

L'ACTION SOCIALE : UNE FIN DE CYCLE ?

Timothée Duverger, Thierry Germain

27/03/2024

Quel regard les Français portent-ils sur l'action sociale ? Une enquête d'opinion annuelle de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), publiée en partenariat avec l'Ifop et la Fondation Jean-Jaurès, livre des données éclairantes que Timothée Duverger et Thierry Germain, co-directeur et membre de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation, décryptent ici.

L'action sociale est définie par la loi du 2 janvier 2002 visant à la rénover. Dans celle-ci, on y trouve qu'elle « tend à promouvoir [...] l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à disposition de prestations en espèces ou en nature »¹.

Les départements sont le chef de file de l'action sociale, l'État leur a confié les quatre grands blocs de compétences : l'autonomie, le handicap, la protection de l'enfance et l'insertion. Les politiques publiques se structurent ensuite autour de trois composantes : des allocations, des services et des établissements. Si les communes n'ont pas de compétence en matière d'aide sociale, elles ont des obligations sur l'action sociale comme l'instruction des demandes d'aide sociale, la domiciliation des demandeurs d'aide sociale ou la réalisation d'une analyse des besoins sociaux de la population communale. Quand ils existent, les centres communaux d'action sociale (CCAS) en assurent les missions.

L'étude de l'UNCCAS s'intéresse à la perception de l'action sociale, des acteurs qui la mettent en œuvre et à la confiance envers les acteurs politiques. Nous pouvons tirer trois enseignements concernant la forte insatisfaction vis-à-vis du système, les priorités à retenir et le rôle des acteurs publics.

Un système contesté

Le niveau d'insatisfaction vis-à-vis de l'action sociale est très fort, atteignant 59% et réunissant plus particulièrement contre lui tant les personnes pauvres que la classe moyenne supérieure (respectivement 62% et 60%). Les principaux concernés, qu'ils aient le sentiment d'en être créditeurs ou débiteurs, sont ainsi les premiers à marquer leur défiance, ce qui vient fragiliser le système.

Cette attitude est à rapprocher d'une adhésion à hauteur de 60% à la citation d'Emmanuel Macron suivant laquelle « on met un pognon de dingue dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas »². Une affirmation du président de la République qu'il convient toutefois de relativiser quand on considère que l'aide et l'action sociales ne pèsent aujourd'hui que 10% des dépenses de protection sociale³.

Il n'en reste pas moins que ce résultat interroge un système qui est perçu comme inefficace. Sans doute la logique curative qui y préside ainsi que la multiplication des dispositifs montrent-elles leurs limites. Les tentatives de dépassement à travers le développement social ont pour l'essentiel échoué, en restant cantonnées le plus souvent à des expérimentations sans modifier le référentiel des politiques publiques.

Il y a plus de dix ans, un rapport de Michel Dinet et Michel Thierry proposait pourtant de réarticuler la solidarité de droit et la solidarité d'engagement caractérisée par la déssectorisation des politiques d'action sociale, les démarches de territoire et la participation des bénéficiaires⁴. La culture verticale et sectorielle qui continue de marquer les politiques sociales, ainsi que les tensions budgétaires croissantes qui pèsent sur les collectivités locales, en ont eu raison.

Les priorités de l'action sociale

Est-ce à dire que les Français contestent toute forme d'action sociale ?

Pas si l'on prend en considération quelques études récentes et significatives, à l'instar de la **vague 2023 de Fractures françaises** qui notait que le sentiment selon lequel il y a trop d'« assistantat » dans notre pays était à son plus bas niveau depuis six ans (encore majoritaire tout de même, à 56%) et voyait le pourcentage de Français considérant qu'« il n'y a pas assez de solidarité envers les gens qui en ont besoin » passer de 37 à 44%. Un resserrement notable que l'on peut imaginer lié à un contexte social troublé (tensions autour de l'inflation et du pouvoir d'achat, montée de la pauvreté chez certaines catégories de jeunes, persistance des difficultés spécifiques des familles

monoparentales...) mais que l'étude de la Fondation Jean-Jaurès sur la société idéale inscrit aussi dans une perspective plus large et plus pérenne : une large majorité des Français jugent que les inégalités sociales sont trop importantes aujourd'hui, et appellent « très majoritairement à aller vers une société avec une protection sociale forte permettant de réduire les inégalités⁵ ».

L'étude de l'UNCASS confirme cette attente sociale. On observe que les personnes vulnérables sont les premières citées, loin devant, à 43%. Les jeunes (enfance, étudiants, jeunes actifs et lycéens) viennent s'y ajouter qui cumulent 40% des citations. Cela n'a rien de surprenant. En 2019, alors que le taux de pauvreté était de 14,6% en France, il atteignait 20,2% chez les moins de 18 ans et 19% chez les 18-29 ans⁶.

Du point de vue thématique, la santé ressort encore en tête des préoccupations. 88% des répondants la jugent prioritaire, confirmant qu'elle s'est installée durablement au-delà de l'effet conjoncturel lié à la pandémie de Covid-19. Ce n'est à l'inverse pas le cas de l'énergie, qui recule de 18 points pour tomber à 54% en un an, ce qui peut être attribué au bouclier tarifaire pour l'électricité mis en place par l'État.

Parmi les autres préoccupations, on retrouve cette année encore l'alimentation (74%), mais également l'éducation (81%) et le logement (74%) qui connaissent des progressions importantes.

Au-delà des thématiques générales, il est important de constater que les attentes des Français en termes de mesures concrètes et de dispositifs opérationnels dans le champ social sont non seulement tout à fait claires mais remarquablement stables. Dans le cadre de son baromètre des solidarités nouvelles, le *do tank* Solutions solidaires a ainsi mesuré avec l'Ifop, durant trois années consécutives (2021, 2022 et 2023), les perceptions de nos concitoyens sur quinze actions sociales précises pour améliorer la vie des gens au quotidien. Que ce soit autour de mesures centrées sur l'alimentation (que l'étude de l'UNCASS pointe également), du revenu de base, de la gratuité ou encore du soutien aux aidants, les attentes sont très stables d'une vague à l'autre, et dessinent un spectre précis des attentes des Français en matière d'actions sociales⁷.

Le rôle des acteurs publics

S'agissant des risques pesant sur les générations à venir, on retrouve en tête le dérèglement climatique (51%) et la pauvreté (46%). Cela renvoie à une crise de l'avenir que viennent renforcer les inégalités, comme a pu le montrer Nicolas Duvoux à partir de ses travaux sur le sentiment de pauvreté⁸. Le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a notamment pointé l'importance grandissante de l'incertitude face à l'avenir

comme marqueur social essentiel, et mis en avant le rôle premier du ressenti dans les perceptions autour des questions sociales, c'est à dire, au-delà des données brutes, des tensions plus ou moins vives et récurrentes entre les aspirations, d'une part, et les ressources permettant de les réaliser, d'autre part – il prolonge ainsi pour partie les travaux de Pierre Rosanvallon sur les épreuves de la vie. La double crise du salariat et de l'État social, combinée aux inégalités patrimoniales, génère une insécurité sociale.

Malgré la remise en cause du système, les acteurs publics restent sollicités pour agir face aux crises. Il est intéressant de relever qu'à l'exception de la crise sanitaire, au cours de laquelle il y a eu un retour de l'État interventionniste (62% le préfèrent), les personnes interrogées se tournent presque autant vers l'État que vers les collectivités locales pour répondre à la crise sociale (55%) ou écologique (53%). L'érosion de la confiance dans le personnel politique épargne toujours le maire, qui obtient 64% de confiance contre seulement 34% pour le président de la République.

C'est la raison pour laquelle l'**Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales (ŒIL)** de la Fondation Jean-Jaurès continue à travailler, en lien avec les territoires, une proposition de revenu d'autonomie visant à transformer les politiques sociales en articulant un triple droit au revenu, à l'accompagnement et à l'emploi⁹. À rebours des politiques d'activation qui atteignent leur limite, ce revenu d'autonomie jouerait à la fois un rôle d'amortisseur de crise et de développement du pouvoir d'agir des personnes pour renforcer la cohésion sociale.

1. Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
2. Robin Adraca, « **De quels chiffres réels Macron parle, quand il parle d'un « pognon de dingue » ?** », *Libération*, 14 juin 2018.
3. Isabelle Leroux (dir.), *L'aide et l'action sociales en France. Perte d'autonomie, handicap, protection de l'enfance et insertion*, Paris, Drees, 2022.
4. Michel Dinet et Michel Thierry, *Gouvernance des politiques de solidarité*, rapport préparatoire à la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre 2012.
5. Marylise Léon et Mathieu Gallard, *La société idéale de demain aux yeux des Français*, Fondation Jean-Jaurès, 16 novembre 2023.
6. « Pauvreté selon l'âge et le seuil. Données annuelles de 1996 à 2019 », *Insee*, 5 octobre 2021.
7. « **Le baromètre Solutions solidaires** », Solutions solidaires
8. Nicolas Duvoux, *L'avenir confisqué. Inégalités de temps vécu, classes sociales et patrimoine*, Paris, PUF, 2023.
9. Timothée Duverger et Thierry Germain, *Revenu d'autonomie : faire le choix d'un autre modèle !*, Fondation Jean-Jaurès, 12 avril 2023.