accrus de se prendre en charge, des pouvoirs accrus sur leur vie et leurs conditions de vie⁴⁶ ». Le RUI permet une démarchandisation des individus, dans le sens où ils ne sont plus reconnus par leur seule contribution au marché économique, et par là même valorise l'implication citoyenne et la participation à la vie sociale ou culturelle.

Promouvoir un revenu universel et inconditionnel c'est participer à la transformation des solidarités et de la cohésion sociale en permettant aux citoyens de sortir, pour les plus précaires, d'une logique d'assistance et en replaçant l'individu au centre des préoccupations de la société. Il est bien question de libérer les capacités⁴⁷ des personnes par l'accès à un droit, de lutter contre les inégalités en levant un frein économique et symbolique à l'insertion, et de redéfinir la solidarité nationale, ce qui lie chacun des concitoyens entre eux.

⁴⁴ Article 25 de la déclaration universelle des droits de l'Homme.

⁴⁵ www.revenudexistence.org.

⁴⁶ Gorz A., 1997, *Misères du présent, richesse du possible*, Ed. Galilée.

⁴⁷ Sen A., *Op. Cit.*

2. Créer un espace de coopération entre les intervenants sociaux et la société civile dans les actions de lutte contre la pauvreté

La notion de participation va de paire avec la réinterrogation de nouvelles « marges de manœuvres » laissées aux usagers de l'action sociale, faisant apparaître de nouvelles « zones d'incertitude »⁴⁸, ce qui peut être une crainte, pour l'ensemble des travailleurs et intervenants sociaux, mais aussi pour l'Etat. Pour Crozier, l'Etat français doit s'inscrire dans une perspective réformatrice, mais il conserve un modèle bureaucratique centralisateur, rigide, cloisonné, qui freine le changement social, l'innovation, les adaptations dynamiques. La mobilisation de la société civile, aujourd'hui, devrait être vue par l'Etat comme une nécessité, compte tenue de la pression exercée sur les économies nationales, mais aussi comme un facteur permettant de lutter contre le risque d'exclusion des populations, tout en préservant une certaine cohésion sociale d'ensemble⁴⁹.

Nous avons pu voir, au sein des pays visités lors de notre enquête, qu'il peut exister des relations beaucoup plus horizontales qu'en France entre les travailleurs ou intervenants sociaux et les usagers eux-mêmes. Certains usagers européens sont impliqués de la conception du projet, en passant par son élaboration, son évaluation, sa mise en œuvre. Des usagers de l'action sociale, dans certains pays, aidés ou accompagnés d'intervenants sociaux, vont jusqu'à l'interpellation des pouvoirs publics, en fonction de problématiques qui les concernent de près. Le pouvoir important du tiers secteur, dans les espaces de négociation en Italie, est en grande partie dû au désengagement de l'Etat italien en ce qui concerne les politiques sociales, ce qui leur confère une marge de manœuvre évidente qui autorise l'innovation dans ce champ, ainsi que la possibilité d'une réponse adaptée en fonction d'une situation précise. Pris en charge au sein d'une temporalité longue, les projets des usagers de l'action sociale dépendent en grande partie de leur propre implication dans ce projet, mais aussi du lien de confiance établi avec les travailleurs et intervenants sociaux.

Ce lien, en France, entre les travailleurs ou intervenants sociaux et les usagers de l'action sociale est également à revisiter, afin de tendre à plus d'horizontalité et d'interdépendance, favorisant un rapport de force à exercer sur les politiques publiques.

⁴⁸ Crozier M. et Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition Seuil.

⁴⁹ Donzelot J., *Le social de compétition*, 2008, Revue Esprit.

Aux Pays-Bas, les travailleurs et intervenants sociaux semblent s'être dégagés des notions de culpabilisation, connues en France, concernant les bénéficiaires des aides sociales, en prenant de prime abord connaissance de leurs capacités, de leurs aspirations. La notion de contrepartie s'étend à l'ensemble de la population, tout comme en Italie, les citoyens, dans l'ensemble, sont appelés à « donner de leur temps » au profit de l'ensemble de la communauté, sous la notion de « vivre ensemble ». Depuis la loi, très récente, de décentralisation des compétences, les travailleurs sociaux, les intervenants sociaux, œuvrent dans le sens d'une « mise en lien avec la communauté locale ». La création de liens sociaux, dans le cadre de la régulation de la pauvreté, par le biais de solidarités extra étatiques prend ici tout son sens. Pourtant, la possibilité pour les usagers de l'action sociale ou pour les travailleurs ou intervenants sociaux d'intégrer un espace de négociation, d'échange, de concertation, par le biais de l'interpellation des politiques publiques n'est pas évoquée outre mesure.

Les trois pays visités lors de notre enquête de terrain, nous montrent le chemin à construire et à adapter au contexte français, en ce qui concerne le pouvoir d'agir des usagers de l'action sociale. Créer des espaces dédiés de coopération et de politisation, entre les travailleurs-intervenants sociaux et ressortissants, modifiera de fait les pratiques des professionnels, composant avec de nouvelles « zones d'incertitude ». Malgré tout, il semble important pour les travailleurs ou intervenants sociaux rencontrés de « faire sens », en se rassemblant autour de valeurs émancipatrices communes. Chaque usager de l'action sociale est doté de capacités propres, et aspire à une vie « meilleure », et ce, quelle que soit la complexité de sa situation. Ces capacités devront être mises en avant, afin de renforcer le pouvoir d'agir de chacun, ce qui apportera aux usagers des réponses en adéquation de leurs besoins propres, et « re légitimera » l'intervention des travailleurs sociaux en quête de sens⁵⁰.

Un travail avec une visée communautaire pourrait également faciliter le repositionnement des usagers au sein d'un collectif, se traduisant par la création d'instances participatives, conflictualisantes, afin d'associer chaque citoyen à formuler ses projets, son avenir, au sein d'un contexte plus global.

⁵⁰ Le Bossé Y., *Vous avez dit empowerment, De l'habilitation au pouvoir d'agir, Vers une définition plus circonscrite de la notion d'empowerment*, Nouvelles Pratiques Sociales, N°16, 2004.

3. Organiser les conditions pour diminuer les relations asymétriques entre intervenants sociaux et personnes

Au-delà de l'état de pauvreté en soi, l'un des risques majeurs pour la personne précaire consiste en un sentiment fort et prégnant de dévalorisation et de stigmatisation tel qu'ont pu le démontrer Simmel ou Paugam et tel que nous l'avons constaté tout au long de notre étude. Être pauvre, avec une identité sociale de personne « assistée », conduit presque inévitablement à une perte d'estime et de confiance en soi et altère ainsi la capacité à entrer en relation ; d'autant plus quand la relation à l'autre implique de demander de l'aide à un intervenant social supposé détenir un savoir, un statut et une position sociale établie et « assurée ». Dans ces conditions, toute relation d'aide avec un intervenant social apparaît, de fait, asymétrique et inégalitaire. Ceci étant accentué dans un contexte d'activation individuelle et individualisée qui renvoie au « pauvre » tout le poids de ses responsabilités. Soutenir et développer le pouvoir d'agir de la personne pauvre devient alors particulièrement complexe et difficile pour l'intervenant social. Néanmoins, pour y parvenir, celui-ci peut agir sur deux leviers principaux⁵¹ :

- un premier levier permettant de conduire la personne à changer de point de vue sur soi et son environnement social afin d'atteindre un niveau de conscience critique social et politique ; ce niveau de conscience conduisant à reconnaître que les difficultés rencontrées ne relèvent pas uniquement de déficits ou d'incapacités individuels mais aussi d'échecs des systèmes sociaux et de la société. Il s'agit là de tendre vers un réel processus de conscientisation tel que conceptualisé par Paolo Freire : en appui sur une pédagogie et une éducation dialogique, il doit conduire à clarifier la position socio-politique de chacun des acteurs d'une société (ou d'un système) dans une perspective de développement d'une dynamique conflictuelle et d'émancipation des acteurs. Afin de permettre aux personnes d'atteindre ce niveau de conscience critique, les intervenants sociaux doivent principalement être vigilants quant à leur posture d'accompagnement :

- d'une part en veillant à ne pas se positionner en tant que seuls « experts » de la question de la pauvreté et de l'exclusion afin de ne pas placer « de facto » l'utilisateur dans une position basse où il ne serait pas sujet mais seulement objet de l'intervention professionnelle. L'intervenant social doit au contraire se placer dans une relation

⁵¹ Louise Lemay, 2007, *L'intervention en soutien à l'empowerment. Du Discours à la réalité. La question occultée du pouvoir entre acteurs au sein des pratiques d'aide*, éd. Presses de l'Université du Québec.

paritaire favorisant l'émergence et la prise en compte de l'expertise expérientielle des personnes. Il s'agit là de dépasser le « politiquement correct » du « faire avec les usagers » consistant à se contenter de recueillir leur parole pour, au contraire, entrer dans une réelle démarche de co-construction du diagnostic social jusqu'à l'élaboration partagée d'hypothèses et de réponses en découlant.

- d'autre part en garantissant les conditions et les moyens nécessaires pour permettre aux personnes en situation de pauvreté d'accéder à une conscience critique du problème dans toute sa complexité et ses enjeux afin d'éviter le double écueil de sacraliser leur parole ou de l'instrumentaliser en l'enfermant dans une seule posture de revendication. L'intervenant social doit donc dépasser l'incantation du « chacun est égal dans les débats » pour prendre en compte, et donc déjouer, les logiques de domination en appui sur les inégalités de pouvoir et d'accès aux informations et aux savoirs.

- un second levier permettant aux personnes de décider elles-mêmes, en fonction de ce qu'elles sont et de ce qu'elles souhaitent, des actions à mener pour améliorer leur situation et ce, par la création de liens sociaux avec les différentes ressources collectives locales et communautaires. Cette prise de décision et d'action par la personne elle-même suppose que l'intervenant social puisse renoncer réellement (et non par un seul discours formel) à sa posture « haute » dans la relation d'aide jusqu'à accepter, par exemple, de laisser les personnes vivre les conséquences d'une décision qui serait évaluée comme non pertinente ou inadaptée, et ce même, et surtout, dans un cadre contraignant d'activation conditionnelle des personnes.

Une fois ces 2 leviers identifiés, il reste à déterminer de quelle manière ils peuvent être actionnés. Lors de nos enquêtes en Europe, nous avons pu observer des pratiques semblant y contribuer directement. Aux Pays-Bas notamment, les « community workers » du centre social Makelaar et de l'association Mira Média ont particulièrement mis en avant l'importance de mettre en lien les envies et les désirs de la personne accompagnée avec les ressources de la communauté locale, se définissant ainsi comme des « impulseurs d'action » ou « entrepreneur de quartier » contribuant à ce que toute personne puisse créer du lien social et retrouver une place au sein de sa communauté locale et des réseaux solidaires de proximité.

En Espagne et en Italie, le tiers secteur et les « Caritas », de par leur dimension collective et locale, semblent agir dans une certaine mesure de la même manière avec les personnes pauvres et précaires.

Dans tous les cas, il s'agit pour l'intervenant social de se positionner en « passeur » pour créer du lien social et redonner une place réelle et utile à la personne au sein d'un collectif existant et agissant dans la communauté locale. Ce collectif contribuera alors, d'une part, à redonner une identité sociale valorisée et sans stigmatisme à la personne, et d'autre part, à soutenir un processus de conscientisation des réalités sociales dépassant ses seules responsabilités individuelles afin de lui permettre d'adopter une posture moins basse et plus égalitaire dans toutes relations à l'autre et aux autres, prémisses indispensables à tout développement d'un réel pouvoir d'agir.

4. Promouvoir les fonctions d'ingénierie sociale en intégrant l'expertise des personnes en situation de pauvreté au sein des structures d'intervention sociale

L'intervention sociale en France se développe dans un modèle où il existe une forte différenciation verticale entre les fonctions de conception (management, encadrement, ingénierie, évaluation,...) et les fonctions d'exécution où se développent des emplois de moins en moins qualifiés et de plus en plus flexibles.

Les processus de normalisation et de rationalisation accentuent cette division du travail social : ils institutionnalisent les rapports et les pratiques professionnels au risque de transformer les organisations en lieu de contrainte, de délégation et de subordination, et d'exacerber les jeux de pouvoir entre les acteurs.

En parallèle, la mise en concurrence des associations par le système des appels à projets, la crainte du déconventionnement dans un contexte de réduction des dépenses publiques ainsi que la judiciarisation du secteur social qui exhorte le risque et oppose la responsabilité des employeurs, participent à une standardisation des modèles et des réponses sociales.

A travers ces logiques de pouvoir et de réglementation, la question de la participation des ressortissants de l'action sociale peine à trouver un terrain favorable pour se développer dans une dimension de co-production des connaissances, des ressources et des réponses entre les professionnels, les ressortissants de l'intervention sociale et les partenaires.

Dans ce contexte, les fonctions d'ingénierie sociale doivent servir davantage la construction et la promotion d'espaces de réflexivité et de projection partagés entre les acteurs à travers une éthique de la réciprocité, de la conviction et de la responsabilité collective plutôt que l'ambition de délivrer une prestation de service même bien gérée et/ou performante.

L'objectif est alors d'envisager ces espaces comme des « laboratoires de ressources », des temps dédiés au sein des organisations ou des fédérations, qui permettent de dépasser les logiques de segmentation des rôles et qui promeuvent une approche globale multi-référencée des problématiques sociales. Le plan d'action des Etats généraux du travail social présenté en octobre 2015, rappelle d'ailleurs que « le travail social doit pouvoir se construire en mobilisant l'ensemble des intelligences, et en s'appuyant sur le ressenti et le vécu des personnes, sur leur expertise d'usage⁵² ».

Les ressortissants de l'action sociale, en tant que destinataires et utilisateurs, individuels ou collectifs, des services de l'action sociale, possèdent une connaissance relativement fine de leur environnement immédiat et quotidien. Cette expérience sensible et concrète qui s'inscrit généralement dans une temporalité plus ou moins longue peut alors être mise en débat collectivement pour être conceptualisée et structurée avec les professionnels afin de produire du diagnostic mais aussi une évaluation partagée et continue des besoins, des projets, des actions et du réseau.

Cette démarche, visant à faire émerger des zones de réactivité et de créativité pour les acteurs sans néanmoins confiner les ressortissants à l'expression des usages, est conditionnée au déploiement de processus d'apprentissages réciproques permettant à chacun de trouver sa place dans une dynamique de définition et de construction collective de l'intérêt général.

⁵² Etats généraux du travail social, 2015, « Plan d'action en faveur du travail social et du développement social », Axe 1 : *faire participer les personnes et mieux les accompagner*, p.11.

Une des fonctions de l'ingénierie sociale réside alors dans l'articulation orchestrée entre les savoirs profanes, les savoirs techniques mais également les constructions théoriques de la recherche en travail et en sciences sociales.

La mobilisation d'une recherche universitaire qui s'appuie sur le terrain contribue à soutenir l'organisation dans sa fonction de veille sociale, facilite l'appropriation d'outils méthodologiques pour l'observation et l'analyse et par conséquent aide à promouvoir une vision élargie de la réponse sociale. Dans la mesure où elle s'appuie sur ces différents champs d'expertise et sur des dynamiques d'échanges ancrées dans la réalité, la recherche-action est une démarche appropriée au processus d'apprentissage collectif et participatif qui invite à la construction de représentations et de savoir nouveaux. Elle participe à la constitution d'une culture apprenante qui aide à sortir d'une expression et d'un agir réactif, qui intègre le droit à l'erreur et valorise la confiance et l'engagement entre toutes les parties prenantes.

L'élaboration, l'interprétation et la restitution des problématiques, au-delà de capitaliser des connaissances et de produire un savoir commun, s'oriente également vers l'identification et la mobilisation des potentialités de changement et des capacités d'action propre à chaque acteur. La capacité d'action des ressortissants s'inscrit entre autre dans une définition partagée des responsabilités individuelles et collectives inhérentes à la construction du projet, de l'action. Le processus d'apprentissage, tel que nous l'avons observé dans une organisation sociale du sud de l'Italie, intègre également la promotion des capacités d'expression et de négociation des personnes en vue de pouvoir parler en leur identité propre (individuelle et/ou collective). Les ressortissants s'engagent alors dans des actions de sensibilisation auprès de la communauté locale, des élus, des partenaires, afin de faire reconnaître leur situation, leurs droits et leur contributions et étendre la responsabilité du bien vivre ensemble au plus grand nombre.

La coopération avec des réseaux indépendants œuvrant dans une dynamique de revendication citoyenne et de pression sur la puissance publique et capables de mobiliser l'opinion publique, peut permettre aux organisations d'intervention sociale de trouver une caisse de résonance et un relais pour promouvoir la citoyenneté, l'émancipation et la justice sociale.

Si l'innovation sociale s'inscrit dans une gouvernance démocratique des organisations, elle se forge sur une reconnaissance des potentiels des ressortissants capables de transformer eux-mêmes les diverses situations sociales dans lesquelles ils se trouvent grâce à une action

conjuguée avec tous les acteurs. Émerge alors la nécessité d'une ingénierie sociale capable d'accompagner la participation dans le sens d'un processus maîtrisable par tous, clairement compris, librement consenti et qui rende toujours visible l'intérêt commun à prendre part et à apporter sa part. La prise en compte des différentes barrières (culturelles, organisationnelles, comportementales, financière) implique la définition d'une méthodologie de projet et l'élaboration d'outils adaptés à une circulation continue de l'information, de la communication (débat, mutualisation, négociation) et donc du pouvoir.

La participation ne saurait être un enjeu de légitimation de l'intervention sociale au sens où elle ne viendrait que justifier le fonctionnement et les pratiques et ne conduirait en fin de compte qu'à une répétition à l'identique. Elle doit apparaître au centre du projet politique des organisations qui ont alors à revendiquer cette ambition, la faire entendre par les financeurs afin que les modalités de sa mise en œuvre soient intégrées dans les dotations budgétaires.

IV. Conclusion générale

Au gré des enjeux économiques de la mondialisation et des crises, les Etats sociaux européens se sont vus déstabiliser dans leurs modèles de protection sociale. Les logiques qui s'imposent aux pays observés sont celles de l'investissement social selon des principes de proximité et d'activation des dépenses publiques et, de fait, des ressortissants de l'action sociale. En France, l'intervention sociale est tiraillée entre son « devoir » de service aux publics et ses fonctions de contrôle et de responsabilisation des usagers. Dans ce contexte, l'opérationnalité d'une participation émancipante semble se confronter à un modèle politique et sociétal qui ne laisse que peu de place à la co-décision. Pour autant, nos différentes explorations européennes, mais aussi des expérimentations en France, nous donnent à penser que « l'utilisateur expert » peut devenir une figure de l'intervention sociale, la société civile peut jouer un rôle de contre pouvoir, et que l'inconditionnalité, notamment, favorise çà et là une implication citoyenne. Ainsi la capacité d'agir ne doit plus être vu par le prisme individuel mais bien par celui du collectif et des mouvements favorisant des rapports de force. Cette participation, au sein d'un collectif, prend d'autant plus sens qu'elle garantit l'acquisition de compétences individuelles et de droits collectifs.

L'Etat providence et sa conception active devra au travers des interventions sociales donner toute sa place à la mobilisation citoyenne. Ainsi le réenchânement du politique en phase avec la réalité vécue des personnes les plus pauvres passera par un renouveau de la société civile faisant émerger des leaders issus de cette mobilisation. Les espaces de conflictualité et de politisation peuvent aussi être initiés par les intervenants sociaux qui s'inscriraient dans des logiques stratégiques de transformation sociale, par l'émancipation abandonnant ainsi leurs seuls rôles d'intégrateurs et de contrôleurs.

Toutefois, l'inscription dans un modèle participatif ne doit pas signifier un désengagement de l'Etat. En effet, la participation citoyenne ne prendra son sens que si au préalable l'état garantit justice sociale, pour tous, gage de cohésion sociale. Il faut s'écarter de « la préférence pour les inégalités » que pointe François Dubet. L'enjeu est bien de sortir d'une logique individualiste et redonner de la voix aux invisibles évoqués par Rosanvallon. Derrière la notion de participation, nous avons souhaité interroger celle de la place de l'individu dans la société. Car derrière la question de la recomposition de la solidarité s'expriment fortement celle de la démocratie.

Bibliographie

- Ouvrages

BECK U., 2008, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, éd. Aubier.

BACQUÉ M.H., BIEWENER C., 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, éd. La découverte, coll. Politique et sociétés.

BOUCHER M., 2014, « Etat social, intervention sociale et post-société : De la réduction des risques sociaux aux logiques d'activation », in Boucher M. et Belqasmi M., *L'Etat social dans tous ses états. Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, éd. l'Harmattan.

CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, éd. Fayard, coll. L'espace du politique.

CASTEL R., 2009, *La montée des incertitudes. Travail, protections, statuts de l'individu*, Paris, éd. Le Seuil.

CHELLE E., 2012, *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, éd. Presse universitaire de Rennes, coll. Res Publica.

CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, éd. Seuil.

DELSOL C., 1993, *Principe de subsidiarité*, éd. Puf.

DUBET F., 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, éd. Le Seuil.

DUVOUX N., PAUGAM S., 2013, *La régulation des pauvres*, Paris, éd. Puf.

ESPING-ANDERSEN G., 1990, *Les mondes de l'Etat providence. Essai sur le capitalisme moderne*, éd. Puf.

ESPING-ANDERSEN G., PALIER B., 2008, *Trois leçons sur l'état providence*, éd. Le Seuil, coll. La république des idées.

GORZ A., 1997, *Misères du présent, richesse du possible*, éd. Galilée.

PAUGAM S., 1993, *La société française et ses pauvres*, éd. Puf, Coll. Recherche politique.

PAUGAM S., 2013, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, éd. Puf, coll. Lien social.

ROSANVALLON P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*, Paris, éd. Le Seuil.

SEN A., 1987, *Ethique et économie*, éd. Puf.

- Articles, revues

ANDREOTTI A., MINGIONE E., 2013, « Le développement de systèmes locaux de l'intervention sociale, tendance comme dans les pays industrialisés », *Informations sociales*, n°179, p.28-36.

BEFFI M., CLERC M-E., THEVENOT C., 2011, « Inégalités, pauvreté et protection sociale en Europe : état des lieux et impact de la crise », *source INSSE et Commission européenne*.

BOUCHER M., 2015, Présentation des numéros 1 et 2, *Sciences et actions sociales* (en ligne), n°1, disponible sur l'adresse URL : <http://www.sas-revue.org/index.php/11-articles/20-presentation-des-numeros-1-et-2>.

CAYADO E., 2005, « Les pouvoirs publics et la lutte contre l'exclusion professionnelle : l'exemple espagnol de distribution territoriale des compétences », *Revue Française des Affaires Sociales*, p. 77-103.

DONZELOT J., Novembre 2008, « Le social de compétition », *Revue Esprit*, p. 51-77.

LE BOSSÉ Y., 2003, « De l'habilitation au pouvoir d'agir: vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment », *Nouvelles pratiques sociales*, n°2, vol.16, p.30-51.

LE BOSSÉ Y., 2004, « Vous avez dit empowerment, De l'habilitation au pouvoir d'agir. Vers une définition plus circonscrite de la notion d'empowerment », *Nouvelles Pratiques Sociales*, n°16, p.174-190.

LEMAY L., 2007, « L'intervention en soutien à l'empowerment : du discours à la réalité. La question occultée du pouvoir entre acteurs au sein des pratiques d'aide », *Nouvelles pratiques sociales*, vol.20, n°1, p.165-180.

PALIER B., 02/2008, « Du welfare au workfare: les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté. » in *Regards croisés sur l'économie*, n°4, p. 162-168.

PAUGAM S., "Les formes contemporaines de la disqualification sociale", *CERISCOPE Pauvreté*, 2012, [en ligne], consulté le 12/09/2015, URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part5/les-formes-contemporaines-de-la-disqualification-sociale>.

- Rapports et conférences

Etats généraux du travail social, Octobre 2015, « Plan d'action en faveur du travail social et du développement social », Axe 1 : *faire participer les personnes et mieux les accompagner*.

Conférence d'Aubert P., *Un empowerment à la française : pouvoir d'agir et participation des habitants*, 15 octobre 2014, IRTS-IDS Haute-Normandie.

Conférence de CHIODO E., *L'avenir de l'Etat Providence italien face aux politiques d'austérité de l'union européenne : état des lieux et perspectives*, 12 mars 2015, IRTS-IDS Haute-Normandie.

Colloque scientifique, *Les nouveaux défis de la question sociale. Risques, sécurités, solidarités*, 12-13 février 2015, IDS Haute-Normandie et Université de Rouen.

Annexes

Annexe 1 : Liste des sigles utilisés

Annexe 2 : Risques de pauvreté ou d'exclusion sociale et nature dominante de la pauvreté

Annexe 3 : Régulation de la pauvreté et inégalités

Annexe 4 : Récapitulatif de statistiques comparatives France, Italie, Pays-Bas et Espagne

Annexe 5 : Guide d'entretien à destination des intervenants sociaux

Annexe 6 : Guide d'entretien à destination des usagers

Annexe 7 : Guide d'entretien

Annexe 8 : Panel des personnes enquêtées en Haute-Normandie et en Europe

Annexe 9 : Tableau de synthèse

Annexe 10 : Echancier post enquêtes

Annexe 11 : Synthèses des enquêtes européennes - L'Espagne

Annexe 12 : Synthèses des enquêtes européennes - Les Pays-Bas

Annexe 13 : Synthèses des enquêtes européennes - L'Italie

Annexe 14 : Les acteurs des politiques sociales, en Italie, compétences et gouvernance

Annexe 1 : Liste des sigles utilisés

CCAS	Centre communal d'action sociale
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CMS	Centre médico-social
DALO	Droit au logement opposable (loi n° 2007-290 du 5 mars 2007)
DSL	Développement social local
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
IAE	Insertion par l'activité économique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MEF	Maison de l'emploi et de la formation
MLDS	Mission de lutte contre le décrochage scolaire (Education nationale)
MOC	Méthode ouverte de coordination (instituée entre les états membres de l'Union européenne lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000)
ONG	Organisation non gouvernementale
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion sociale (période de 2 à 3 ans)
PRE	Programme de réussite éducative
REP	Réseau d'éducation prioritaire (succèdent aux Zones d'éducation prioritaire en 2014)
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Référent social insertion
RUI	Revenu universel et inconditionnel
SEL	Système d'échange local
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000)
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et des organismes privés sanitaires et sociaux

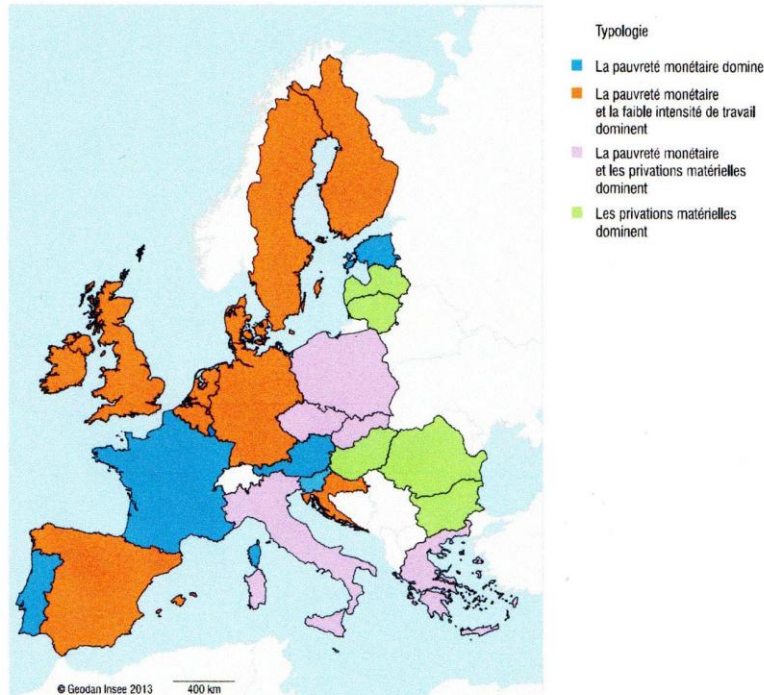
Annexe 2 : Risques de pauvreté ou d'exclusion sociale et nature dominante de la pauvreté⁵³

3. Indicateur de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et ses composantes

	Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2012	Évolution 2008-2012	Taux de pauvreté monétaire en 2011	Évolution 2007-2011	Personnes en situation de privation matérielle sévère en 2012	Évolution 2008-2012	Personnes vivant dans un ménage avec une très faible intensité de travail en 2011	Évolution 2007-2011
	(en %)	(en points de %)	(en %)	(en points de %)	(en %)	(en points de %)	(en %)	(en points de %)
UE28	24,8	...	17,0	...	9,9	...	10,4	...
UE27	24,7	1,0	16,9	0,4	9,9	1,4	10,3	1,2
Belgique	21,6	0,8	14,8	0,1	6,5	0,9	14,0	2,3
Bulgarie	49,3	4,5	21,2	-0,2	44,1	2,9	12,4	4,3
Rép. tchèque	15,4	0,1	9,6	0,6	6,6	-0,2	6,8	-0,4
Danemark	19,0	2,7	13,1	1,3	2,8	0,8	10,9	2,6
Allemagne	19,6	-0,5	16,1	0,9	4,9	-0,6	9,8	-1,8
Estonie	23,4	1,6	17,5	-2,0	9,4	4,5	9,0	3,7
Irlande	29,4	5,7	15,2	-0,3	7,8	2,3	24,1	10,5
Grèce	34,6	6,5	23,1	3,0	19,5	8,3	14,1	6,7
Espagne	28,2	3,7	22,2	1,4	5,8	2,2	14,2	7,6
France	19,1	0,6	14,1	1,6	5,3	-0,1	8,4	-0,4
Croatie	32,3	...	20,5	...	15,4	...	16,1	...
Italie	29,9	4,6	19,4	0,7	14,5	7,0	10,3	0,5
Chypre	27,1	3,8	14,7	-1,2	15,0	5,9	6,4	1,9
Lettonie	36,2	2,0	19,2	-6,7	25,6	6,3	11,7	6,3
Lituanie	32,5	4,9	18,6	-1,4	19,8	7,5	11,3	6,2
Luxembourg	18,4	2,9	15,1	1,7	1,3	0,6	6,1	1,4
Hongrie	32,4	4,2	14,0	1,6	25,7	7,8	12,7	0,7
Malte	22,2	3,0	15,0	0,0	8,0	4,0	7,9	-0,3
Pays-Bas	15,0	0,1	10,1	-0,4	2,3	0,8	8,7	0,6
Autriche	18,5	-0,1	14,4	2,0	4,0	-2,4	7,6	-0,2
Pologne	26,7	-3,8	17,1	0,2	13,5	-4,2	6,8	-1,1
Portugal	25,3	-0,7	17,9	-0,6	8,6	-1,1	10,1	3,8
Roumanie	41,7	-2,5	22,6	-0,8	29,9	-3,0	7,4	-0,8
Slovénie	19,6	1,1	13,5	1,2	6,6	-0,1	7,5	0,8
Slovaquie	20,5	-0,1	13,2	2,3	10,5	-1,3	7,2	2,0
Finlande	17,2	-0,2	13,2	-0,4	2,9	-0,6	9,1	1,8
Suède	18,2	0,7	14,2	2,0	1,3	-0,1	10,0	4,6
Royaume-Uni	24,1	0,9	16,2	-2,5	7,8	3,3	13,0	2,6

Note : l'indicateur de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est inférieur à la somme de ces trois dimensions (pauvreté monétaire, privation matérielle sévère, être dans un ménage à faible intensité de travail) : un même individu peut être touché par deux voire trois des dimensions. Le taux de pauvreté monétaire et le taux de faible intensité de travail portent sur l'année 2011 alors que le taux de privations matérielles sévères porte sur 2012.
Source : Eurostat, EU-SILC 2012, SILC 2011 pour l'Irlande.

4. Typologie des pays selon le poids de chaque dimension (pauvreté monétaire, privation matérielle, faible intensité de travail) dans la population pauvre



Lecture : au Royaume-Uni, les composantes dominantes de l'indicateur de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sont la pauvreté monétaire et la faible intensité de travail.

Commentaire :

La France et les Pays-Bas se situent en deçà de la moyenne européenne sur les trois composantes du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pris en compte aujourd'hui par l'UE.

L'Italie et l'Espagne font partie des pays où le risque de pauvreté est le plus fort d'Europe. La nature familiariste de l'Etat social peut expliquer, en période de crise, cette situation.

Commentaire :

En reflet du tableau précédent, cette carte met en exergue la nature dominante de la pauvreté dans les différents pays européens.

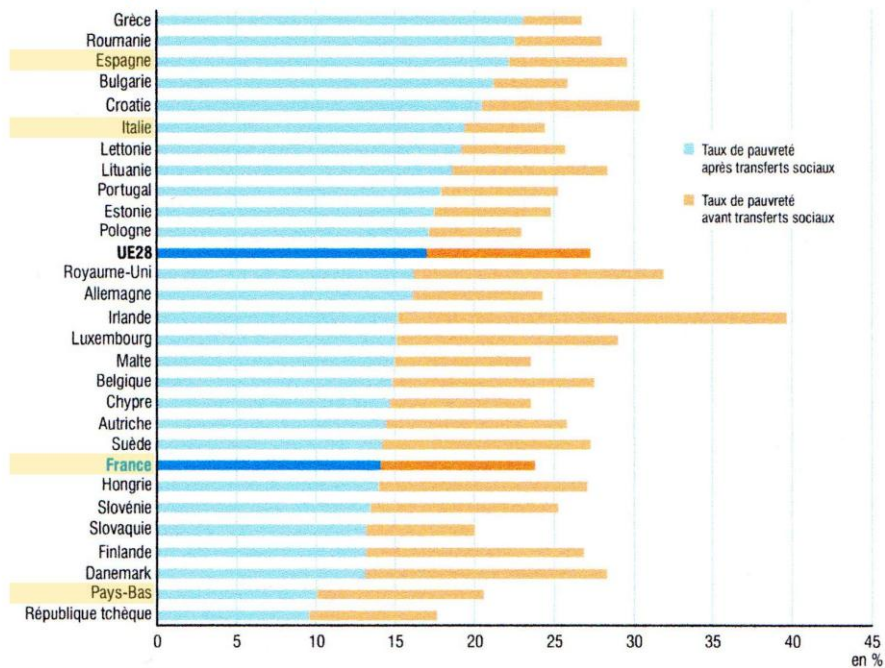
Si l'Espagne et l'Italie montrent des signes importants de pauvreté ou de risques d'exclusion sociale, il apparaît toutefois quelques différences notamment quant à la privation matérielle (5,8 % en Espagne, contre 14,5 % en Italie) ; cela fait écho à la crise des solidarités intergénérationnelle vécue en Italie.

Au Pays-Bas, le développement du précaire lié au temps partiel explique, en partie, sa classification.

⁵³ Beffi M., Clerc M-E., Thévenot C, *Op. Cit.*

Annexe 3 : Régulation de la pauvreté et inégalités

10. Taux de pauvreté avant et après transferts sociaux en 2011

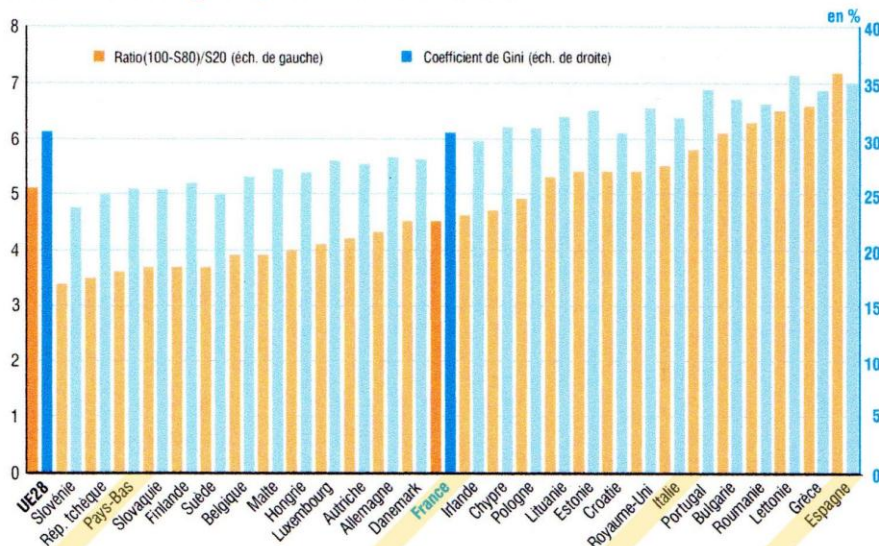


Source : Eurostat, EU-SILC 2012, SILC 2011 pour l'Irlande.

Commentaire :

Ce graphique montre, dans des contextes de pauvreté différents, la prégnance des états sociaux dans la régulation de la pauvreté. Les états néerlandais et français atténuent de plus de 10 points le taux de pauvreté, tandis qu'en Italie ou en Espagne, ils ne pondèrent un taux de pauvreté déjà fort que de 5 à 7 points.

2. Indicateurs d'inégalités par États membres en 2011



Source : Eurostat, EU-SILC 2012, SILC 2011 pour l'Irlande.

1. Sauf indication contraire, les indicateurs globaux européens mentionnés dans cette étude sont calculés comme la moyenne des indicateurs nationaux, pondérée par la population des pays.

Commentaires :

Les Pays-bas font partie des pays les moins inégalitaires de l'UE et, a contrario, l'Italie et surtout l'Espagne sont parmi les plus inégalitaires. La France quant à elle se retrouve globalement dans la moyenne européenne.

Depuis 2008, ces inégalités augmentent. En France, les catégories les plus riches voient leur pouvoir d'achat augmenté et pour les catégories les plus pauvres, il baisse (alternative économique novembre 2015).

Annexe 4 : Récapitulatif de statistiques comparatives France, Italie, Pays-Bas et Espagne

		France	Italie	Pays-Bas	Espagne
	Population (en millions) - (OCDE) 2011	63,1	59,8	16,6	47,3
Travail	Chômage - Eurostat 2015	10,2	12,6	7,2	23,4
	Chômage des jeunes - Eurostat 2014	23,4	42,7	11,3	53,9
Pauvreté	Taux de pauvreté monétaire (%) - 2011	14,1	19,4	10,1	22,2
	Personnes en situation de privation matérielle sévère (%) - 2012	5,3	14,5	2,3	5,8
	Personnes vivant dans un ménage avec une très faible intensité de travail (%) - 2011	8,4	10,3	8,7	14,2
	Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (%) - 2012	19,1	29,9	15	28,2
Inégalités	Ratio (100-S80)/S20 - 2011	4,5	6,2	3,6	7,2
	coefficient de Gini (en %) - 2011	30,5	32	25,5	35

Consigne de présentation, en amont de l'entretien à destination des intervenants sociaux : « Nous sommes étudiants et préparons un diplôme en Ingénierie Sociale, dans une école du travail social en Normandie. Dans ce cadre, nous réalisons une étude comparative entre plusieurs pays européens dont la France, l'Espagne l'Italie et les Pays-Bas, dans le champ du travail social. L'objet de cette étude consiste à répondre à la question suivante : *« dans un contexte de transformation de l'Etat social, se traduisant notamment par un changement des formes de régulation de la pauvreté Europe d'interroger les modèles d'intervention sociale qui favorisent la capacité ou le pouvoir d'agir des populations ?* Lors de cet entretien, nous questionnerons la nature des relations existantes entre les acteurs de l'intervention sociale et leurs publics. La durée de l'entretien sera de 1 heure environ. Avec votre accord, celui-ci sera enregistré pour des raisons pratiques et sera anonymé. La finalité de cette étude prendra la forme d'un rapport collectif écrit proposant des préconisations. »

<p>Identification des acteurs / Identification de la structure</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvez-vous vous présenter ? - Quel est votre parcours ? - Pouvez-vous nous décrire les missions de votre structure ? Quelle est son histoire ? Quel est son statut ? - Quelles sont les valeurs portées par votre structure ? - Quels sont les partenaires avec lesquels vous travaillez ? - Quel est votre rôle au sein de la structure ? - Quelles sont vos missions ?
<p>Type et modalités d'intervention</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvez-vous nous décrire vos actions ? - Auprès de quel public intervenez-vous ? - Dans quels objectifs ? - Quel est selon vous l'impact de vos actions ? - Existe-il une évolution : <ul style="list-style-type: none"> • Des actions ? • Des modes d'intervention ? • Des publics ?
<p>Relation interaction intervenants sociaux / usagers</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comment nommez-vous les populations avec qui vous êtes en lien? - De quelle façon les publics viennent à vous ? - Comment percevez-vous les populations ? Comment pensez-vous que les usagers vous perçoivent-ils ? - Existe-il une évolution dans les rapports entre usagers et intervenants sociaux ? - Comment les usagers sont-ils mobilisés dans le cadre des actions ? Comment les impliquez-vous ? - Qu'est-ce que, pour vous, la participation ? Quelle organisation mettez-vous en place pour susciter la participation ? Quels sont les facteurs, selon vous, qui conduisent à des situations de pauvreté ? Que pensez-vous des politiques sociales qui visent à lutter contre la pauvreté, la précarité ?

Annexe 6 : Guide d'entretiens à destination des usagers

Consigne de présentation, en amont de l'entretien à destination des usagers : « Nous sommes étudiants français et préparons un diplôme supérieur du travail social. Dans ce cadre, nous faisons une étude comparative en Europe (France, Espagne, Italie, Hollande) sur la participation des usagers. Il s'agit de comprendre comment les intervenants sociaux qui vous accompagnent travaillent avec vous. Autrement dit, quelle place occupez-vous dans les actions qui vous concernent ? Quelles relations entretenez-vous avec eux ? Nous avons besoin de votre aide, pour comprendre comment cela se passe. D'un point de vue déontologique, ce que vous allez nous dire est anonyme. Si vous en êtes d'accord, notre entretien sera pour des raisons pratiques (cela nous permettra de véritablement prendre en compte tout ce que vous dites) enregistré. Cet entretien nous prendra environ 45 minutes à 60 minutes et sera anonymé. »

<p>Identification des acteurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Qui êtes-vous ? - Quels est votre parcours de vie ? - Qu'est-ce qui vous amène à fréquenter cette structure ? Et pourquoi ? - En venant ici, qu'attendez-vous de la structure ?
<p>Type et modalités d'intervention</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A quoi participez-vous ici ? - Comment cela se passe-t-il ? - Pouvez-vous nous décrire une action dans laquelle vous êtes inscrit ? - Avez-vous un pouvoir dans l'accompagnement, l'action qui vous est proposée ? - Qu'est-ce que vous pensez des aides qui vous sont proposées ?
<p>Relation - interaction intervenants sociaux et usagers</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comment percevez-vous les intervenants sociaux? Comment vous sentez-vous perçu ? - Comment décririez-vous les rapports entre intervenants sociaux et usagers ? - Vous sentez vous associé aux actions ? Si non le souhaiteriez-vous ? Si oui sous quelle forme ? - Avez-vous un intérêt quant à votre présence lors des actions ? - Qu'est-ce que cela vous apporte ? - Existe-il des espaces d'expression ? De concertation ? - En ressentez-vous le besoin ?

Annexe 7 : Panel des personnes enquêtées en Haute-Normandie et en Europe

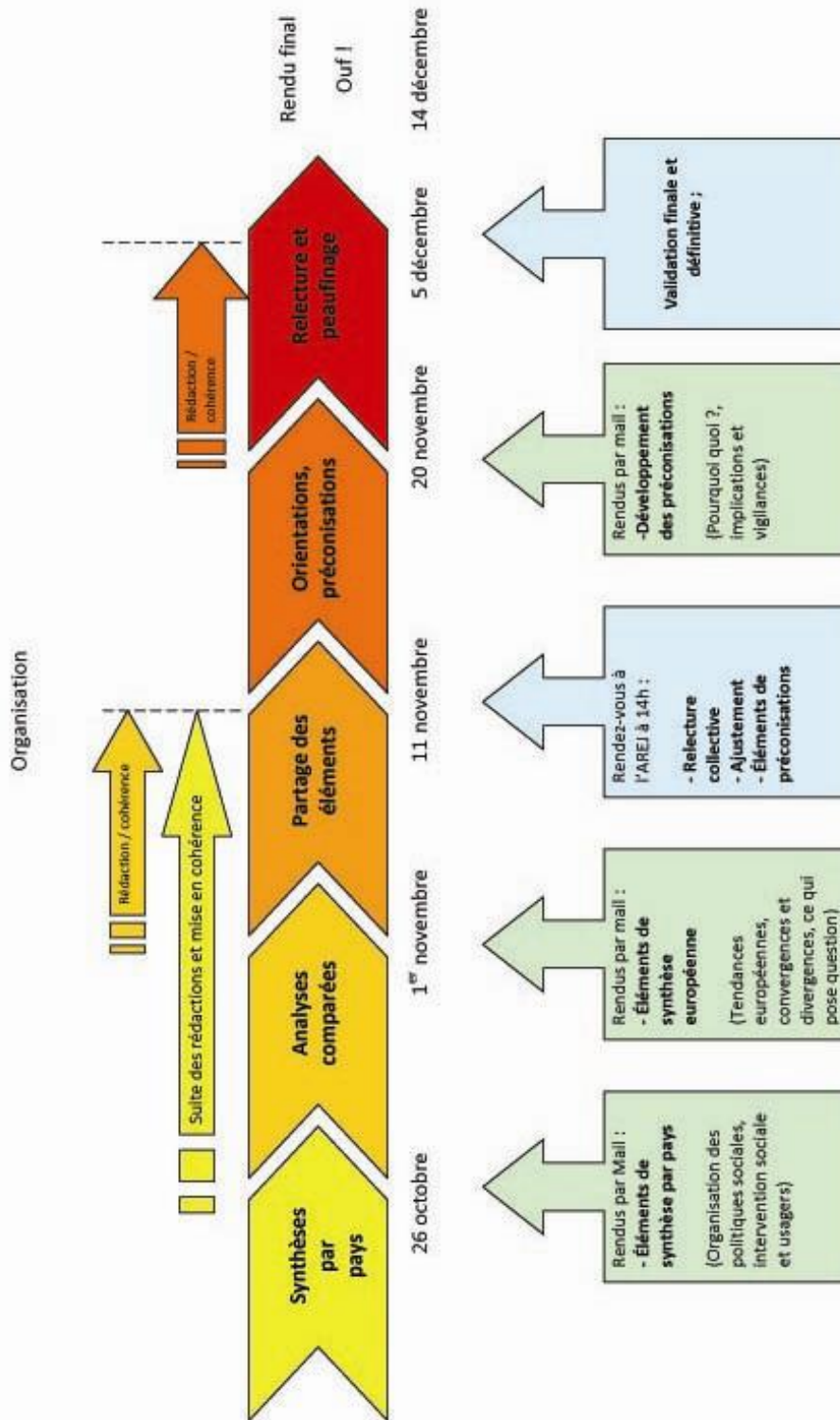
	Structure	Acteurs
Haute-Normandie		
1	Secours Populaire	secrétaire générale
2	Education et formation	coordinatrice
3		éducateur technique spécialisé
4		salarié en insertion
5	Interm'Aide emploi	directeur
6		conseillers
7		salariés en insertion
8	Emergence(s)	animateur social
9		résidents
10	Association de la solidarité (banque alimentaire)	présidente
11	Département (UTAS, CMS)	Directeur pôle solidarité
12		directeur utas
13		référent RSI
14		responsable d'un espace insertion
15	CCAS	élus
16		intervenante sociale
17		directeurs
18		assistante sociale
19	Agglomération « Politique de la ville »	élu
Italie		
20	Université de Calabre	Directeur du département des sciences politiques et sociales « Politique, droits et régulation sociale dans le Sud d'Italie. »
21		Professeur « Migration, précarité et intervention sociale. »
22		Professeur « Politiques sociales et intervention sociale en Calabre entre crise globale et territorialisation du Welfare et des droits sociaux. »
23		Professeur « Le travail social en Italie et Calabre. »
24		Professeur « Nouvelles présences Rom en Calabre : limites et ressources de la citoyenneté européenne. »
25		Professeur « Intervention sociale dans les contextes de la mafia. »
26		Professeur « Genre et violence : l'instabilité de l'emploi et la précarité dans l'accès au logement. »
27		Professeur « Politiques contre la pauvreté extrême : le réseau italien housing first

		(NIHF) pour les SDF. »
28		Professeur / président d'une Association de bénévoles « Pauvreté, exclusion sociale et politiques sociales en Calabre. »
29	Association communautaire	Responsable
30		formatrice, coordinatrice et animatrice
31		Chargée de missions
32		Assistante sociale
33	Coopérative d'insertion	Responsable régionale
34		Membre fondateur, salarié et ancien bénéficiaire
Pays-Bas		
35	Université	professeur « action sociale »
36		professeur « dette et délinquance »
37		professeur « formation en travail social »
38	« C.H.R.S » famille	responsable
39	Centre Socio-culturel Communautaire	coordinatrice
40	Centre social	travailleur communautaire
41	Banque alimentaire	coordinateur
42	Organisation « sans-abri et addiction »	responsable
43		« éducateur »
44	Action sociale municipale	Client
Espagne		
45	Faculté de l'éducation	Professeur « action sociale »
46		Professeur « pédagogie »
47	Foyer de personnes sans abris	responsable
48		intervenante sociale
49		usagers
50	Département de droits sociaux (ville)	responsable
51	Département des personnes vulnérables (ville)	responsable
52	Centre de services sociaux (ville)	intervenants sociaux
53	Caritas	responsable
54	Organisation citoyenne de quartier	directrice
55		habitant administrateur
56		habitant administrateur
57	Centre de jour et foyer personnes sans abri	responsable
58		usagers
59	Fédérations des associations d'action sociale des personnes en risque d'exclusion sociale	présidente

Annexe 8 : Guide d'entretien

Nom de l'institution :	
Mode d'intervention sociale privilégié	
Intervenants sociaux (professionnels, bénévoles, etc.)	
Représentations et pratiques des intervenants sociaux concernant la participation des usagers	
« Usagers » Population ciblées et difficultés qu'elles rencontrent	
Représentations et pratiques des usagers concernant la participation	
Quels effets paradoxaux sont suscités par la participation des usagers ? (contradictions, tensions et conflits)	
Quelles innovations apparaissent ?	
Quelles questions éthiques et/ou déontologiques sont soulevées ?	
Exemples caractéristiques révélateurs de conceptions de la participation des usagers ?	

Annexe 10 : Echancier post enquêtes



Groupe Synthèse européenne : Delphine / Aminata / Magali
 Groupe Comparaison : Nathalie / Vanessa / Laurent
 Groupe Cohérence : Anne / Doriane / Alla

Fonction des groupes : prise en charge des différents objets suscités. Cela signifie regrouper les travaux les rendre intelligibles et les transmettre à l'ensemble du groupe. La fonction « cohérence » sert à rendre le document final compréhensible et harmonieux.

Contexte socio-historique : l'Etat providence

L'Etat providence Espagnol trouve son ancrage dans la constitution de 1978 alors même que le pays entre dans un processus de transition démocratique. La constitution de 1978 reconnaît *l'unité indissociable de la nation espagnole partie commune et indivisible de tous les Espagnols. Elle reconnaît et garanti le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles.*

L'organisation politique administrative et sociale du pays s'est construite à partir de cette « ambivalence » considérant une certaine autonomie aux communautés autonomes dans les compétences de l'éducation, la santé et les services sociaux mais donnant à la Nation les pouvoirs de redistribution financière sur l'ensemble du territoire espagnol. Au fil de ces dernières décennies et dans ce contexte, l'Etat providence s'est développé par un processus de modernisation des structures institutionnelles et de décentralisation. Son intervention a porté à la fois sur l'universalisation des services et des prestations mais, en même temps sur un faible niveau de protection sociale. C'est pourquoi, en « l'absence d'une intervention étatique face aux problèmes de pauvreté et d'exclusion, les communautés autonomes ont pris l'initiative de garantir ce droit à l'assistance en instaurant des dispositifs de revenus minimum d'insertion »⁵⁴ mis en place dès 1989.

Durant cette même période, apparaissent diverses aides aux familles sous conditions de ressources dont les allocations familiales en 1990 et un système de santé et de prestations de retraites universels. En ce sens et même si les politiques sociales restent une compétence des pouvoirs publics, les services sociaux sont intégrés dans la législation de la sécurité sociale, les communautés autonomes ont inscrit dans la liste de leur attribution ce champ d'intervention (article 143.3 de la constitution). De ce fait, les communautés autonomes exerce leur propre politique social en lien avec les réalités des territoires sur un principe d'aide et d'attention basic » auprès de la population.

En complémentarité, à cette attention de première nécessité, les entités composées principalement d'associations caritatives, issues historiquement de la bienfaisance et de la charité religieuse, jouent un rôle essentiel dans l'intervention sociale et apportent des aides

⁵⁴ Cayado Emmanuelle, 2005, « Les pouvoirs publics et la lutte contre l'exclusion professionnelle : l'exemple espagnol de distribution territoriale des compétences », *Revue Française des Affaires Sociales*, p. 13.
Ont été notamment mis en place au Pays basque, «*Ingreso minimo Familiar* » et en Cantabrie «*Ayuda a la Necesidad Familiar* ».

spécifiques pour lesquelles les services sociaux n'ont pas de réponses. De même, les solidarités familiales permettent elles aussi de maintenir une forme de cohésion sociale et contribuent à la régulation de la pauvreté, là où le chômage structurel et de masse progresse de manière importante.

La situation politique en Espagne, scandale de corruption éclaboussant l'ensemble de la classe politique ainsi que la famille royale est donc aujourd'hui mise à l'épreuve d'une crise de récession et d'une politique d'austérité imposée par l'Europe, les conditions de vie de la population se sont vues altérées de manière flagrante laissant apparaître une nouvelle pauvreté ouvrant pour ce pays l'opportunité d'une régénération politique et sociale.

L'état providence de l'Espagne historiquement et selon la catégorisation d'Gosta Esping Andersen s'inscrit dans le modèle corporatiste conservateur, ses particularités en font un modèle méditerranéen.

Un principe d'universalité

Le principe d'universalité considéré comme un des piliers fondamentaux de l'action sociale est admis par les acteurs de l'intervention sociale. Ce principe pourtant reste dans la réalité du secteur public circonscrit à une frange de la population telle que les personnes âgées dépendantes et les familles qui peuvent bénéficier d'une aide de première nécessité. Les entités telles que les fondations comme Caritas ou Saint Jean de Dieu se font relais quant à la prise en charge des populations en situation de grande précarité et pauvreté : à l'Etat espagnol la régulation de la pauvreté, aux régions, fondations et syndicats communautaires, par délégation-subventions non lisibilisées la gestion et le contrôle des autres pauvres sans-papiers et sans-abris notamment. Cette distribution des rôles de l'intervention sociale est la conséquence d'un sous financement des services sociaux qui se traduit par une difficulté à garantir des droits subjectifs et un accès égal à tous individus.

Un retour des solidarités extra étatique : la famille premier rempart face à des situations de paupérisation

La famille en Espagne est fondée sur un modèle de famille élargie où la femme occupe traditionnellement une place centrale. Alors que l'Etat, depuis 1983, promulgue des politiques d'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la famille avec l'effritement des fonctions protectrices de l'état de « bien-être » et l'émergence d'une pauvreté qui se

chronicise, se voit (re)jouer un rôle « d'amortisseur » face à la crise par la résurgence de solidarités intergénérationnelles. Cette forme de solidarité vient pallier de manière très significative à la crise du logement mais aussi à celle du chômage ou encore à une politique familiale de plus en plus restrictive. Il va de soi pour la société civile Espagnol que la famille participe à la cohésion sociale et en période d'austérité et à la régulation de la pauvreté.

Une politique de logement sociale quasi inexistante, une intervention sociale orientée vers un accès au droit au logement

La politique du logement en Espagne s'est constituée à partir de l'accès à la propriété, l'époque Franquiste véhiculant l'idée qu'un pays de propriétaires contribuait au patriotisme et au maintien de la cohésion sociale. Aujourd'hui, le pays dispose de très peu de logements locatifs sociaux et en période de crise, la situation a concentré nombre d'expulsions d'individu sans autre solution que l'activation des solidarités extra étatiques.

Les professionnels sont ainsi unanimes pour dire que le logement est un facteur d'inclusion sociale et qu'il faut agir à ce niveau d'intervention sociale prioritairement pour lutter contre cette nouvelle pauvreté.

La transformation des pratiques sociales : de l'austérité vers un processus d'empowerment

Cette crise du logement problématise d'autant la régulation de la pauvreté en Espagne avec un impact fort pour l'action sociale. En recomposition, celle-ci vit des transformations paradoxales complexes à différents niveaux d'intervention :

- Prioriser les plus pauvres et orchestrer les conditionnalités invite les travailleurs sociaux canoniques à une déconnexion totale,
- Dans cette logique, les publics les plus touchés (toxicomanes, sans abris, étrangers,...) sont exclus au détriment du maintien des usages et des usagers du travail social, laissant le discours des politiques lui donner tout pouvoir.

Pour autant cette « logique de guichet » met en question :

1. La valorisation du travail de l'intervenant social sur le sujet,
2. Sa capacité à forcer les processus d'adhésion et de contractualisation,
3. Sa professionnalité alors que l'attendu se situerait au niveau des modalités d'accompagnement.

Par réaction, la transformation des «agir » et de l'accompagnement se réalise alors dans des poches de prise en charge spécifiques avec des publics cibles qui questionnent les modalités d'accompagnement et soulignent un second paradoxe entre intervention sociale et travail social.

L'activation en Espagne pour ces intervenants sociaux qui œuvrent dans ces structures se présente comme une alternative à toutes les théories de l'exclusion apparues en France niant la citoyenneté ou de l'exclusion sociale apparue en Grande Bretagne qui présentait l'Underclass comme responsable de sa mise au ban.

Ainsi la transformation de la régulation de la pauvreté se fait dans ces petits espaces où les intervenants sociaux peuvent gérer des processus fins. Constituant des véritables poches d'innovation dans les logiques de prise en charge de ces publics cibles, il apparaît que le pauvre est traité comme un patient qu'il s'agirait d'accompagner tel qu'il est et à son rythme. Il semblerait, alors, que nous soyons dans une conjecture forte au regard de réalités socio-économiques nationales qui ont fortement impactées l'état social Espagnol ces 10 dernières années passant comme nous le dit une responsable : « du bien être à l'Etat de bienfaisance. »

Cette réalité se matérialisant par, comme nous venons de la voir :

1. Des tensions vives dans le domaine du travail social, d'un accompagnement classique régulateur des inégalités à un accompagnement militant qui prône des valeurs éducatives fortes d'émancipation,
2. Des modalités d'accompagnements confrontant activations, participation et empowerment à des modalités de gestion publique et de délégation de services ne rétablissant pas ou peu la dignité des ressortissants à part égale.
3. Et enfin pour les structures militantes par la nécessité de se réinventer et d'innover pour toujours exister. Ainsi dans un compromis acceptable entre gestion qui s'inspirerait des modèles libéraux en intégrant des critères d'évaluation tels que les investissements sociaux et leurs impacts elles invitent les travailleurs sociaux canoniques à perdre du pouvoir dans l'accompagnement afin de favoriser la capacitation des personnes.

Cette redéfinition par le bas du « bien être » est portée par une structuration d'acteurs des structures de l'action sociale qui, entre échanges mutuels, participation à la définition des politiques publiques (Programme d'action Barcelona Inclusiva) et non compromission paraît

pour le moins originale. Cette façon de faire spécifique à Barcelone, permet à cette catégorie d'acteurs, une marge plus importante dans les espaces de négociation avec les politiques.

D'abord pragmatique, elle prend appui sur une modification forte de la réalité sociale de Barcelone suite notamment à la crise de 2008 et aux mesures d'austérité prises à l'encontre de l'Etat espagnol.

Elle est fondée aujourd'hui sur des valeurs éthiques qui se gardent bien de l'instrumentalisation politique. Poursuivant des valeurs fortes d'inscription des ressortissants dans la ré-humanisation des relations, la co-construction de perspectives et la normalisation entre activation-responsabilisation et empowerment-capacitation, elle s'appuie sur des modalités d'action en direction des publics d'inspiration plutôt anglo-saxonne telles que « house in first ».

Cette capacitation des ressortissants semble être aussi envisagée pour les structures de l'action sociale qui partagent ces valeurs : en définitive elles se présentent par la voix de leur représentant comme étant dans une logique d'activations elles aussi.

Malgré leur inscription dans la défense et la promotion politique forte de cet agir, les acteurs ne semblent pas se définir comme un contre-pouvoir politique, la négociation par la médiatisation de la réalité, la lisibilisation des plus pauvres par des événements remarquables semble être un type d'action qui milite pour un changement fort des pratiques invitant politiques et techniciens à la consultation de ces fédérations puissantes.

La régulation de la pauvreté s'inscrit dans un triple modèle entre action public, action militante, action gestionnaire-déléataire.

L'Etat social aux Pays-Bas s'inscrit dans une société dont l'équilibre civique et politique se fonde sur une démocratie consociative⁵⁵, à savoir construite dans un consensus entre les différentes communautés. La société néerlandaise est caractérisée par cette culture du compromis qui imprègne encore l'évolution de l'Etat social, notamment à travers les négociations entre gouvernement et partenaires sociaux.

De l'après-guerre jusqu'aux années 70, l'Etat social néerlandais développe ainsi une protection sociale forte, dans une logique de maintien du revenu des travailleurs contre les risques sociaux. Financé principalement par un système d'assurances sociales, ce modèle de protection sociale relève **d'un régime conservateur corporatiste** selon les catégorisations conceptualisées par Gosta Esping Andersen⁵⁶. A l'image des dunes protectrices du pays, l'Etat providence néerlandais prend le nom d'Etat-Polder, symbole d'une protection solide contre les aléas de la vie.

De la crise (la «maladie du Polder») à la résurgence (le «Polder des miracles»)

Les conséquences de la crise économique de 1970 et l'augmentation sensible du taux de chômage fragilisent le polder de la fin du 20ème siècle. En appui sur des dépenses publiques jugées insoutenables, il est qualifié de malade (la « maladie du Polder »). Les accords de Wassenaar en 1982 mettent alors en œuvre une série de mesures pour soutenir l'emploi et juguler la crise économique tout en maintenant un haut niveau⁵⁷ de protection sociale. Ces mesures se révèlent efficaces⁵⁸ et conduisent à requalifier l'Etat social néerlandais en « Polder des miracles » ou « Polder modèle ». Néanmoins des voix s'élèvent pour nuancer cette réussite: d'une part parce que 3/4 des emplois créés à partir des années 80 sont à temps partiel et dans le seul secteur public, et d'autre part parce qu'un grand nombre d'individus continue à dépendre des prestations sociales et conduit à ce que l'assurance maladie-invalidité (Loi WAO) soit détournée au profit des chômeurs du fait d'une protection plus favorable que

⁵⁵ La démocratie consociative permet un partage du pouvoir entre des élites (catholiques, protestantes, socialistes et libérales) divisées par des clivages idéologiques ou religieux. Par un jeu de coalitions et de médiations des conflits, en appui sur système électoral proche de la proportionnelle intégrale, ainsi que par un corporatisme important, un consensus de gouvernance est systématiquement recherché et obtenu.

⁵⁶ Esping-Andersen Gosta, 1990, *Les mondes de l'Etat providence. Essai sur le capitalisme moderne*, éd. Puf.

⁵⁷ Le Polder néerlandais développe une protection sociale élevée contre les risques de maladie, d'incapacité de travail, d'invalidité, de chômage et de pauvreté monétaire (garantie d'un minimum social de ressources).

⁵⁸ De presque 10% en 1982, le taux de chômage passe à moins de 3% en 1999. Eurostats.

l'assurance chômage (Crise de la WAO). Malgré ces réserves, l'Etat social néerlandais de la fin des années 2000, reste perçu comme offrant une très solide protection sociale. En appui sur un principe de fonctionnement proche de l'universalité, il tend à corriger assez fortement les inégalités sociales et se rapproche ainsi du modèle « social démocrate ». La pauvreté est alors ressentie par les Néerlandais comme un « accident » dans un parcours de vie. Circonstancielle et conjoncturelle, elle est perçue comme nécessairement temporaire et provisoire.

Vers un Etat social de type libéral

La crise économique de 2008 et une remontée sensible du taux de chômage change le paysage social du pays dans lequel la pauvreté s'ancre peu à peu. Face à cette situation, l'Etat fait le choix de l'austérité pour résorber les déficits et relancer l'économie. Il accentue également l'ouverture au secteur privé (amorcée en 2006) du financement d'une partie de la protection sociale. A l'instar des autres pays européens, et influencés par l'Union européenne, les Pays-Bas passent alors d'un Etat social dit « passif » à un Etat social « actif » dans une logique d'activation⁵⁹ engendrant la mise en place de mesures incitatives pour insérer les publics. Ils orientent leur système de protection sociale vers une politique de ciblage⁶⁰. En septembre 2013, le Roi Willem Alexander et le Premier Ministre Mark Rutte annoncent l'avènement de l'Etat participatif qui invite chacun « à *prendre ses responsabilités pour sa propre vie et celle de son entourage* » révélant ainsi une vision libérale d'un Etat minimum laissant l'initiative individuelle le soin de pallier aux aléas de la vie.

C'est dans ce contexte relativement récent d'un virage libéral de l'Etat social que notre séjour à Utrecht s'est déroulé. L'un des intervenants sociaux nous a ainsi résumé la situation : « *Notre père est scandinave (prévenante et protectrice), et notre père est anglais (responsabilisant) or notre père est en train de prendre le pouvoir.* »

⁵⁹ Palier Bruno, 02/2008, « Du welfare au workfare: les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté. » in *Regards croisés sur l'économie*, n°4, p. 162-168.

⁶⁰ Accentuation des politiques sociales sectorielles et catégorielles avec allocation de ressources et d'aides aux plus démunis.

Politiques sociales et action sociale : décentralisation et activation des bénéficiaires de l'assistance sociale

L'organisation de l'action sociale aux Pays-Bas est marquée par une nouvelle vague de décentralisation des compétences d'action sociale de l'état à l'échelle communale, consécutive au discours du Roi⁶¹.

Cet acte de décentralisation du 01 janvier 2015 accentue le paradigme de l'activation, déjà présent dans l'action sociale, des personnes bénéficiaires d'assistance sociale. Les communes, désormais nommées «chef de file» de l'action sociale néerlandaise, ont l'entière responsabilité de gérer les dotations budgétaires d'État, diminuées de 15%, tout en recherchant parallèlement au sein de la société civile des «charités» issues de dons privés ou du «sponsoring». Par ailleurs, elles ont l'obligation d'organiser l'activation des bénéficiaires de l'aide sociale à travers deux nouveaux principes :

1. la subsidiarité de l'aide publique sur l'aide privée: avant de bénéficier d'une aide sociale, la personne doit activer son réseau personnel de proximité (famille, voisins...). Une «équipe sociale de quartier» composée de travailleurs sociaux, est chargée d'évaluer la situation sociale de la personne et l'opportunité ou l'obligation de saisir ce réseau de proximité.
2. La contrepartie: une personne bénéficiaire d'une aide sociale se doit de s'investir dans une contrepartie en faveur de la communauté locale.

Le caractère très récent de cette réforme laisse du flou et des incertitudes chez les acteurs sociaux quant à la forme concrète que prendront, dans les pratiques, ces nouvelles orientations. Pour exemple, les équipes sociales de quartier, à Utrecht, ne sont pas encore complètement constituées ni assurées dans leur organisation. Si cette réforme semble plutôt bien accueillie dans son objectif de rapprochement avec la réalité de l'échelle communale, le manque d'anticipation dans l'organisation et une application exigée dans un trop court laps de temps sont sujets à critiques par les intervenants sociaux. La diminution des budgets et le recours au secteur privé font aussi l'objet de réserves du fait du risque de développement d'inégalités territoriales dans le traitement de la pauvreté: *«Il vaut mieux dorénavant être pauvre à Utrecht que dans une autre ville⁶².»*.

⁶¹ Geelhod Sandra, professeure d'université au «Research Centre for Social Innovation».

⁶² Marcel J.P., professeur d'université au «Research Centre for Social Innovation ».

Dans ce contexte global de décentralisation de l'action sociale, quelles sont la réalité et les spécificités des pratiques participatives des intervenants sociaux néerlandais? Et quelles sont les conséquences et les enjeux pour les personnes en situation de pauvreté?

Les rapports entre intervenants sociaux et ressortissants de l'assistance sociale dans un cadre contraint d'activation : quels effets sur les pratiques professionnelles et sur l'insertion ou l'intégration des personnes en situation de pauvreté ?

Nous n'avons pas été en mesure de rencontrer une équipe sociale de quartier chargée de garantir en premier recours l'activation des réseaux de proximité (familles et voisins) des personnes en situation de pauvreté. Il semble d'ailleurs que les conditions de mise en œuvre de cette subsidiarité ne soient pas définitivement arrêtées et, de ce fait, n'impactent pas encore directement les intervenants sociaux dans leurs pratiques, ni les personnes accompagnées. Néanmoins l'activation des personnes nous a semblé faire déjà partie intégrante des pratiques des intervenants sociaux, indépendamment de ce nouvel acte de décentralisation et d'accentuation du paradigme de l'activation.

L'activation inscrite dans les pratiques des intervenants sociaux en cohérence avec leur culture et leurs valeurs

Les travailleurs sociaux aux Pays-Bas sont issus de trois formations différentes, toutes d'une durée de 4 années d'études supérieures et conduisant aux diplômes suivants : assistant de service social, éducateur, travailleur social culturel communautaire. Lors de notre séjour nous avons rencontrés plusieurs travailleurs sociaux (une assistante sociale au sein d'un Centre de mise à l'abri des « personnes sans abri » et de « consommateurs de drogues », une autre assistante sociale au sein d'un centre social de soutien aux parents et aux enfants, deux travailleurs sociaux culturels communautaires au sein d'un Centre social de quartier et d'une association « Mira Media ») mais aussi des professionnels de l'intervention sociale non diplômés en travail social (un intervenant social du Centre de mise à l'abri des « personnes sans abri » et de « consommateurs de drogues », un coordinateur au sein d'une banque alimentaire).

Inscrite dans les gènes des Néerlandais, l'activation est énoncée comme un rapport «naturel» à l'autre, à la société. Il apparaît entendu que la mise en mouvement individuelle et la contribution à la société locale soient la voie incontournable du vivre ensemble, un des principes majeurs de la cohésion sociale néerlandaise.

Dans ce contexte «culturel», les travailleurs sociaux rencontrés ne semblent pas percevoir l'activation comme trop directive ou comme objet de contrôle. L'activation est présentée d'abord comme un outil centré sur les capacités des personnes («*capabilities*») et leurs intérêts personnels permettant de favoriser leur «*mise en lien avec la communauté locale*». Les «*envies*» ou les «*capacités des clients*» sont le point d'ancrage pour les pratiques des professionnels.

L'activation serait ainsi vectrice d'une dynamique individuelle à inscrire dans la dynamique collective de la communauté locale dans une finalité d'insertion et/ou d'intégration à la communauté. Les intervenants sociaux se définissent donc, d'abord et avant tout, comme des «*impulseurs d'action*» ou des «*entrepreneurs de quartiers*».

Pour illustrer cette pratique, un «*community worker*» d'un centre social de quartier indiquait que son travail consistait surtout à «*voir et recombinaison pour reconnecter*». Cette finalité de l'activation aux Pays-Bas (visant davantage l'insertion dans un collectif communautaire plutôt qu'une activation individualisée) semble éloigner l'activation des risques de responsabilisation et de culpabilisation appréhendés par le travail social en France. Il apparaît d'ailleurs intéressant de préciser que cette activation n'est pas spécifique aux bénéficiaires de l'assistance mais à l'ensemble des concitoyens néerlandais : chacun est amené à donner de son temps à l'école, la vie communautaire, l'urbanisme local, etc.

Les inquiétudes suscitées par le nouveau cadre de l'activation posé par décentralisation de 01/2015

Un des axes majeurs de la décentralisation de Janvier 2015 réside dans la réorganisation de l'assistance sociale selon le principe de subsidiarité de l'aide publique sur l'aide privée. Cette extension de l'activation au réseau de proximité des potentiels ressortissants d'une aide sociale suscite des inquiétudes chez les intervenants sociaux. Ces derniers craignent que les premières «victimes» soient les personnes les plus marginalisées (personnes sans abri, consommateurs de drogues, jeunes de quartiers, migrants...) dont les freins à l'insertion bloquent la logique du «*le faire soi-même*⁶³» et surtout dont l'isolement familial et social risque de les écarter de toute aide sociale. Pour ces personnes, souvent en rupture sociale complète, un accompagnement social «pas à pas» serait la seule voie avant toute mesure réelle d'activation.

⁶³ «do it yourselves», expression employée par le «community worker» du centre social de quartier «Social makelaar gert beffers».

Interrogés sur ce risque, certains intervenants sociaux semblent «*se protéger*» en refusant d'adhérer à ce type d'activation. Ainsi, le travailleur social communautaire du Centre social de quartier nous répondait sur ce principe de subsidiarité : «*Ça c'est entre eux !* » ; sous-entendu entre le gouvernement local et les personnes en situation de demande d'assistance. De même l'intervenant social de la Food Bank nous expliquait clairement «*ses petits arrangements* » pour permettre à des personnes non enregistrées auprès du gouvernement local de bénéficier néanmoins d'une aide alimentaire. Au-delà, et de manière plus globale, cette décentralisation suscite des inquiétudes sur les risques d'inégalités territoriales dans la mise en œuvre de l'action sociale, accentuée par l'arrivée du secteur marchand.

Tout au long de cette étude, nous avons pu mesurer que l'activation, telle que les intervenants sociaux ont pu se l'approprier, semble être de type «socialisante» et/ou «citoyenne» au sens où elle vise essentiellement la création de liens sociaux entre une personne en situation de pauvreté/précarité et sa communauté locale ou de vie. Assez éloignée de l'activation telle qu'elle peut être perçue ou pratiquée en France, ce type d'activation «socialisante» semble réduire les risques de responsabilisation ou de culpabilisation du ressortissant en privilégiant la recherche d'une identité et d'une place au sein de la communauté de vie plutôt que celle de la recherche d'une insertion socio-professionnelle à « tout prix ».

Lors de notre séjour, nous avons eu la confirmation par l'Université que la mise en œuvre d'un RME allait être expérimenté à Utrecht auprès d'un échantillon de 150 personnes. Dans la continuité de notre étude, il nous semble intéressant de suivre avec beaucoup d'intérêt ce projet afin d'observer s'il oscillera plutôt vers un objectif «ultra-libéral» de flexibilité du marché du travail, ou s'il tendra à permettre à tout à chacun de retrouver une identité et une place dans une société où la valeur «travail» ne saurait plus être dominante.

Annexe 13 : L'Italie

Au sortir de la dictature de Mussolini (1919/1945) et d'un régime totalitaire qui impose une politique sociale dirigiste, catégorielle et paternaliste, les italiens, consultés par référendum en juin 1946, se prononcent en faveur de la République. Celle-ci vient donc succéder au Royaume de l'Italie unie depuis 1861. L'article 5 de la constitution de 1948 affirme que « la République reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative ; elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation ». Par ailleurs cette constitution, en même temps qu'elle reconnaît aux municipalités la compétence de gérer l'aide et l'intervention sociale, affirme que « l'État, les Régions, les Villes métropolitaines, les Provinces et les Communes encouragent l'initiative autonome des citoyens, agissant individuellement ou en tant que membres d'une association, pour l'exercice de toute activité d'intérêt général, sur la base du principe de subsidiarité. » (Art.118). Le principe de subsidiarité horizontal est ainsi posé.

Le Welfare italien : modèle et limites

Globalement, le Welfare italien s'inscrit, selon la typologie du chercheur danois Gosta Esping-Andersen, dans le modèle « corporatiste conservateur » que l'on peut aussi qualifier d'assurantiel. En effet, tout comme en France, les prestations sociales sont conditionnées par le versement de cotisations prélevées sur les salaires. D'autre part, dans le modèle corporatiste, une protection sociale importante est réservée aux salariés et leurs ayants droit alors que les personnes exclues du marché du travail sont également exclues de cette protection.

L'Italie est le seul pays d'Europe avec la Grèce où il n'y a pas de revenu minimum national garanti hormis pour les invalides et les personnes âgées qui n'ont pas suffisamment cotisé. Les sans abris, mais aussi les Roms, font donc partie, pour la plupart, de ces personnes exclues du système de protection sociale. Cette situation est, à priori, choisie par défaut par les administrations concernant les populations Roms du pays : aucune organisation n'a pu être trouvée pour parler d'une seule voix aux politiques. Concernant les sans abris, les italiens, pensent encore aujourd'hui que les situations vécues sont choisies, et non pas subies.

Maurizio Ferrera, professeur à la Faculté de Sciences Politiques, Economiques et Sociales de Milan a proposé d'affiner la typologie d'Esping-Andersen en différenciant les pays du Sud de l'Europe du groupe de « corporatiste-conservateur » à partir de plusieurs spécificités.

En Italie, il existe une très grande hétérogénéité entre les différents régimes d'assurances sociales à base professionnelles, ce qui engendre une catégorisation très forte des prestations et donc d'importantes inégalités. Le système de retraite, au début de sa constitution, s'est développé aux dépens d'autres catégories de populations comme les jeunes pour lesquels le précaire se généralise. Une grande différence entre les pays d'Europe continentale et les pays d'Europe du Sud réside dans la place de la famille en matière de régulation sociale. Les solidarités familiales sont, en effet, bien plus élargies en Italie qu'en France et les politiques familiales menées par chacun des deux Etats sont bien différentes.

La pression sur la famille s'accroît ainsi, au fur et à mesure de la crise, avec pour indicateurs, la baisse du taux de natalité (1.4‰), l'augmentation du chômage des jeunes, une décohabitation de plus en plus tardive, ainsi que le vieillissement de la population. Les relations homme/femme sont encore conditionnées par une répartition des rôles sexués, où la femme est dépendante de la place occupée par son mari. La condition de la femme s'est caractérisée par sa présence à plein temps dans la famille comme « organisatrice des ressources familiales ». Par conséquent sa présence sur le marché du travail a été subordonnée à cette exigence fondamentale. Certaines femmes ont été et se sont exclues de toute forme de participation à la vie publique, les rendant plus vulnérables à des risques d'exposition à la violence.

En Italie, le système national de Santé se veut universel depuis les réformes des années 70/80, c'est-à-dire qu'il assure un accès gratuit aux soins de base à tous les citoyens. Ce système, financé par des contributions publiques, des cotisations salariales (impôt) ainsi que par un certain niveau de participation directe des patients, qui tend à s'accroître, révèle un modèle de welfare hybride. En matière de politique sociale, l'intervention de l'Etat en Italie est davantage basée sur la distribution de prestations monétaires, limitée à définir des seuils minimums de prestations, que sur une offre de service adaptée à des besoins. Concernant la politique sociale, l'Etat se doit de garantir une dotation équilibrée entre les territoires. Toutefois, 15 ans après la loi-cadre, le parlement national n'a toujours pas fixé les conditions et les niveaux de base (LEA) pour les services locaux d'aides sociales. Ainsi, d'une commune

ou d'une région à l'autre, les critères d'admissibilité à certaines prestations, la prise en compte de certaines problématiques, mais aussi, les moyens mis en œuvre, restent très variables en fonction des pouvoirs et des intérêts des politiques locales. Ainsi, le welfare Italien apparaît désynchronisé, tout autant incapable de modifier sa structure pour répondre aux besoins et à l'urgence sociale que d'adopter une stratégie politique cohérente et pérenne. Ce manque de flexibilité, dans un contexte de crise et d'austérité, limite les possibilités de lutte contre les inégalités territoriales et catégorielles liées à une répartition et à un développement disparate des ressources (dualisme distributif).

Les tentatives de transformation se heurtent régulièrement aux jeux de pouvoirs, liés aux alternances des majorités politiques (ex : l'expérimentation lancée en 1998 d'un revenu minimum qui n'a pas été institutionnalisée après l'arrivée de Berlusconi au gouvernement en 2001), aux logiques de clientélisme, ainsi qu'aux pressions régulières du parti de la Ligue du Nord qui s'oppose aux réformes visant un rééquilibrage des ressources entre les régions. Aujourd'hui, quand bien même l'Etat déciderait et parviendrait à impulser des réformes soutenant vis-à-vis des politiques de lutte contre la pauvreté avec des mesures de type plus universalistes, le manque d'infrastructures, d'expérience et de compétences organisationnelles qui n'a cessé de s'accroître dans certaines régions, notamment au sud, viendrait largement diminuer l'efficacité de ces mesures.

Enfin, le social et les fonds publics qui s'y affèrent attirent inévitablement la mafia dont la main mise ne cesse de se développer tant au niveau local que national. La mafia est devenue une actrice de la régulation de la pauvreté, en devenant une alternative aux réponses de l'Etat, face à la montée du chômage. Grâce à ses nombreuses ramifications, infiltrations et systèmes de corruption dans les organisations politiques, elle offre à la population un travail légal dans un contexte d'illégalité (exploitation des migrants pour des travaux agricoles, gestion de supermarchés pour blanchir l'argent des trafics). Les mouvements anti-mafieux sociaux se sont organisés autour d'un ensemble d'actions collectives pour s'opposer au phénomène du crime organisé. Ils promeuvent une culture et une organisation sociale, politique et économique alternative au modèle criminel mafieux. Pour cela ils déconstruisent le mythe des mafieux, vus comme des hommes forts et courageux, au travers d'interventions dans des établissements scolaires. L'Etat italien s'engage aujourd'hui dans la réquisition de biens

mafieux pour les transmettre aux associations à caractère social. Néanmoins la lutte contre la mafia reste ardue dans un contexte de paupérisation qui s'intensifie.

Les acteurs de la régulation de la pauvreté

Les principales lois de politique sociale en Italie confèrent aux régions (20 au total) et aux communes (8092) le rôle d'organiser et de mettre en œuvre la politique et l'intervention sociale à partir de « plans de zone » qui concernent des territoires de 100 000 à 200 000 habitants. Ce plan de zone correspond à un système de gouvernance du Welfare italien basé sur une coopération locale obligée entre les acteurs politiques, institutionnels (L'Agence Régionale de Santé entre autre) et le tiers secteur. Le tiers secteur se définit souvent par défaut comme une sphère qui n'appartient ni à l'Etat, ni au marché ou bien une sorte de secteur « public/privé » reconnu aujourd'hui comme un acteur central dans la régulation de la pauvreté. Cette forme de subsidiarité horizontale, introduite dans la constitution italienne par une loi de 2001 s'est construite à partir de la prise de conscience des limites d'une conception hiérarchique des institutions.

En Italie, le tiers secteur se construit à la fin des années 70, dans la transformation de la charité chrétienne et dans l'idée de bienfaisance qui induit une relation verticale à une approche de justice sociale, plus respectueuse de la dignité humaine ainsi que dans le développement d'un volontariat laïc, organisé et militant pour la promotion de droits sociaux plus universels et une citoyenneté égale pour tous.

La réforme « Basaglia » inspirée par ce mouvement laïc, adoptée en 1978 a permis au secteur de la psychiatrie et plus généralement au secteur social, de développer des modes d'intervention « hors les murs », de rompre avec les logiques d'enfermement et de traitement des pathologies et des inadaptations, pour développer des accompagnements plus personnalisés prenant en compte les potentiels des personnes.

Dès la fin des 30 Glorieuses, dans un contexte d'affaiblissement généralisé des welfares, une forte pression militante s'exerce donc pour que l'Etat Italien ne se décharge pas totalement de son rôle de protection sociale sur le volontariat organisé dont la fonction, dans l'idéologie des pionniers, est d'œuvrer pour disparaître et non pour reproduire/maintenir sa propre organisation. Cette construction philosophique est basée sur l'idée que nous avons tous une

responsabilité collective à produire de la justice sociale, de l'initiative et que la personne démunie ne doit pas avoir d'utilité pour l'organisation qui l'accueille, elle est avant tout un sujet/acteur, à reconnaître en dehors de toute tutelle. Cette construction a nourri les expériences innovantes engagées par le tiers-secteur. Celui-ci va alors trouver une consistance, et une reconnaissance institutionnelle, de plus en plus soutenues, appuyées par des fonds publics mais aussi par la recherche scientifique (sociale et statistique) à laquelle il contribue.

Cette capacité à innover va ainsi engendrer la métamorphose du tiers secteur dans la mesure où la figure du professionnel rétribué, va venir se substituer à celle du volontaire bénévole. Par ailleurs, la nécessité de confirmer ces expérimentations et de les rendre pérennes vis-à-vis de l'administration publique qui gère les financements, va créer une sorte de « marché social » où peuvent s'exprimer et se rejoindre l'offre et la demande.

Aujourd'hui, face à un manque de synchronisation entre l'administration publique qui finance les politiques sociales et le « tiers-secteur » qui offre des services dans une logique de territorialisation, voire de monopole, la question du sens et de la qualité de l'action peut se perdre dans des visées opportunistes. La question du contre-pouvoir et de l'ambition démocratique, dans la définition des politiques sociales, risquerait alors de disparaître au profit d'intérêts particularistes et/ou clientélistes.

LES ACTEURS DES POLITIQUES SOCIALES : COMPETENCES ET GOUVERNANCE

