



Janvier 1997

L'urgence sociale : alibi des politiques sociales ou vecteur de leur refondation ?

DANIEL BEHAR

Durant les trente glorieuses, les situations d'urgence étaient vécues comme des "accidents de l'histoire", symptômes de crises passagères et localisées que le train de la croissance devait mécaniquement résorber. Aux aléas imprévus mais temporaires du progrès répondaient les solutions provisoires, du CES Pailleron à la cité de transit, en passant par le secours en nature.

Depuis une dizaine d'années, la montée de la précarité, la multiplication des situations de basculement, de rupture qui affectent les trajectoires individuelles et collectives, les explosions sociales qui secouent certaines banlieues ne peuvent plus être analysées comme des phénomènes passagers. Qu'il s'agisse de la ville, de la jeunesse ou du logement, ces situations sont néanmoins identifiées sous une même rubrique : celle de l'urgence sociale. A cette multiplication des situations d'urgence sociale, les pouvoirs publics répondent par une inflation parallèle des politiques spécifiques de traitement de l'urgence.

Faut-il alors prendre acte de cette extension infinie des politiques de traitement de l'urgence, la considérer comme le corollaire inévitable de la montée de la vulnérabilité sociale et accepter ainsi la construction progressive d'une équivalence entre politiques sociales et politiques d'urgence ? Ou doit-on davantage prendre la mesure de ce que cette inflation de l'urgence donne à voir de l'inadéquation de l'action publique, en regard des évolutions socio-économiques, pour ensuite expliciter la place spécifique à accorder au traitement de l'urgence dans le cadre refondé des politiques sociales ?

DU SANS-ABRI AU LOGEMENT D'EXTREME URGENCE : ILLUSIONS D'UNE EQUIVALENCE

Le domaine du logement apparaît comme un de ceux qui justifient aujourd'hui le plus une intervention relevant de l'urgence. La visibilité –récurrente chaque hiver– des sans-abri exprime à l'évidence une situation d'urgence sociale. Elle légitime par contrecoup pleinement aux yeux de l'opinion une réponse des pouvoirs publics en correspondance : réquisition temporaire de logements vacants et production massive de "logements d'extrême urgence".

Si on examine plus précisément les interventions publiques bâties ces dernières années autour de cette question (programme De Charette en Ile-de-France en 1993, puis Plan Périssol), cette correspondance repose sur trois principes.

Hiérarchiser l'urgence

En premier lieu, les acteurs, institutionnels ou associatifs, investis dans ces projets approchent les situations sociales qu'ils ont à traiter selon une gradation linéaire de l'urgence qu'elles révèlent. Parce que l'action publique nécessite de construire la catégorie à traiter, et que l'urgence en matière de logement constitue à l'évidence un ensemble flou et hétérogène, il paraît nécessaire à tous de produire une typologie des situations à prendre en compte.

Pour établir cette typologie, le critère du statut d'habitat s'avère en général insuffisamment discriminant : la plupart des situations observées relèvent, non pas de l'absence d'abri proprement dit, mais d'un état de précarité d'hébergement ou de logement. La typologie des situations d'urgence est alors construite selon un croisement – largement subjectif – entre le type de "pathologies sociales" considérées, et la nature perceptible des besoins en logement.

Autrement dit, l'énumération inépuisable des catégories de la pathologie sociale est ordonnée autour d'une même rationalité, d'une linéarité relative. Les ménages en situation d'urgence vis à vis du logement sont appréhendés comme s'ils s'organisaient en une "file indienne" où les plus "désocialisés" se situeraient en queue de file et devraient gravir progressivement les différentes marches d'un parcours qui les conduirait en tête de file, là où seule une faible solvabilité contraint à rester aux portes du logement. Ainsi, une jeune femme relogée après avoir quitté le domicile conjugal avec ses enfants, sera estimée en situation d'urgence sociale plus prioritaire qu'un sortant de prison ou un malade du sida, qui eux-mêmes devraient passer avant un chômeur de longue durée ou un jeune en contrat d'insertion.

Stratifier l'offre d'hébergement

Second principe, à cette hiérarchisation des situations d'urgence sociale correspond non pas une réponse unique, mais une hiérarchie parallèle des offres proposées. Celles-ci sont en effet segmentées selon le principe suivant :

Plus le degré d'urgence est estimé important, plus la précarité de la réponse proposée est grande. Autrement dit, l'urgence sociale et la précarité de l'offre d'hébergement suivent des courbes parallèles.

Ce double principe de segmentation et de dégressivité de la précarité de l'offre d'hébergement en réponse à l'urgence sociale est en fait justifiée par un dernier principe fondateur de réponse à l'urgence : traiter l'urgence sociale nécessite d'en accompagner la sortie au travers d'un parcours progressif, et de dispositions temporaires, vers la non-urgence.

Les réponses à l'urgence doivent donc relever de l'hébergement –et non du statut résidentiel du logement–, s'inscrire dans un parcours d'insertion et enfin se décomposer, s'enchaîner selon une logique de sas successifs. C'est ainsi que la première étape –le "logement d'extrême urgence"– doit correspondre à un hébergement temporaire bref –moins de trois mois–, pour ensuite laisser la place au logement d'insertion, au PLA très social et enfin au PLA banal, selon des durées d'occupation progressivement allongées.

Autrement dit, la réponse à l'urgence sociale s'articule autour de deux postulats implicites :

Sur le registre social, l'hébergement temporaire participe de la mise en oeuvre d'un parcours d'insertion, ce qui signifie que l'hébergement proposé devra permettre aux ménages de concilier "bénéfice d'un toit" et recherche d'une meilleure "insertion sociale et professionnelle" : le modèle dominant apparaît ici celui du CHRS, avec l'accent mis selon les structures sur l'un ou l'autre volet de l'insertion.

Sur le registre immobilier, certains segments marginaux du marché du logement, qui pouvaient précédemment permettre à certains ménages de trouver un hébergement - temporaire ou définitif -, conciliable avec de faibles niveaux de ressources, ont aujourd'hui quasiment disparu, et demandent donc, sous de nouvelles formes, à être reconstitués : le modèle dominant pourrait ici être celui des anciens "hôtels meublés".

Au confluent de ces deux tendances, apparaît ce qui se constitue peu à peu en "modèle" actuel de l'hébergement temporaire, à savoir "l'hôtel social", avatar hybride de l'hôtel meublé et du CHRS.

Le raisonnement semble ainsi privilégier une approche articulée sur une homologie potentielle, pour ce qui concerne les ménages rencontrant des difficultés sociales et économiques et partant des difficultés de logement, entre "parcours d'insertion" et "parcours résidentiel". Il s'agirait ainsi de reconstituer en quelque sorte une "chaîne" composée de différents produits-logements, qui permettraient à ces ménages de bénéficier de modes

d'hébergement différenciés, appropriés aux diverses et progressives étapes de leur insertion sociale et professionnelle.

Pour mettre en oeuvre l'équation énoncée entre hiérarchisation des situations d'urgence sociale et parcours d'insertion résidentiel, deux leviers sont donc mobilisés : la fonction sas et "l'effet de chaîne". Or, ce modèle rationnel d'organisation des intentions publiques en matière de traitement de l'urgence par rapport au logement s'avère fort éloigné des réalités produites.

Une catégorie introuvable

Toutes les pathologies " objectives " et " endogènes " repérables (problèmes sociaux, problèmes économiques... mais aussi la distinction entre les différentes situations de "mal logement" et de "non logement") apparaissent en effet tout particulièrement difficiles à spécifier. Chacun reconnaît l'impossibilité dans les faits de hiérarchiser ou de graduer les situations d'urgence, quels que soient les critères considérés (sociaux, économiques...). En réalité, derrière cette représentation segmentée et hiérarchisée du public qu'ils traitent, les opérateurs semblent de fait appréhender " l'urgence sociale " selon une autre grille de lecture. Au delà d'une vision singulière s'attachant à l'unicité de chacune des trajectoires sociales considérées -et donc à leur impossible catégorisation- cette grille de lecture prend en compte les deux dimensions qui de fait caractérisent l'urgence sociale en regard du logement : le non-traitement par les institutions d'un besoin en logement, et la situation de crise qui l'actualise.

En effet, au-delà des différentes fragilités sociales qu'elle exprime, "l'urgence" révèle également, de manière globale, l'absence de traitement des difficultés rencontrées par certains ménages, par les institutions. Plus concrètement, les ménages en situation de "non-logement" ou de "mal-logement" sont avant tout ceux dont la situation n'a pas pu être prise en compte et résolue par les différents dispositifs institutionnels existants dans le champ de l'accès au logement : refus d'attribution de la part des bailleurs sociaux, inaboutissement des démarches engagées dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées... Tout autant que de populations porteuses de " handicaps sociaux ", il s'agit de ces " valides invalidés " dont parle R. Castel.

Cette approche incite à distinguer ensuite dans l'ensemble des situations considérées, celles qui globalement s'inscrivent dans l'espace "hors normes", ne présentant pas les critères requis par les institutions pour être "considérées" et traitées, et celles qui, parmi elles, -sans que les frontières soient nettes - s'expriment par un caractère de "crise", d'"urgence", concernant un moment particulier de " basculement " dans ces trajectoires de vulnérabilité et se traduisent par une rupture exacerbée, l'absence avérée d'hébergement et de logement.

De la même manière que les logiques implicites qui sous-tendent l'appréhension de l'"urgence sociale" doivent être réinterrogées, celles qui participent à la conception de la réponse, c'est à dire de "l'hébergement temporaire" demandent à être examinées et reconsidérées. Dans la grande majorité des cas, les structures sont appelées à gérer des situations d'exclusion qui apparaissent tout à la fois hétérogènes et durables :

Hétérogènes, car l'ensemble des ménages en rupture d'hébergement ne connaît pas une situation de profonde désinsertion sociale ; pour une part d'entre eux, les difficultés qu'ils rencontrent relèvent avant tout d'une insuffisante solvabilité au regard du fonctionnement actuel du marché locatif, social ou privé. Ainsi, les situations d'exclusion du logement se révèlent-elles de natures différentes, et non inscrites à des degrés différents.

Durables, car la crise sociale et économique frappe aujourd'hui un nombre croissant de ménages, et rend caduque le modèle selon lequel l'insertion sociale et professionnelle pourrait être in fine, au terme d'un certain parcours, plus ou moins long selon les individus, le lot de tous ; l'exclusion ne constitue plus un phénomène conjoncturel, mais bien un phénomène structurel.

Par ailleurs, si les différentes offres ont tendance à se "spécifier", elles connaissent d'importantes difficultés à s'articuler. Les faits démontrent ainsi que l'empilement des "maillons" ne produit pas nécessairement une "chaîne" performante : des ménages peuvent aujourd'hui opérer une forme de circuit au sein de différentes structures d'hébergement temporaire, sans pour autant parvenir à accéder in fine à un logement autonome. Si l'on peut en effet observer et analyser ce qui a plusieurs fois été décrit comme "la spirale de l'exclusion", on ne peut en revanche reconstituer, tout au moins dans le champ du logement, un trajet inverse qui correspondrait à un "parcours d'insertion", déroulant une succession d'étapes résidentielles au sein d'un dispositif global d'hébergement temporaire.

Autrement dit, au vu du fonctionnement des opérations, on semble davantage constater une divergence grandissante entre, sur le plan des intentions, des logiques rationalisantes de spécialisation simultanée des

demandes traitées et des projets, autour du modèle du parcours d'insertion résidentiel, et une réalité plus proche d'une fonction partagée : éviter la marginalisation.

Effet de sas ou effet de masse ?

Mettre en cause cet écart entre le modèle de référence affiché et les productions réelles n'aurait guère d'intérêt, si cela ne tendait à peser de façon négative sur les effets de ce mode de traitement de l'urgence.

En premier lieu, le leitmotiv du parcours d'insertion paraît légitimer a priori la sédimentation de catégories nouvelles et spécifiques d'offre, sans que la pertinence en soit démontrée. En particulier la floraison d'opérations se situant " en aval " du CHRS pour des publics " sortants de CHRS ", mais toujours inscrites dans le cadre de l'hébergement temporaire ne paraît guère argumentée et semble davantage relever de l'empilement/substitut au logement que d'une maîtrise stratégique de l'accès au logement.

En second lieu, la référence obligée à des " pathologies " sociales ou comportementales propres aux populations accueillies conduit à l'évidence à une surenchère en matière d'accompagnement social. Au nom de l'exigence d'insertion, l'accompagnement social tend à constituer un préalable à tout accueil en hébergement temporaire, alors que rarement la corrélation entre cet accompagnement social et la question résidentielle peut être explicitée.

Troisième constat, alors que l'on pourrait penser que les dispositifs traitant de l'urgence sociale s'attachent à accueillir toutes les demandes, quelles qu'en soient les caractéristiques, on constate que certains tendent à opérer une sélection " à rebours ". Arguant de la nécessité du " parcours " ils sélectionnent leurs publics à l'entrée pour en garantir la sortie potentielle. C'est particulièrement le cas des opérations fortement soumises aux logiques territoriales sélectives des collectivités locales. L'accueil dans ce type de structures de familles monoparentales dites " en difficultés " tient alors du détour probatoire imposé. Certes, cette pratique ne peut que démontrer la validité du modèle du parcours d'insertion, mais à quel prix ?

Enfin, dernier constat, d'ordre général, cette référence au parcours d'insertion tend à rigidifier un parcours préalable obligé pour accéder au logement banalisé. L'accès au logement définitif semble tenir du " parcours du combattant " : pour parvenir à la cinquième marche, celle du logement banalisé, le franchissement avec succès des quatre marches précédentes s'avère indispensable.

L'URGENCE SOCIALE : ENTRE PROTECTION ET ASSISTANCE

Au vu de cette rapide analyse, le bilan que l'on peut tirer de cette référence à l'urgence dans la politique du logement laisse largement dubitatif : non seulement la notion d'urgence s'avère peu adaptée aux situations sociales en cause, mais elle tend à produire un mode de réponse aux effets plus que problématiques.

Pourquoi, au vu de ces résultats, cette injonction, toujours plus présente, à la mise en place de politiques de traitement de l'urgence ?

Deux registres d'explication peuvent être avancés.

En premier lieu, la référence à l'urgence permet de construire un consensus dans l'opinion, autour d'une "impérieuse nécessité" –qui en matière de logement réunit les ministres du logement successifs, l'Abbé Pierre et Droit au Logement–, tout en opérant de fait un choix politique discutable. En effet, paradoxalement, l'extension des politiques de l'urgence sociale exprime un processus de resserrement du champ des politiques sociales autour de cette question et permet de justifier une logique libérale réservant les "bénéfices" de l'intervention publique aux "marges" de la société.

A contrario –et c'est là notre seconde hypothèse explicative– le recours constant à cette notion évite de mettre en évidence l'inadéquation du mode actuel d'appréhension du social par la puissance publique et la nécessaire refondation des logiques de protection sociale.

Des catégories à reconstruire

Pour organiser leurs interventions, les acteurs publics pouvaient jusqu'à présent s'en tenir à une analyse " photographique " de la société. Celle-ci était à la fois en mouvement et ordonnée. La métaphore de la montgolfière peut assez bien rendre compte de cette représentation, largement partagée : une figure géométrique aux contours resserrés aux extrêmes, ventrée en son milieu, hiérarchisée dans sa stratification interne, mais en mouvement ascendant permanent.

Pour appréhender les réalités économiques, sociales ou territoriales, il s'agissait simplement d'accumuler les indicateurs sectoriels les plus pertinents, puis en les agrégeant, de construire une typologie et des catégories à même de rendre compte de l'organisation de la société.

Munie de cette grille de lecture, l'action publique pouvait alors assez aisément identifier la cible de son intervention : les catégories, c'est à dire l'ensemble d'individus disposant de caractères semblables, présentant des handicaps tels que leurs membres se trouvaient inaptes à prendre leur part du moment ascensionnel de la montgolfière.

C'est selon ces principes qu'ont été constituées les catégories cibles de l'aide sociale : le croisement d'indicateurs simples -statut familial, niveau de ressources, âge- permet d'identifier une typologie de catégories dont on va compenser les handicaps par des prestations différenciées. De même, les politiques de l'emploi déterminent leurs catégories d'intervention à partir de la mesure du " déficit d'employabilité " pour tenter de le réduire.

Dans la même logique, l'identification des quartiers prioritaires se base sur l'agrégation d'indicateurs relatifs à l'obsolescence du bâti, au " sous équipement " ou au degré de concentration de populations " handicapées ", et conduit ensuite à doser l'effort public en fonction de catégories reflétant l'intensité du handicap (700 zones urbaines sensibles, 350 zones de redynamisation urbaine, 30 zones franches). Enfin, les politiques de logement font correspondre de façon tout aussi mécanique, catégories de la demande et produits de l'offre autour d'une typologie rudimentaire de la composition familiale et des ressources des ménages.

Or, en regard de ce mode de construction des catégories de l'action, le caractère inédit des mutations rendues visibles par le phénomène de l'urgence sociale, ne tient pas tant à ce que les catégories se soient complexifiées en raison d'une diversification des handicaps socio-économiques, ni même à une croissance des catégories souffrant de handicaps : c'est en fait le principe même de définition des catégories qui a changé.

Pour appréhender la réalité sociale actuelle, et les transformations qui l'affectent, il faut semble-t-il identifier des catégories qui saisissent moins des " états " que des " processus ". C'est dans cette perspective que la question de l'urgence sociale prend sa dimension structurelle, agissant comme un analyseur du changement social : cette situation constitue moins un " état " ou un statut en soi que la résultante d'un processus - l'exclusion- dont l'origine est au coeur de la société et qui affecte des " valides invalidés ".

Du handicap au risque

Appréhender l'urgence sociale sous cet angle, signifie deux bouleversements majeurs pour ce qui concerne les objets de l'action publique. En premier lieu, l'enjeu qu'elle doit traiter, et qui détermine les catégories de son intervention, relève moins des " handicaps " affectant certains individus que de la " vulnérabilité " généralisée, des " insécurités " multiples menaçant la société de l'intérieur : autrement dit, simultanément le " risque de basculement " couru par certains à la fois en raison de leur fragilité propre et d'une inadaptation de la régulation publique, et le " risque de désagrégation " qu'ils font courir à la société toute entière.

Par contre coup, pour intervenir face à ce risque, il ne s'agit plus pour l'action publique d'appréhender le social en le fragmentant en catégories identifiées par une critériologie interne. Il lui faut s'attacher davantage à analyser et qualifier les modes de relation, les interdépendances entre les groupes ou les individus, en ce que leur recomposition -ou leur dilution éventuelle- est ou n'est pas porteuse de " risque " ou d'insécurité, de menace sur la cohésion sociale ou territoriale.

Ainsi, pour agir en faveur des populations mal logées, il n'est pas utile, ni efficace de construire une typologie savante et graduée des catégories des ménages souffrant de " handicaps " vis à vis du logement (familles monoparentales, sortants de prison, salariés sous statuts atypiques...), dans une perspective de ciblage adapté des dispositifs d'aide. Tout en se référant, on l'a vu précédemment, à un tel schéma sophistiqué, les acteurs pratiquent en réalité différemment, en distinguant simplement deux catégories opératoires construites à partir des notions de risque et de trajectoires : d'une part l'ensemble des individus ou ménages en situation de mal logement, parce qu'exclus de l'accès au logement par crainte du risque qu'ils feraient courir aux bailleurs (catégorie dont la frontière avec celle de l'accès banalisé au logement est mouvante) et en son sein, le " noyau dur ", non pas en raison d'une concentration supérieure de handicaps, mais parce qu'il identifie un moment particulier dans ces multiples trajectoires d'exclusion : celui de la crise et de la rupture.

De l'insertion à la protection

Ces transformations de l'objet des politiques sociales –mises en lumière par les phénomènes de l'urgence– conduisent à questionner radicalement leurs problématiques fondatrices.

Durant les trente glorieuses, les politiques sociales ont fonctionné autour d'un couple liant de façon mécanique protection et assistance. La protection, garantie à tous, était complétée par un dispositif d'assistance qui agissait, soit de façon temporaire vis à vis de publics incapables sans un "coup de pouce" de "prendre l'ascenseur social", soit de façon plus pérenne vis à vis des "clientèles", identifiées par leurs handicaps, de l'action sociale.

Au long des années quatre-vingt, la montée des difficultés sociales, qu'elles concernent les "plus défavorisés" ou "les exclus", a signé l'obsolescence de cette dualité protection/assistance. L'insertion est apparue comme un concept à même à la fois de lier et de dépasser ces deux pôles, dans une perspective de modernisation de l'action sociale. Au travers des processus dits de "parcours d'insertion", il paraissait possible d'éviter le caractère stigmatisant de l'assistance ("l'assistantat") et de rompre avec la tutelle de l'Etat Providence, pour favoriser davantage les dynamiques individuelles.

La persistance –voire la croissance– des situations d'urgence sociale montre assez que l'insertion, centrée sur l'entre-deux, a fait de celui-ci une zone pérenne d'incertitude (l'insertion comme état) et, s'est avérée impuissante à transformer et la logique d'assistance, et la logique de protection.

Or, c'est bien aujourd'hui à ce questionnement radical des logiques d'assistance et de protection qu'invite la rhétorique de l'urgence sociale. Face aux bouleversements sociaux évoqués précédemment, il s'agit d'une part de renouveler la protection sociale en l'élargissant à des champs et des risques nouveaux, en particulier au logement et à l'emploi, ce qui exige à l'évidence des arbitrages délicats vis à vis des registres traditionnels de la protection (santé, famille, vieillesse) . Cette transformation de la protection passe aussi par sa désindexation progressive vis à vis du salariat, et par un changement de finalité : davantage réduire l'incidence du risque que l'éradiquer .

Simultanément, ce renversement de perspective invite à repenser radicalement la logique de l'assistance. Il ne s'agit plus de cibler des publics spécifiques, identifiés par leurs handicaps, mais de s'attacher à des situations sociales particulières, à des moments, dans des trajectoires sociales, repérées comme porteurs de risques de basculement et de rupture.

Au travers de cette perspective, c'est bien la place du traitement de l'urgence au sein des politiques sociales qui est mise en débat. Loin de signifier une volonté politique forte, l'extension, l'accumulation des dispositifs de traitement de l'urgence tendent aujourd'hui à réduire le champ des politiques sociales à cet objet, et à faire de l'invocation de l'urgence sociale l'alibi paradoxal d'un retrait de l'intervention publique. A l'inverse, on considère ici que la question de l'urgence sociale peut agir comme un révélateur majeur d'une exigence de refondation simultanée de l'ordinaire et du spécifique, du droit commun de la protection et du singulier de l'assistance.