

CONSTRUIRE LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE URBAINE A PARTIR DU TERRAIN ?

De l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques à
l'identification des processus d'insertion sociale et
économique

COLLOQUE INTERNATIONAL

PARIS – SCIENCES PO, 4 ET 5 JUILLET 2019

APPEL A COMMUNICATION

Organisé dans le cadre du programme de recherche MARG-IN, qui est financé par l'Agence nationale de la recherche, ce colloque entend contribuer aux débats en cours sur la lutte contre la pauvreté en identifiant, à partir de l'examen des jeux d'acteurs liés à la mise en œuvre des politiques, les processus d'insertion sociale et économique qui pourraient servir de base à la construction de nouveaux dispositifs en phase avec la demande sociale et avec les réalités locales. Il se déroulera à Paris les 4 et 5 juillet 2019. Pendant ces deux jours, les chercheurs seront invités à échanger leurs points de vue avec les acteurs institutionnels, les acteurs de terrain (professionnels de l'action sociale et militants associatifs) et les personnes en situation précaire. Ces échanges serviront de base à l'écriture d'un texte commun jetant les bases d'une approche de la lutte contre la pauvreté « par le bas », et à large diffusion.

Enjeux et objectifs du colloque

Organisé dans le cadre du programme de recherche MARG-IN¹ qui porte sur les effets sociaux des politiques de régulation de la pauvreté étrangère en France, en Italie et en Espagne, ce colloque a pour thème général la mise en œuvre des politiques contre la pauvreté dans les villes européennes et leurs couronnes périurbaines où la pauvreté se diffuse progressivement². Son enjeu est scientifique puisqu'il s'agit de confronter les résultats du programme MARG-IN qui traitait spécifiquement de la situation des migrants roumains « roms » en situation précaire dans des villes françaises, italiennes et espagnoles avec ceux d'autres recherches récentes ou en cours sur la pauvreté urbaine en Europe. Il est aussi politique ou opérationnel. En effet, le colloque vise, en partant de l'analyse des jeux d'acteurs ou, si l'on préfère, des interactions entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté sur le terrain, à identifier les processus d'insertion sociale et économique qui, parce qu'ils permettent aux personnes en situation précaire d'améliorer leurs conditions de vie et leurs positions sociales, pourraient servir de base à la construction de dispositifs d'action publique ajustés à la demande sociale et aux réalités locales.

Pour mener à bien cette réflexion, nous souhaitons mobiliser les chercheurs en sciences sociales, en particulier ceux qui ont réalisé de solides enquêtes empiriques car c'est bien sur l'analyse de faits concrets que nous comptons bâtir la réflexion collective. Outre les chercheurs, nous souhaitons également mobiliser les acteurs politiques ou institutionnels en position de « décideurs », les travailleurs sociaux, les médiateurs qui travaillent au quotidien sur le terrain, les acteurs de la société civile, sans oublier les personnes en situation précaire qui demeurent, en tout cas de notre point de vue, les premiers acteurs de la lutte contre la pauvreté. Ce choix d'élargir le débat à ceux qu'on appellera par commodité les acteurs institutionnels, les acteurs de terrain et les personnes en situation précaire, se justifie par le fait que ces derniers ont progressivement acquis une connaissance de l'intérieur des jeux d'acteurs qui nous intéressent, une connaissance qu'il s'agit non seulement de valoriser et de capitaliser mais aussi de faire dialoguer avec les savoirs des chercheurs.

Faire dialoguer ainsi savoirs scientifiques et savoirs d'expérience n'est toutefois pas facile. Cela implique d'abord que les échanges se fassent sur un pied d'égalité entre les uns et les autres. Cela implique ensuite d'adopter une démarche commune : 1) en prêtant attention aux pratiques et aux stratégies des acteurs en présence, aux ressources et aux compétences que ces derniers mobilisent ; et 2) en essayant, à partir de là, de préciser les processus d'insertion sociale et économique ou, à l'inverse, les facteurs de blocage. Cela nécessite enfin d'opter pour une démarche comparative. Celle-ci consiste à identifier des points communs ou des différences dans les dynamiques observées.

¹ MARGInalisation/INclusion : les effets à moyen et à long terme des politiques de régulation de la pauvreté étrangère sur les populations-cibles : le cas des migrants dits « roms » dans les villes d'Europe occidentale (France, Italie, Espagne). Financé par l'Agence Nationale de la Recherche, ce programme est coordonné par Olivier Legros (UMR Citeres, CNRS/Univ. Tours) en partenariat avec Céline Bergeon (UMR MIGRINTER, CNRS/Univ.Poitiers) et Tommaso Vitale (UMR CEE, CNRS/Sciences Po/Paris). Chercheure associée au laboratoire LERSEM (CNRS/Univ. Montpellier III), Marion Lièvre, qui participe à l'organisation de ce colloque, a été recrutée pendant deux ans comme ingénieure de recherche contractuelle dans le cadre du programme Marg-In.

² Perrier, Flora. « Quelle(s) pauvreté(s) dans les territoires périurbains ? », *Pour*, vol. 225, no. 1, 2015, pp. 151-158.

Les thématiques du colloque

Durant ce colloque, nous proposons de mener la réflexion à partir de trois thématiques qui, sous des angles différents, questionnent les interactions entre les différentes catégories d'acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté :

- 1) les initiatives des personnes en situation précaire pour sortir de la pauvreté et leur prise en compte par les acteurs institutionnels et associatifs ;
- 2) les leviers mobilisés par les acteurs institutionnels et associatifs et par les personnes en situation précaire pour agir sur le contexte social, économique et politique afin de construire des politiques d'insertion, pour les premiers, et de sortir de la pauvreté, pour les seconds ;
- 3) le lien entre les acteurs institutionnels et « leurs » publics, et son évolution dans le temps.

1 - Sortir de la pauvreté : les initiatives individuelles et collectives et leur prise en compte par les acteurs institutionnels

Dans un ouvrage récent³, Jean-Paul Alduy, ancien sénateur-maire de Perpignan dresse un bilan mitigé de l'action municipale pendant sa mandature. Il estime en particulier qu'il aurait fallu davantage investir dans l'humain que dans l'urbain. Investir dans l'humain est toutefois moins évident qu'on pourrait le penser à première vue. En effet, cela implique une bonne connaissance des groupes ciblés et de leurs initiatives. Si certaines de ces dernières sont faciles à mettre à jour, à l'image de la mobilité qui est une réponse fréquente des individus et des familles à la pauvreté pour peu que ces derniers aient les moyens de partir -, d'autres, sont plus difficiles à repérer et à analyser, surtout quand elles s'inscrivent dans le cadre de l'économie informelle ou souterraine.

Un premier objectif que l'on pourrait donc se donner serait d'identifier les pratiques, en particulier celles liées à l'économie, à l'habitat et à la mobilité, qui sont ou qui pourraient être soutenues par les acteurs institutionnels, en essayant de repérer les ressources et les compétences mobilisées, ainsi que les freins à l'action des personnes en situation précaire. Cependant, autant que les initiatives et leurs conditions de possibilité, c'est le regard que portent les acteurs institutionnels et les acteurs de terrain sur ces dernières qui nous importe, car le regard des institutions oriente l'action publique. Quelles sont, dans cette perspective, les pratiques qui sont éventuellement valorisées par les acteurs institutionnels et par les acteurs associatifs ? Celles qui, à l'inverse, sont systématiquement dépréciées ? Dans quelle mesure et, si c'est le cas, par quels biais, les chercheurs et ceux qui portent un regard positif sur ces pratiques, arrivent parfois à « faire bouger les lignes », soit, en d'autres termes, à modifier le point de vue des acteurs institutionnels et des acteurs de terrain sur ces pratiques et sur leurs auteurs ?

Outre les initiatives et leur réception par les acteurs institutionnels, la réflexion peut porter sur les politiques de soutien aux initiatives des personnes en situation précaire. Comment choisit-on les activités et les personnes à soutenir ? Et les dispositifs d'intervention ? Quel bilan peut-on faire de ces politiques, notamment en ce qui concerne leurs effets sur les populations visées ?

³ Alduy, Jean-Paul, Tarrus, Alain, *Perpignan, laboratoire social et urbain*, Paris, Ed. de l'Aube, 2018.

Enfin, il convient de s'interroger sur la demande sociale sous ses différentes expressions : les mobilisations collectives, ainsi que les demandes individuelles, qu'elles soient exprimées directement auprès des acteurs de terrain, ou indirectement par des intermédiaires, acteurs associatifs ou autres. La réflexion peut ainsi porter sur les transactions au quotidien entre les personnes en situation précaire et les acteurs de terrain, en mettant l'accent sur les demandes exprimées par les premières et sur les formes d'arbitrage réalisées par les secondes, ainsi que sur le degré d'ajustement entre la demande sociale et l'offre institutionnelle (biens, services, autorisations). Un autre domaine d'interrogation concerne les conditions et les processus de la construction de la demande sociale. Comment passe-t-on des demandes individuelles à l'expression d'une parole collective ? Ce processus implique-t-il forcément des leaders ? Quel rôle jouent les individus et les organisations qui se trouvent en position d'intermédiaires ? Pour terminer, on peut s'intéresser aux dispositifs mis en place par les acteurs institutionnels pour accompagner la construction de la demande sociale, c'est-à-dire « pour permettre aux autres, et surtout à ceux qui sont pauvres en mots, de parler à leur tour »⁴. En fin de compte, c'est donc bien l'ensemble des dispositifs que l'on regroupe aujourd'hui sous le concept d' « innovation sociale » qu'il convient d'analyser en portant la focale à la fois sur les modalités d'intervention et sur leurs effets sur les populations visées.

2 – Agir sur le contexte : les leviers mobilisés pour réunir les conditions de l'insertion sociale et économique

Si les politiques actuelles mettent volontiers l'accent sur la responsabilité des « pauvres », les travaux en sciences sociales montrent à l'inverse que le contexte, social, économique et institutionnel joue un rôle déterminant dans la construction de la pauvreté et ce pour plusieurs raisons : 1) la « pauvreté » exprime un rapport social fondé sur la relation d'assistance⁵ ; 2) l'état de pauvreté – à ne pas confondre avec la pauvreté comme construction sociale - peut, quant à lui, résulter de ruptures dans les parcours personnels, mais il est aussi déterminé par les grandes transformations sociales, économiques et politiques ; 3) c'est toujours du contexte social, économique et institutionnel que les populations faiblement dotées et leurs soutiens associatifs, professionnels ou institutionnels tirent les ressources nécessaires pour construire des stratégies de sortie de pauvreté. Suivant cette idée, agir sur la pauvreté, c'est toujours aussi agir sur le contexte social, économique et institutionnel, mais comment s'y prendre concrètement ? Qu'apprennent les expériences de terrain à ce sujet ?

La réflexion doit évidemment porter sur les initiatives « au sommet », celles des élus et des responsables administratifs engagés dans des actions de lutte contre la pauvreté, et qui cherchent à faire pression sur les autres acteurs politiques ou administratifs ou sur la sphère économique pour contourner des obstacles administratifs, trouver des solutions de logement ou d'hébergement, ainsi que des emplois et des contrats d'insertion. Ces interventions peuvent prendre la forme de négociations ou de transactions quand elles se déroulent en dehors des arènes institutionnelles « officielles ». Ces transactions n'en sont toutefois pas moins primordiales, surtout quand elles permettent de débloquer la situation pour les populations visées. Quels sont, dans ce cas, les leviers que les acteurs politiques et les responsables administratifs parviennent à actionner ? Quelles leçons peut-on, plus largement, tirer de ces expériences sur la capacité des acteurs politiques et administratifs à agir sur le contexte social, économique et institutionnel, ainsi que sur les politiques d'habitat et de mobilité ?

⁴ Anselme Michel, *Du bruit à la parole : la scène politique des cités*, Paris, Ed. de l'Aube, 2000.

⁵ Simmel Georg, *Les pauvres*, Paris, PUF, 2018 (trad.).

Les acteurs de terrain ont peut-être moins d'influence à première vue que les « décideurs », mais cela ne les empêche pas de chercher à faire pression sur l'administration, sur les services de l'Etat et sur les entrepreneurs au bénéfice des personnes qu'ils suivent au quotidien. Il en va même de leur légitimité aux yeux de ces dernières car dans bien des cas, les personnes en situation précaire comptent sur les travailleurs sociaux, sur les médiateurs et sur les acteurs associatifs pour faciliter leurs démarches. Comment s'y prennent, dans ce contexte particulier, les travailleurs sociaux et les acteurs associatifs pour ouvrir les portes de l'administration et celles de l'entreprise ? Quelles sont les compétences et les capitaux, notamment le capital relationnel, que cela requiert de leur part ? Y a-t-il des contextes locaux qui sont plus propices que d'autres à l'insertion sociale et économique des personnes en situation précaire ?

Pour terminer, il faut revenir aux initiatives des populations en situation précaire. Abondante sur le sujet, la littérature scientifique montre bien la diversité des formes d'action sur les pouvoirs publics : les résistances actives ou discrètes quand les politiques institutionnelles sont jugées trop contraignantes ou agressives ; les ruses ou tactiques qui permettent de « pénétrer le système » et d'y saisir des opportunités de profit, par exemple lors des transactions ou des négociations avec les acteurs de terrain ; et puis les transgressions multiples et variées comme, par exemple, la pratique du squat et les occupations de terrains sans droit ni titre qui persistent malgré les expulsions répétées et l'intervention des forces de l'ordre. Quels sont les effets politiques de ces différentes pratiques ? Dans quelle mesure atteignent-elles leur but et, si c'est le cas, à quelles conditions ?

3) Faire lien : les dispositifs institutionnels et leur articulation avec les pratiques

En dernier lieu, il s'agit d'examiner les liens qui se construisent au jour le jour entre les personnes en situation précaire et les institutions. Le sujet n'est pas nouveau bien sûr, les sociologues ayant notamment montré que les liens en question contribuaient tout à la fois à la paix sociale et à l'insertion sociale et économique des personnes en situation précaire. Mais comment peut-on établir des liens durables entre les personnes en situation précaire et les institutions dans le contexte actuel marqué à la fois par la réduction des moyens personnels et financiers, par la numérisation des procédures d'information et d'enregistrement des bénéficiaires de l'action sociale et par l'imposition de conditions à l'éligibilité aux aides sociales en dehors des droits ?

En ce qui concerne l'identification des destinataires de l'action publique, la question est en principe résolue par les procédures, sauf que, dans les faits, de nombreuses personnes restent éloignées des institutions comme ont pu le montrer les travaux sur le non-recours⁶. Dans ce contexte très difficile, quels sont les leviers que les personnes en situation précaire activent pour se rapprocher des acteurs institutionnels si elles y voient un intérêt ? Quelles sont, par ailleurs, les initiatives des pouvoirs publics et des professionnels de l'action sociale pour accéder aux personnes les plus éloignées de la sphère institutionnelle et essayer d'établir ou de rétablir un lien durable avec elles ? Autant que les dispositifs institutionnels et les pratiques sociales, ce sont les interactions entre les dispositifs et les pratiques qu'il s'agit de préciser. La réflexion peut ainsi porter sur : 1) les formes d'articulation effective entre les dispositifs institutionnels et les autres formes de lien social que l'on peut observer au sein des groupes sociaux ou entre les groupes, et qui fournissent une protection aux personnes en situation précaire quand celles-ci ne sont pas socialement isolées ; 2) les personnes et les organisations qui assurent l'intermédiation entre les personnes en situation précaire et les

⁶ Warin, Philippe, *Le non-recours aux politiques sociales*, Grenoble, PUG, 2016.

institutions, ainsi que les différentes facettes du travail d'intermédiation ; 3) les impacts de l'intermédiation sur les personnes en situation précaire.

Enfin, on peut se demander comment les liens entre les acteurs sociaux et les acteurs institutionnels évoluent dans la durée. Les destinataires de l'action publique finissent-ils par s'autonomiser conformément aux objectifs institutionnels ou entretiennent-ils des relations de dépendance avec les travailleurs sociaux et les acteurs associatifs, surtout si les droits acquis restent fragiles et les contrats de travail précaires ? Comment réagissent, par ailleurs, ceux qui n'ont pas accès à l'Etat social ? Adoptent-ils systématiquement une position de repli ? Entretiennent-ils une relation de défiance voire une forme d'hostilité à l'égard des pouvoirs publics ? Quels sont, pour le dire autrement, les coûts humains et sociaux des réformes en cours dans le champ de l'action sociale et médico-sociale ?

Organisation du colloque

Financé par l'**Agence nationale de la recherche**, ce colloque est organisé par les Unités mixtes de recherche **CITERES** (CNRS, Univ. Tours), **CEE** (Sciences Po CNRS), **MIGRINTER** (CNRS, Univ. Poitiers), en collaboration avec l'**Ecole Urbaine de Sciences Po** et le **LIEPP** (laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, Sciences Po).

1 – Planning des journées d'études

La première journée du colloque sera consacrée au travail en atelier (les ateliers sont consacrés aux trois grandes thématiques indiquées plus haut), et la seconde à la restitution du travail réalisé dans les ateliers en assemblée plénière, ainsi qu'à l'écriture d'un texte collectif.

Le travail en atelier s'appuiera sur un nombre limité de contributions (5 à 8) qui auront été sélectionnées préalablement, ainsi que sur les savoirs scientifiques ou d'expérience des participants aux différents ateliers. Après la présentation rapide des contributions, deux animateurs seront chargés de présenter des axes de questionnement pour la discussion à partir des contributions qui auront été transmises avant le colloque sous une forme écrite. La synthèse des échanges sera ensuite discutée et amendée par les participants à l'atelier.

Le travail en assemblée plénière (deuxième jour) sera alimenté par ces synthèses. Celles-ci seront discutées le matin. Les réflexions serviront de trame au travail de l'après-midi qui sera, pour sa part, consacré à la rédaction du texte collectif.

2 - Public visé et sélection des participants

Le colloque s'adresse principalement aux chercheurs, aux étudiants en troisième cycle, aux acteurs institutionnels, aux militants associatifs et aux travailleurs sociaux. Le colloque est ouvert à tous dans la limite des places disponibles. L'inscription est toutefois obligatoire. Afin de favoriser les échanges et l'implication active des participants, les personnes désirant s'inscrire seront invitées, au moment de l'inscription (elle se fera en ligne à partir du mois de mai) à fournir quelques éléments d'information à propos de leur expérience personnelle (recherche, activité professionnelle, militantisme associatif ou autre).

Les contributions aux ateliers (de 5 à 8 par atelier, comme indiqué plus haut) feront pour leur part l'objet d'une sélection sur la base d'un appel à communication qui largement diffusé à partir de la mi-décembre. Les candidats intéressés transmettront un projet de contribution d'une page (3000

signes environ) assorti de quelques éléments de présentation personnelle (CV court). **Les projets de contribution peuvent prendre différentes formes, par exemple un texte scientifique ou un retour d'expérience.** Les textes envoyés feront l'objet d'un examen par le conseil scientifique du colloque (en cours de constitution) entre le 15 mars et 1^{er} avril 2019. Les contributeurs seront ensuite invités à communiquer une version détaillée de leur travail à la mi-juin aux organisateurs afin que ces derniers les transmettent à leur tour aux animateurs des ateliers.

Les propositions de contribution assorties d'un CV court seront envoyées à Olivier Legros (**olivier.legros@univ-tours.fr**) avant le 15 mars 2019.