



**HAL**  
open science

## Faire face à la pauvreté : approche comparative des zones urbaines défavorisées en France et au Pérou

Carola Ortega-Trur

► **To cite this version:**

Carola Ortega-Trur. Faire face à la pauvreté : approche comparative des zones urbaines défavorisées en France et au Pérou. Sociologie. Université de Strasbourg, 2015. Français. NNT : 2015STRAG004 . tel-01272039

**HAL Id: tel-01272039**

**<https://theses.hal.science/tel-01272039>**

Submitted on 10 Feb 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **FAIRE FACE A LA PAUVRETE**

### **Approche comparative des zones urbaines défavorisées en France et au Pérou**

**THESE EN VUE DE L'OBTENTION DU GRADE DE  
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE STRASBOURG**  
Discipline : Sociologie

**Présentée et soutenue le 16 janvier 2015 par :**

**Carola ORTEGA-TRUR**

**Sous la direction de Monsieur Maurice BLANC**  
**Professeur Emérite**  
**Université de Strasbourg**

#### **MEMBRES DU JURY**

##### **Rapporteurs :**

**M. Piero GALLORO, Maître de conférences en Sociologie HDR - Université de Lorraine**

**M. Alain VILBROD, Professeur de Sociologie - Université de Bretagne Occidentale**

##### **Autres membres du Jury**

**M. Jean-Marc LEVERATTO, Professeur de Sociologie - Université de Lorraine**

**M. Jean-Yves TREPOS, Professeur de Sociologie - Université de Lorraine**

**M. Maurice BLANC, Professeur émérite de Sociologie. IUAR – Université de Strasbourg**

*A Soledad, ma mère, pour ses sacrifices et son amour inconditionnel, pour ses valeurs de partage et de solidarité qui guident mes pas bien au-delà du temps et des frontières,*

*A Teresa, Graciela, Josefina, Maria et Alicia, mes tantes, qui m'ont transmis leur passion pour les études ainsi que le plaisir de la découverte d'autres pays et d'autres cultures,*

*A mes sœurs, Liliانا et Patricia, pour leur soutien et leurs encouragements dans les moments les plus difficiles,*

*A mon frère José Ernesto, source inépuisable de ténacité et de courage,*

*A Paul, mon compagnon et mon époux, pour toutes ces années de compréhension, de privations et d'efforts partagés, à sa famille devenue la mienne dans cette magnifique terre d'asile.*

*Que ce travail soit pour vous le témoignage de mon infinie reconnaissance*

*A Soledad, mi madre, por sus sacrificios y su amor incondicional, por sus valores de solidaridad y de generosidad que guían mis pasos más allá del tiempo y de las fronteras,*

*A Teresa, Graciela, Josefina, María y Alicia, mis tías, quienes me han transmitido la pasión por los estudios así como el placer del encuentro con otros países y otras culturas,*

*A mis hermanas Liliانا y Patricia, por su apoyo y sus alientos en los momentos más difíciles,*

*A mi hermano José Ernesto, fuente interminable de tenacidad y de coraje.*

*A Paul, mi compañero y mi esposo, por todos esos años de comprensión, de sacrificios y de esfuerzos compartidos, a su familia que se convirtió en la mía en esta magnífica tierra de asilo.*

*Que este trabajo sea para ustedes el testimonio de mi infinito reconocimiento.*

## REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis de présenter ici mes remerciements à tous ceux qui ont rendu possible la réalisation de cette thèse.

Tout d'abord je tiens à remercier le Professeur Maurice BLANC qui a bien voulu accepter de me guider dans cette passionnante aventure intellectuelle. Je le remercie pour ses éclairages théoriques et méthodologiques mais surtout pour sa patience, son soutien et ses encouragements tout au long de l'élaboration de cette thèse. Je lui suis très reconnaissante pour la liberté et la confiance qu'il m'a accordées et sans lesquelles je n'aurais jamais pu progresser et m'affirmer en tant que chercheur. Je tiens à lui exprimer ici ma plus profonde gratitude.

Mes remerciements s'étendent à :

M. Serge PAUGAM, Sociologue et Directeur d'Etudes à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, pour son accueil et sa disponibilité. Ses travaux remarquables sur la pauvreté m'ont beaucoup aidée dans la construction du cadre théorique et la définition des notions centrales de cette étude.

M. Piero GALLORO, Maître de Conférences à l'Université de Lorraine, pour son accueil et ses conseils issus de ses travaux sur l'Amérique Latine.

M. Fernando TUESTA SOLDEVILLA, Sociologue, Enseignant Principal et Chercheur à la Pontificia Universidad Católica del Perú, pour sa gentillesse et pour avoir mis à ma disposition ses articles sur Villa El Salvador.

M. Michel AZCUETA, habitant et ancien Maire de Villa El Salvador, consultant international en développement local et démocratie participative, pour son témoignage empreint d'un profond humanisme.

Je remercie également les acteurs locaux dans les deux pays, tout particulièrement les habitants de Villa El Salvador et de Borny pour cette magnifique leçon de courage et d'espoir, le collectif « *Amigos de Villa* » pour l'aide à la réalisation de l'enquête menée au Pérou et les membres du groupe « *Femmes en Mouvement* » pour leur implication dans cette conduite en France.

J'adresse aussi mes remerciements à l'Ambassade De France au Pérou, aux élus et aux services des villes de Rezé sur Nantes et de Metz, en France, ainsi que ceux de *Villa El Salvador*, au Pérou, pour l'accueil et les conditions privilégiées qui m'ont été offertes dans la réalisation des enquêtes de terrain dans les deux pays.

Enfin, je tiens à remercier Marie-Andrée, Philippe, Frédérique, Gilberto, Sylvie, Gilles, l'équipe de l'OASD et tous les autres collègues et amis qui m'ont aidée avec leurs encouragements et leurs conseils.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
<b>1ère Partie</b> : Questions de recherche et approche methodologique.....	10
<b>CHAPITRE I</b> : PROBLEMATIQUE ET PISTES DE RECHERCHE.....	11
1.1 Questions de départ.....	11
1.2 Paupérisation et explosion urbaine : l'émergence des bidonvilles .....	13
1.3 Problématique .....	41
1.4 Pistes de recherche .....	84
<b>CHAPITRE II</b> : L'APPROCHE METHODOLOGIQUE .....	89
2.1 Stratégie de recherche.....	89
2.2 La construction du cadre epistemologique de l'étude .....	98
2.3 La definition des notions centrales .....	106
<b>2ème Partie</b> : Pauvreté, exclusion sociale et Marginalité. Définir pour comprendre ?.....	123
<b>CHAPITRE I</b> : Pauvreté, exclusion sociale et marginalite, entre usage scientifique et social.....	124
1.1 La pauvrete .....	127
1.2 L'Exclusion Sociale .....	193
1.3 Marginalidad (marginalite) .....	227
<b>CHAPITRE II</b> : La lutte contre la pauvrete et l'exclusion sociale .....	241
2.1 Pauvrete, marginalite et exclusion sociale en France.....	241
2.2 Pauvrete, marginalite et exclusion sociale au Pérou .....	320
<b>3ème Partie</b> : A la rencontre des acteurs locaux.....	335
<b>CHAPITRE I</b> : Metz- Borny, un quartier en mouvement.....	336
1.1 La pauvrete en moselle .....	337
1.2 Presentation du quartier de Metz-Borny.....	352
1.3 Etre pauvre a Borny .....	385
1.4 Un quartier au bord de l'explosion sociale ?.....	392
1.5 L'intervention sociale publique à Metz-Borny surdéterminée par la situation du quartier.....	397
1.6 Le recours à l'aide sociale, entre droit et stratégie.....	400
1.7 Les Assistants Sociaux. Quel accompagnement pour les publics en difficulté ? ...	401
1.8 La participation des habitants, une simple question de volonté politique ?.....	405
<b>CHAPITRE II</b> : Pérou, <i>Villa El Salvador</i> , la ville née du désert.....	412
2.1 Eléments de contexte.....	413
2.2 Migrations internes et émergence des bidonvilles .....	414
2.3 Villa El Salvador, la ville née du désert et de la pauvreté .....	421
2.4 La mobilisation des habitants contre la faim .....	427
2.5 L'organisation des femmes a l'épreuve de la cooptation etatique et de l'affaiblissement dela solidarite .....	438
2.6 Le difficile passage à la démocratie représentative .....	439
2.6 Villa El Salvador aujourd'hui .....	440
2.7 Les jeunes et les « barras bravas ».....	452
2.8 Face à la pauvreté, d'abord compter sur soi et sur la famille .....	454

2.9 Au-delà de la survie, le combat quotidien des femmes des Comedores.....	457
Populaires .....	457
2.10 L'avenir des cantines populaires .....	464
<u>CHAPITRE III</u> : Regards croisés - Synthese .....	467
SYNTHESE .....	472
3.1 Les spécificités et les points de différenciation .....	472
3.2 Les points de convergence .....	476
CONCLUSIONS .....	482
BIBLIOGRAPHIE.....	486
GLOSSAIRE.....	504
ANNEXES : 2 <sup>ème</sup> Tome .....	

## INTRODUCTION

« *Barriadas* » au Pérou, « *favelas* » au Brésil, « *villas miseria* » en Argentine, « *ghettos* » aux Etats-Unis, « *bidonvilles* » dans les pays du Maghreb arabe, « *armenviertel* » en Allemagne « *problemomrade* » en Suède, « *suburbios* » en Espagne, « *quartiers chauds* » ou « *zones urbaines sensibles* » en France... quel que soit le niveau de développement du pays où ils se situent, ces territoires ont un dénominateur commun : ils concentrent ce que la ville rejette, son *trop plein* : des populations en difficulté, aux structures familiales fragiles, exposées plus que d'autres catégories sociales au chômage et à la pauvreté.

Tout au long de mon parcours professionnel j'ai toujours porté un intérêt particulier à ces quartiers qui constituent de véritables révélateurs des dysfonctionnements urbains et qui interrogent les modes d'intervention des pouvoirs publics et des professionnels du travail social. Cet intérêt m'a amenée il y a plus de vingt ans, à quitter mon pays d'origine, le Pérou, pour rejoindre en France l'action de ces professionnels que certains auteurs appellent *l'armée de l'ombre*<sup>1</sup> et qui à l'instar de leurs homologues latino-américains accompagnent et tentent de soulager les souffrances individuelles et les dégâts collectifs provoqués par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Travailleur social à Lima, la capitale du Pérou, après mon arrivée en France, j'ai exercé successivement, plusieurs fonctions: Assistante Sociale dans un quartier populaire de Nancy, Chef de Service d'une unité territoriale d'action sociale dans la plus grande zone urbaine sensible de Metz, Chargée de Mission dans le domaine de la Politique de la Ville et enfin, Responsable de l'Observatoire de l'Action Sociale Départementale au Conseil Général de la Moselle. Dans toutes les missions qui m'ont été confiées en France comme au Pérou, j'ai souvent été amenée à observer la situation des quartiers défavorisés et le désarroi de leurs habitants qui, frappés par la pauvreté et le chômage, assistent impuissants à la dégradation progressive de leurs conditions de vie. C'est pourquoi, en partant de mes constats et de mes interrogations de praticien en travail social, j'ai souhaité réaliser cette recherche afin d'appréhender sous l'angle sociologique et à travers une approche comparative, les spécificités et les points de convergence des zones urbaines défavorisées en France et au Pérou, deux pays différents tant par leur

---

<sup>1</sup> AUTES Michel. *Les paradoxes du travail social*. DUNOD. Paris, 1992

histoire que par leur niveau de développement mais qui partagent les mêmes inquiétudes par rapport à la situation et à l'avenir de ces quartiers.

Le choix de l'approche comparative a été influencé non seulement par mon parcours professionnel et universitaire mais également par la réflexion que j'avais engagée il y a plusieurs années autour de la question urbaine et qui m'a amenée à envisager la pauvreté urbaine comme un phénomène transnational, dans un contexte de consolidation de la mondialisation de l'économie. L'intérêt de cette approche s'est confirmé au fur et à mesure du déroulement de l'étude dont l'objectif a été d'appréhender autrement les processus de paupérisation et d'exclusion sociale des zones urbaines défavorisées en allant au-delà de la question purement monétaire pour s'intéresser davantage aux processus qui sont à l'origine de ces phénomènes.

A partir de deux enquêtes de terrain menées d'une part, à Villa El Salvador l'un des plus grands bidonvilles de la capitale péruvienne, devenu district grâce à la solidarité et à la capacité d'autogestion de ses habitants et, d'autre part, à Borny, quartier de la ville de Metz qui, malgré les nombreux dispositifs mis en œuvre depuis plus de quarante ans, demeure encore aujourd'hui l'une des zones urbaines les plus pauvres de la région Lorraine, cette thèse s'est intéressé aux processus d'émergence des zones urbaines défavorisées, et au rôle déterminant des structures et des rapports socio-économiques et politiques dans les situations de pauvreté et d'exclusion sociale auxquelles sont confrontés leurs habitants.

La première partie de ce travail est dédiée à la présentation de la problématique et de la démarche méthodologique. Dans ce cadre, c'est l'approche qualitative qui a été privilégiée, l'observation ayant ciblé en particulier les deux zones urbaines défavorisées indiquées ci-dessus, dans lesquelles j'avais travaillé auparavant et qui me paraissent représentatives des phénomènes étudiés. S'appuyant à la fois sur l'outil statistique et sur la parole des acteurs locaux, les enquêtes de terrain menées dans les deux pays ont permis de découvrir les réalités quotidiennes des deux quartiers, les contextes nationaux dans lesquels elles s'inscrivent, les difficultés de leurs habitants, leurs potentialités et résistances au changement ainsi que les dynamiques individuelles et collectives qui leur permettent de faire face à la pauvreté.

La réalité de ces quartiers dans les deux pays étant marquée par la *pauvreté* et l'*exclusion sociale* ou la *marginalité*, pour reprendre un terme plus fréquemment utilisé en Amérique Latine, dans la deuxième partie, une définition de ces notions qui constituent son axe central a été tentée. Il est à noter que pour des raisons

méthodologiques ont été écartées d'autres notions proches telles que la fragmentation sociale ou la désinsertion sociale. Ce travail s'est heurté, dans les deux pays, à l'absence de définitions précises et univoques mettant en évidence la difficulté à proposer des notions universelles tant les points de vue sont divers, voire divergents, et les situations auxquelles ces termes renvoient sont complexes et mouvantes. Dans cette partie, il est précisé que l'exclusion sociale et la marginalité sont des notions relatives, qui, au-delà de l'aspect monétaire, doivent prendre en considération le contexte socio-historique, la façon dont chaque société définit ses « *pauvres* » et ses « *exclus* », ainsi que les expériences vécues par les populations confrontées à ces réalités. C'est ce caractère relatif qui a été mis en exergue dans cette partie. Ces notions ne renvoient donc pas uniquement à un état de privation matérielle liée à l'insuffisance de ressources, mais elles traduisent également une position dans la société, dans les rapports avec les autres et dans laquelle, comme le souligne Pierre Bourdieu<sup>2</sup>, *les aspirations légitimes de tout individu au bonheur et à l'épanouissement personnel, se heurtent sans cesse à des contraintes et à des lois qui régissent le fonctionnement de la société et qui lui échappent*, principalement en ce qui concerne l'accès à un emploi et à un logement répondant à ses besoins, respectueux de sa condition d'être humain et de citoyen.

Dans cette quête de définitions, il m'a paru intéressant de passer en revue, d'une part, les éclairages de Tocqueville, Marx et Simmel, en lien avec les débats qu'ils ont suscités et d'autre part, les travaux plus récents de Bourdieu, Castel, Touraine et Paugam, pour ne citer que les spécialistes français les plus repris au Pérou et en Amérique Latine en général, relayés par des spécialistes latino-américains tels que Quijano, Valladares Ziccardi, qui soulignent le lien étroit de ce phénomène grandissant d'appauvrissement et de mise à l'écart d'une frange de plus en plus importante de la population avec les processus d'exclusion économique et sociale propres aux sociétés industrialisées.

Dans la troisième partie sont présentés les résultats des enquêtes de terrain effectuées à Villa El Salvador et à Metz-Borny, complétés par une réflexion sur la participation de ceux qui subissent la pauvreté au quotidien et dont la qualité de citoyens et de *sujets de droit* est souvent oubliée. Les enquêtes de terrain soulignent qu'ils sont rarement consultés ou associés à la conception des politiques sociales. Or, c'est le devoir des Etats démocratiques d'accroître leur participation et de promouvoir la citoyenneté. C'est pourquoi, à partir des expériences française et péruvienne la question de la participation des habitants des zones urbaines défavorisées est revisitée dans cette partie.

---

<sup>2</sup> BOURDIEU Pierre (sous la direction de). *La misère du monde*. Editions du Seuil, Paris, 1993.

A partir de ces observations croisées, dans la dernière partie de cette thèse, il est proposé une synthèse qui souligne les particularités et les points de convergence des deux expériences nous invitant à repenser les dispositifs de lutte contre la pauvreté dans les deux pays et à démystifier ces quartiers qui peuvent constituer de véritables lieux d'intégration notamment lorsque des dynamiques collectives de solidarité et d'entraide s'y installent.

Enfin, en ce qui concerne la rédaction de ce document, je tiens à préciser qu'en général, les publications scientifiques et les thèses sont rédigées à la première personne du pluriel. Or, cette recherche est étroitement liée à ma trajectoire personnelle et elle a nécessité un travail quasi permanent de traduction et d'interprétation d'un nombre important de textes de l'espagnol au français. C'est pourquoi, l'utilisation de la première personne du singulier m'a paru la plus adaptée. Elle a permis de centrer davantage mon travail sur les questions de fond de ma recherche et surtout d'assumer personnellement les analyses et points de vue présentés tout en gardant le respect des auteurs sur lesquels je me suis appuyée ainsi que le souci de l'objectivité et de l'honnêteté intellectuelle nécessaires à tout travail scientifique.

## **1ère Partie : Questions de recherche et approche méthodologique**



Ce à quoi nous pourrions rêver, nous, chercheurs, c'est qu'une part de nos recherches puisse être utile au mouvement social...

Aquello con lo que deberíamos soñar nosotros, los investigadores, es que una parte de nuestras investigaciones pueda ser útil al movimiento social...

Pierre BOURDIEU  
Etats Généraux du Mouvement Social  
Paris, Novembre 1996

# **CHAPITRE I : PROBLEMATIQUE ET PISTES DE RECHERCHE**

## **1.1 QUESTIONS DE DÉPART**

Tenter d'appréhender par une approche comparative la réalité des zones urbaines défavorisées en France et au Pérou n'est pas un exercice aisé. En effet, les recherches documentaires et sur internet effectuées dans les des deux pays, montrent que les études sur les bidonvilles au Pérou<sup>3</sup> ou sur les quartiers de la Politique de la Ville en France, prises séparément, sont nombreuses et variées, cependant, par rapport aux thématiques de cette recherche, les études comparatives entre ces deux pays que tout semble opposer sont inexistantes.

Au démarrage de la recherche, il a été nécessaire de trouver un terme permettant de désigner, dans les deux pays, les territoires-cible de l'étude et c'est l'expression « zones urbaines défavorisées » qui a paru la plus appropriée. D'une part, parce qu'elle fait référence aussi bien aux zones urbaine sensibles françaises qu'aux bidonvilles péruviens et d'autre part, parce qu'elle met en évidence les problèmes majeurs qui affectent ces territoires : la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce choix a été confirmé lors de la mise en

---

<sup>3</sup> A titre indicatif

Pérou et Amérique Latine :

- BOGGIO Ana et al. *La organización de la mujer en torno al problema alimentario*. CELATS. Lima 1990
- MATOS MAR José. *Estudio de las barriadas limeñas* Universidad de San Marcos, Lima, 1967
- MATOS MAR José. *Del desborde popular al Perú moderno*. Conferencia du 28 janvier. Lima, 2009.
- QUIJANO Anibal. *Imperialismo, clases sociales y Estado en el Perú: 1890-1930*. Editorial Mosca Azul, Lima, 1978.
- ROUSSEAU Stéphanie. *Mujeres y Ciudadanía*. IEP, Lima, 2012.
- SULMONT, Denis. PÉROU - Gestion participative d'un district populaire urbain : L'expérience de Villa El Salvador IN ALTERINFOS América Latina – DIAL revue mensuelle en ligne. <http://www.alterinfos.org> - article1045, juillet 2004.
- ZAPATA Antonio. *Sociedad y poder local. La Comunidad de Villa El Salvador*. DESCO, Lima 1996.
- TUESTA SOLDEVILLA Fernando. *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*. PUCP, 1989.
- ZICARDI Alicia. *Las ciudades y la cuestión social*. In Documento de lanzamiento de la RED URBAL – Unión Europea. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Méjico. Méjico, 2000.

France et pays francophones :

- BERTHELOT Jean-Wilfrid, BORDREUIL Jean-Samuel, DUBET François. *En Marge de la Ville, au cœur de la société : Ces quartiers dont on parle*. Paris, Editions de l'Aube, 1997.
- BOURDIEU Pierre (sous la direction de). *La misère du monde*, Paris, 1993 Ed. du Seuil.
- BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe. *Ville et Pauvreté. Note et Essai Bibliographique*. Ministère de l'équipement, du transport et du Tourisme. Centre de Documentation de l'Urbanisme. Paris, janvier 1995.
- FAVREAU Louis, FRECHETTE Lucie. *Développement Local et économie populaire en Amérique Latine. L'expérience de Villa El Salvador*. In *Les Cahiers du CRISE*. Québec 2002.
- MERLIN Pierre. *Les banlieues des villes françaises*. La documentation française. Paris 1998
- LAVRARD-MEYER Cécile. *Pauvreté et Démocratie au Pérou. Le vote des pauvres depuis la transition démocratique péruvienne*. L'Harmattan. Paris, 2010.
- DORE Emilie. Lima, labyrinthe urbain. *Quête de modernité et désarroi identitaire dans un quartier populaire*. L'Harmattan 2012.
- RODRIGO Jean-Michel. *Le Sentier de l'Audace. Les organisations Populaires à la conquête du Pérou ;* L'Harmattan. Paris, 1990.
- SELIMANOVSKI Catherine. *La frontière de la pauvreté*. Presses Universitaires de Rennes. 2008
- SOLON David. *Villa El Salvador, la ville née du désert*. CCFD. Paris, 1998.
- TISSOT Sylvie. *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Seuil, 2007
- VALLADARES Licia. *La favela, d'un siècle à l'autre*. Horizons Américains. Editions de la Maison des Sciences de l'Homme. Paris, 2006 ;

place des premiers entretiens exploratoires, certains acteurs rencontrés dans ce cadre ayant évoqué les effets de stigmatisation des qualificatifs souvent utilisés pour nommer leurs quartiers : « marginaux », « pauvres », « sensibles », « chauds », etc.). A leurs yeux, le terme "défavorisé" paraissait moins stigmatisant. Par ailleurs, dans les principales recherches sur les villes contemporaines consultées<sup>4</sup> il est souvent utilisée pour souligner l'élément commun à tous les contextes nationaux : le contraste entre l'incorporation urbaine des habitants de ces quartiers (au prix d'une perte des liens avec un territoire d'origine) et leur désintégration sociale, leur absence d'emprise sur l'organisation économique dominante dans la ville. Cette caractéristique propre à ces zones, apparue depuis une vingtaine d'années dans les démocraties occidentales, peut se retrouver dans des situations aussi différentes que celles des banlieues des grandes agglomérations du Sud de l'Europe, les cités d'habitat social de France, les zones de désindustrialisation du Nord-Est de l'Angleterre et les quartiers pauvres de Los Angeles<sup>4</sup>. De même, comme le montrera cette étude, cette particularité peut également être observée dans les bidonvilles de l'Amérique Latine. Leurs populations sont en effet, marquées par la rupture avec leur territoire d'origine et l'absence d'un ancrage dans leurs territoires d'arrivée, les bidonvilles. Son importance tient à la force que procure le maintien d'une relation avec le pays ou la région que l'on quitte tant que l'on n'a pas réussi à s'établir dans le lieu d'arrivée et surtout à y trouver sa place.

Plusieurs questions constituent le point de départ de cette recherche :

- *quels facteurs et quels processus sont à l'origine des bidonvilles péruviens et de zones urbaines sensibles françaises ? Existe-t-il des similitudes et des points de différenciation entre les deux ?*
- *les zones urbaines défavorisées sont-elles l'expression spatiale de la pauvreté et de l'exclusion sociale ? quelles réalités recouvrent ces phénomènes ?*
- *quels modes d'étayage familiaux et sociaux permettent à leurs habitants de faire face à la pauvreté ? Quelle est l'impact des politiques sociales et/ou les programmes de lutte contre la pauvreté sur les réalités et les initiatives locales ?*

---

<sup>4</sup> - DONZELOT Jacques, JAILLET Marie-Christine. *Séminaire International sur les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord*. Synthèse. Plan Urbain CDSM-OTAN. Juin 1996.

- ONU. *Le Millénaire Urbain. Rapport de la session extraordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies - Programme pour l'Habitat*. Nex York, juin 2001.

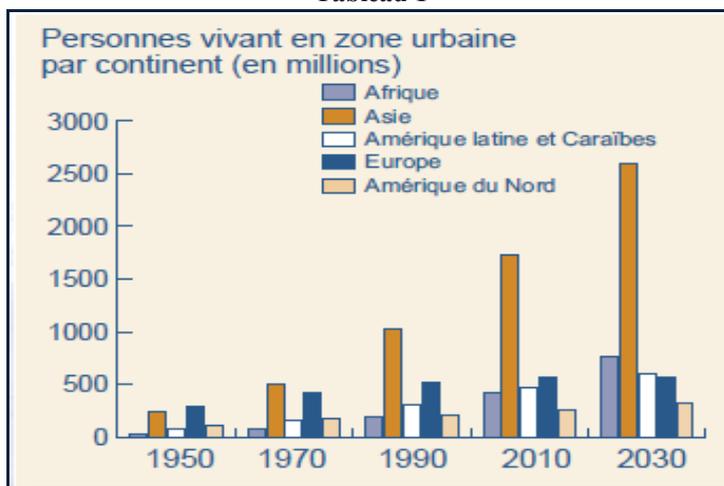
## 1.2 PAUPÉRISATION ET EXPLOSION URBAINE : L'ÉMERGENCE DES BIDONVILLES

### a) Éléments de contexte

#### ❖ *Explosion urbaine et paupérisation dans le monde*

Lieux de vie d'un habitant sur deux de la planète, les villes traversent aujourd'hui une phase inédite de leur évolution qui conjugue explosion urbaine et croissance démographique. En effet, avec un taux annuel de croissance de la population urbaine de 1,9%<sup>5</sup>, l'urbanisation de nombreux pays a atteint des seuils très élevés. Selon l'ONU, aujourd'hui, la moitié de l'humanité vit dans les villes et dans deux décennies près de 60% de la population mondiale sera citadine. Toutefois, cette croissance est inégale. Tandis que dans les pays développés ces seuils ne sont pas partout appelés à être dépassés, dans les pays en voie de développement, où les villes accueillent en moyenne 5 millions de personnes supplémentaires tous les mois, l'augmentation de la population urbaine devrait s'intensifier. Ainsi, de 2000 à 2030, la population urbaine asiatique doublerait, passant de 1,36 à 2,64 milliards de citoyens. En Afrique, la population vivant en ville passerait de 294 à 742 millions<sup>6</sup>.

Tableau 1



Source : ONU Rapport Le Millénaire Urbain. Juin 2001

De même, la croissance urbaine ne concernera pas d'abord les grandes villes de plus de 10 millions d'habitants, mais les villes moyennes (de 0,5 à 1 million d'habitants). Cette croissance résultera davantage de l'accroissement naturel des villes que des migrations rurales.

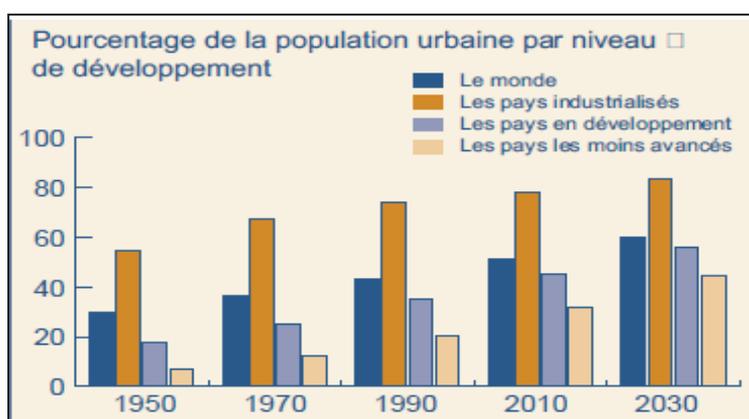
A mesure que les villes croissent en taille et en population, la question de l'équité et de la durabilité devient de plus en plus pressante pour les pouvoirs publics. Selon l'ONU, la

<sup>5</sup> L'équivalent d'une ville de 160 000 habitants apparaît chaque jour sur terre.

<sup>6</sup> DAMON Julien. « La bidonvilisation comme perspective urbaine mondiale ? » In *Demain la Ville* N° 3. Mission Prospective et Stratégie de la Délégation Interministérielle à la Ville. Paris, Mars 2009.

distribution des revenus en ville varie considérablement au sein des régions les moins développées, notamment en Afrique et en Amérique Latine où la différence entre riches et pauvres citoyens est la plus marquante. Dans les deux régions, le fossé est extrême en comparaison avec l'Europe et l'Asie, où les niveaux d'inégalité urbaine sont relativement bas. Il est à noter que les villes d'Afrique du Sud sont en tête de la liste des villes les plus inégales au monde, suivies par le Brésil, la Colombie, l'Argentine, le Chili, l'Equateur, le Guatemala et le Mexique. Les inégalités urbaines en Amérique Latine ne sont pas seulement croissantes, mais deviennent une tendance de plus en plus établie. La pauvreté urbaine est en forte progression et la proportion de la population vivant dans des conditions précaires, qui suit la même tendance, pourrait augmenter du fait de la crise financière internationale<sup>7</sup>. Ainsi, l'ONU<sup>8</sup> estime à près d'un milliard le nombre de pauvres dans le monde, dont plus de 750 millions vivant dans les zones urbaines, sans un logement ni des services de base adéquats. Il est à noter que le nombre d'habitants des bidonvilles dans le monde est en forte progression également : un milliard en 2000 et ce chiffre pourrait atteindre 1,5 milliard en 2020 et 2 milliards en 2030. Dans d'autres termes, un tiers des urbains vivent dans un bidonville aujourd'hui et en 2020, ce pourrait être le cas du quart des urbains. C'est pourquoi, partout dans le monde, les villes ont un défi majeur à relever, celui de l'intégration des habitants des zones urbaines défavorisées qui, souvent situées dans les périphéries, concentrent pauvreté et inégalités sociales et dont l'augmentation constante constitue un frein au développement économique et social des villes.

**Tableau 2**

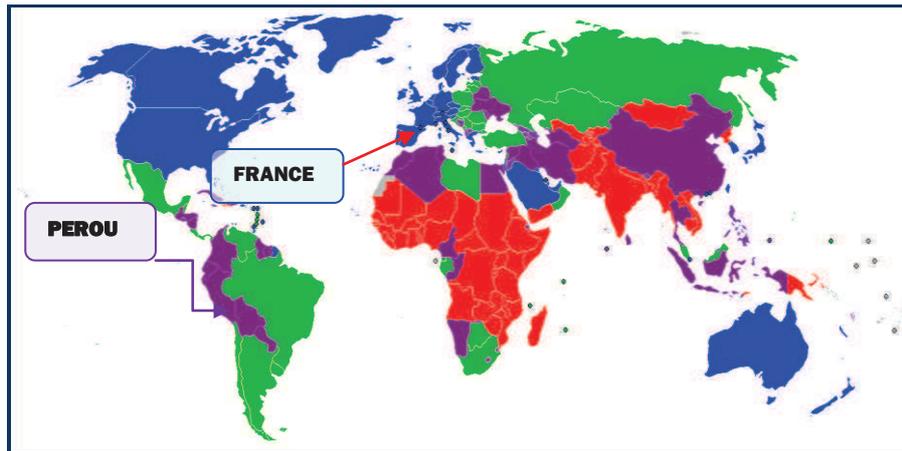


Source : ONU Rapport Le Millénaire Urbain. Juin 2001

**Tableau 3**

<sup>7</sup> ONU- HABITAT [En ligne : <http://www.un.int/wcm/content/lang/fr/pid/7316>]. 30.10.08.

<sup>8</sup> Organisation des Nations Unies (ONU). *Le Millénaire Urbain*. Rapport de la session extraordinaire de l'assemblée générale des nations unies - Programme pour l'Habitat. New York, juin 2001. pp. 5-6.



Source : Rapport « *Villes du futur, futur des villes* » – Jean Pierre SUEUR. Sénat, Délégation à la Ville Prospective, 2011

Pour Alain Touraine, que je rejoins, il est impossible de parler de l'urbanisation croissante des sociétés sans la replacer dans un contexte plus large, celui de la mondialisation de l'économie qui est le moteur de notre époque, transformant la planète en un seul monde («one world»)⁹. La distinction Nord-Sud est selon lui dépassée : *Il y a le Tiers-Monde dans les pays du Nord ...des Premiers Mondes dans certaines villes (ou pays) du Sud*. Cette économie *globalisante* crée partout, de fait, une dualisation des sociétés.

Afin de mieux comprendre les enjeux sociologiques de l'urbanisation croissante du monde, Touraine nous invite à partir des pays du Sud où depuis plusieurs décennies on parle de dualisation de l'économie et de marginalisation urbaine (surtout en Amérique latine). Ces pays –dit-il- participent à un système économique international dans lequel ils occupent une situation périphérique. Dans ces pays, une partie de la société participe à cette économie, et une autre n'y participe pas, ces sociétés étant constituées d'une économie formelle qui répond aux critères de l'économie internationale et d'une économie informelle qui s'occupe de la partie du marché qui est pauvre, qui n'a pas la possibilité de faire des achats de produits élaborés des grands circuits économiques. Mais ces constats sont aujourd'hui valables également pour les pays du Nord et de l'Est. C'est l'une des caractéristiques de la globalisation. Cela vaut pour tout le monde, la formation d'un système économique de plus en plus détaché des sociétés quelles qu'elles soient est ainsi en cours et dont le fonctionnement apparaît lié à des phénomènes d'exclusion sociale comme à l'époque de l'Europe Industrielle et de l'apparition du paupérisme.

⁹ TOURAINE Alain. *Un seul monde et toujours plus d'exclus*. In *Repères*. Pain pour le prochain. Paris, 1998 ; [En ligne : [http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Politique\\_developpement/Reperes.pdf](http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Politique_developpement/Reperes.pdf)]

Le capitalisme s'est développé là où des structures politiques, économiques, rurales et urbaines n'étaient pas fortes, ce qui a provoqué une dislocation du tissu social (de toutes les structures qui sous-tendent une société rurale ou urbaine). Cela s'est traduit par un phénomène d'urbanisation (et tous les problèmes qui en découlent), dont la cause est essentiellement économique. Cela ne tient pas uniquement à la ville ou à l'éducation. C'est l'économie qui se dégage des contrôles sociaux et politiques.

### ❖ *Paupérisation et émergence des bidonvilles*

Alors qu'à l'échelle mondiale, l'urbain se généralise, les conditions de vie des populations ne vont pas nécessairement en s'uniformisant ni dans chaque contexte national ni entre villes du Nord et villes du Sud. En effet, si l'urbanisation se généralise, les inégalités et les processus d'exclusion sociale se renforcent. L'embourgeoisement des centres et l'appauvrissement et dégradation de certaines zones périurbaines introduisent des différenciations importantes au sein même des villes. Ainsi, pauvreté, marginalité et inégalités sociales sont de plus en plus visibles dans les villes riches du Nord, mais également dans celles du Sud. Le fossé séparant le monde développé du monde en voie de développement se creuse et ce, malgré les propositions des sommets internationaux qui font de la lutte contre la pauvreté le principal défi du XXIème siècle.

Au niveau international, la terminologie pour dénommer les zones urbaines défavorisées est très variée : « *barriadas* » au Pérou<sup>10</sup>, « *favelas* » au Brésil, « *villas miseria* » en Argentine, « *ghettos* » aux Etats-Unis, « *armenviertel* » en Allemagne « *problemomrade* » en Suède, « *suburbios* » en Espagne, « *bidonvilles* » dans les pays du Maghreb arabe, « *zones urbaines sensibles* » ou « *quartiers chauds* » en France, « *kijiji* » au Kenya, « *bustee* » en Inde, « *townships* » en Afrique du Sud ... quelque soit le contexte national ou le niveau de développement et de richesse du pays où elles se situent ces expressions diverses et variées désignent tantôt les conditions d'existence de leurs habitants (quartier pauvre, quartiers en marge de la société), tantôt leur position par rapport aux pouvoirs publics (zones urbaines sensibles, zones problématiques.) ou bien, la configuration et modalités de construction des habitations (constructions faites de bidons d'huile d'olive, de l'argile, du carton ou d'autres matériaux de récupération)\*.

\* Bidonville : Nom en Afrique du Nord désignant des quartiers urbains et suburbains constitués de cabanes faites de matériaux de récupération, en particulier de métaux provenant de vieux bidons. Dans ces agglomérations s'entassent des populations qui chassées des campagnes par le chômage et la faim, ne trouvent pas de travail dans les villes.  
Source : Grand Larousse Encyclopédique. Paris, librairie Larousse, 1960.

<sup>10</sup> Au Pérou, le terme « *Barriada* » est utilisé pour désigner un quartier ou la partie d'un quartier marginal, situé en général sur des terrains vagues, avec des constructions précaires et dont la population est pauvre. D'autres termes sont également utilisés pour désigner ces quartiers : « *Pueblos jóvenes* » (Peuples jeunes), « *asentamientos humanos* »

Elles témoignent également de l'universalité du phénomène et traduisent la difficulté à trouver une définition unique permettant de mesurer avec précision son évolution. En dépit de ces différences sémantiques, ces zones urbaines défavorisées ont un dénominateur commun : elles concentrent ce que la ville rejette, son « trop plein », des populations en difficulté, aux structures familiales fragiles, exposées plus que d'autres catégories sociales aux risques du chômage et de la pauvreté.

Selon l'Organisation des Nations Unies (ONU), actuellement, près d'un milliard d'habitants de la planète, soit la moitié de l'humanité, vit dans des *établissements humains*<sup>11</sup> qui n'ont pas cessé de croître au cours des deux derniers siècles, notamment, dans la deuxième moitié du vingtième siècle.

Leur évolution a en effet été particulièrement intense dans cette période ce qui n'est pas sans lien avec le processus d'urbanisation des pays en voie de développement.

### **Encadré 1** **LES BIDONVILLES \***

Le terme de « *slum* » (taudis) est apparu pour la première fois à Londres au XIXème siècle, pour désigner l'habitat des classes laborieuses urbaines émergentes, situé près des usines qui les employaient, dans des zones surpeuplées et mal desservies.

L'Europe entière est également concernée. Un exode rural massif aura lieu entraînant un réel engorgement des villes. La population ouvrière, bien trop importante pour la capacité d'accueil des villes, s'agglutine dans des logements de fortune, près des usines situées en périphérie des villes. Ce phénomène se résorba peu à peu lors de la création des logements ouvriers ou sociaux, et des aides à la pierre et au logement.

Le terme « *bidonville* », quant à lui, est apparu dans les pays du Maghreb arabe, en 1936, sur fonds de colonisation et de crise mondiale, pour désigner un habitat précaire, fait avec des bidons de pétrole qui, dépliés et assemblés, permettaient de construire un abri plus ou moins étanche aux intempéries, sur un terrain occupé illégalement.

Son usage en France date des années 50 et concerne aussi bien les taudis du tiers monde que les quartiers illégaux installés dans la périphérie des villes européennes.

Un bidonville est un ensemble plus ou moins vaste d'habitats précaires, où la misère est concentrée

Après la seconde guerre mondiale, avec les vagues d'immigrants issus principalement du Maghreb, les villes européennes seront à nouveau incapables d'accueillir les populations pauvres. En France l'exemple le plus connu est celui du bidonville de Nanterre, le plus grand de cette époque.

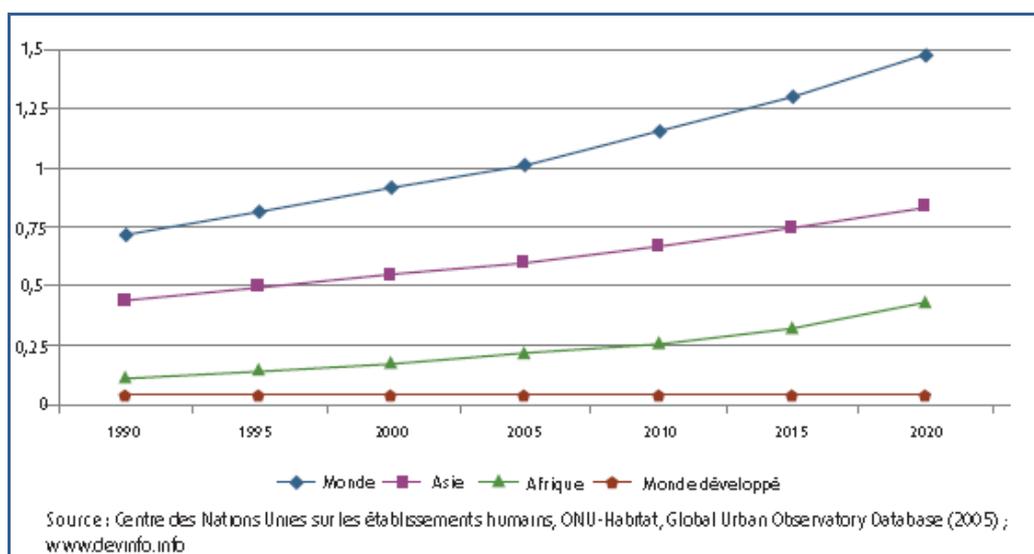
Dans les années 50, dans les pays en voie de développement, l'émergence des bidonvilles, est liée d'une part, à la paupérisation des campagnes. Beaucoup de gouvernements du tiers-monde qui viennent de récupérer leur indépendance après de longues années de tutelle coloniale, tentent de transposer les modèles de développement des pays riches en misant sur un développement urbain, au détriment des zones rurales. Délaissés, bousculés par la pression démographique et la misère, les agriculteurs voient dans la ville leur seule possibilité de survie. D'autre part, elle est liée à l'image véhiculée de la ville qui est présentée comme un lieu permettant des revenus plus importants et l'accès à de meilleures conditions de vie.

L'offre de logements étant inférieure au flot de population qui débarque dans les villes, l'unique solution pour ces migrants se situe hors de la ville. Construire une baraque au plus près du lieu de travail, telle fut la première réaction de ces paysans rejetés par la ville. Ainsi, apparurent donc, dans tous les « vides urbains » et en périphérie, les bidonvilles.

<sup>11</sup> C'est ainsi que l'ONU désigne les zones urbaines défavorisées

Ainsi, en 2008, alors que la population mondiale devient majoritairement urbaine, un tiers des individus recensés comme urbains vivaient dans des bidonvilles, dont 90 % dans les pays en voie de développement<sup>12</sup>.

**Tableau 4**  
**LA CROISSANCE DES BIDONVILLES**  
**(En milliards d'habitants)<sup>13</sup>**



Les bidonvilles d'aujourd'hui sont beaucoup plus grands et comptent beaucoup plus d'habitants que ceux que l'Europe et l'Amérique du Nord avaient connus au XIX<sup>ème</sup> siècle. Les favelas de Rio de Janeiro, par exemple, comptent presque autant d'habitants que toute la ville d'Helsinki et les habitants des bidonvilles de Mumbai, soit plus de 5 millions de personnes, dépassent en nombre la population totale de Nairobi. De même, selon l'ONU<sup>14</sup>, c'est en Afrique subsaharienne que les taux de croissance urbaine et de croissance des bidonvilles sont les plus élevés. Ils atteignent respectivement 4.58 % et 4.53 % par an, soit presque deux fois ceux de l'Asie du Sud, où ils s'établissent respectivement à 2.89 % et 2.2 % par an. En Asie occidentale, les taux annuels de croissance urbaine et de croissance des bidonvilles sont assez similaires, à respectivement 2.96% et 2.71%, alors qu'en Asie orientale et en Amérique latine les taux de croissance des bidonvilles sont significativement plus bas que ceux de la croissance urbaine, bien qu'ils soient relativement importants dans ces deux régions: respectivement 2.28% et 1.28% par an.

<sup>12</sup> Selon Julien DAMON, l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Japon, l'Europe de l'Ouest et le Canada sont quasiment invisibles sur ce genre de carte, en raison de la faiblesse du phénomène observé.

<sup>13</sup> DAMON Julien. « La bidonvillisation comme perspective urbaine mondiale ? » In Demain la Ville N° 3. Mission Prospective et Stratégie de la Délégation Interministérielle à la Ville. Paris, Mars 2009.

<sup>14</sup> Source : ONU-Habitat. Observatoire urbain mondial. 2005

**Tableau 5**  
**POPULATION ET TAUX ANNUEL DE CROISSANCE DES BIDONVILLES**

Région	% des bidonvilles	Population des bidonvilles (en milliers de personnes)	% des bidonvilles	Population des bidonvilles (en milliers de personnes)	% des bidonvilles	Population des bidonvilles (en milliers de personnes)	Taux annuel de croissance des bidonvilles (%)
	1990	1990	2001	2001	2005	2005	
MONDE	31,3	714 972	31,2	912 918	31,2	997 767	2,22
Régions développées	6,0	41 750	6,0	45 191	6,0	46 511	0,72
EURASIE (pays de la CEI)	10,3	18 929	10,3	18 714	10,3	18 637	-0,10
Pays européens de la CEI	6,0	9 208	6,0	8 878	6,0	8 761	-0,33
Pays asiatiques de la CEI	30,3	9 721	29,4	9 836	29,0	9 879	0,11
Régions en développement	46,5	654 294	42,7	849 013	41,4	933 376	2,37
Afrique du Nord	37,7	21 719	28,2	21 355	25,4	21 224	-0,15
Afrique subsaharienne	72,3	100 973	71,9	166 208	71,8	199 231	4,53
Amérique latine et Caraïbes	35,4	110 837	31,9	127 566	30,8	134 257	1,28
Asie orientale	41,1	150 761	36,4	193 824	34,8	212 368	2,28
Asie orientale, hors Chine	25,3	12 831	25,4	15 568	25,4	16 702	1,76
Asie du Sud	63,7	198 663	59,0	253 122	57,4	276 432	2,20
Asie du Sud-Est	36,8	48 986	28,0	56 781	25,3	59 913	1,34
Asie occidentale	26,4	22 006	25,7	29 658	25,5	33 057	2,71
Océanie	24,5	350	24,1	499	24,0	568	3,24

Source : ONU-HABITAT 2005, Observatoire urbain mondial, Programme des indicateurs urbains, Phase III  
 Note : « % bidonvilles » indique la proportion de la population urbaine habitant dans des bidonvilles, les chiffres de 2005 sont des projections.

L'Asie compte le plus grand nombre de citoyens vivant dans des bidonvilles. En Asie du Sud, les habitants des bidonvilles représentent la moitié de la population urbaine. La Chine et l'Inde réunissent à elles deux près de 40 % des taudis du monde. Cependant, en proportion, c'est l'Afrique subsaharienne qui vient en tête avec quelque trois quarts de ses citoyens dans des bidonvilles. L'urbanisation y est devenue quasi synonyme de croissance des taudis. L'Amérique Latine occupe également les premiers rangs de ce triste classement.

**Tableau 6**

Régions	Taux de croissance urbaine	Taux de croissance des bidonvilles
Croissance urbaine significativement plus élevée que celle des bidonvilles		
Amérique latine et Caraïbes	2,21	1,28
Afrique du Nord	2,48	-0,15
Asie orientale	3,39	2,28
Asie du Sud-Est	3,82	1,34
Croissance urbaine et croissance des bidonvilles similaires		
Asie occidentale	2,96	2,71
Asie du Sud	2,89	2,20
Afrique subsaharienne	4,58	4,53
Monde développé	0,75	0,72
Monde	2,24	2,22

Source : ONU-HABITAT 2005, Observatoire urbain mondial

Les bidonvilles ne sont pas exclusifs aux pays sous-développés, toutefois, dans ces derniers leur croissance a pris des dimensions alarmantes à un tel point que la pauvreté urbaine et les bidonvilles sont devenus des synonymes et cette urbanisation massive de la pauvreté est aggravée par l'incapacité des gouvernements des pays en voie de développement à gérer l'exode et la marginalisation des populations pauvres et à améliorer l'accès de ces populations aux villes, non seulement à des logements et à des services de base améliorés, mais aussi à des possibilités d'emploi ainsi qu'à une représentation politique directe. A cela s'ajoute l'absence de volonté politique qui ne vise pas la satisfaction des besoins des plus démunis d'une manière équitable ou durable.

Tableau 7

<b>POPULATION VIVANT DANS DES BIDONVILLES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT</b>			
	<b>Population urbaine en millions</b>	<b>Part de la population urbaine vivant dans un bidonville en %</b>	<b>Nombre d'habitants des bidonvilles en millions</b>
Pays en développement	2 634,2	32,7	862,5
Afrique du Nord	95,6	13,3	12,7
Afrique subsaharienne	345,5	61,7	213,1
Amérique latine et Caraïbes	482,5	23,5	113,4
Asie de l'Est	731,6	28,2	216,5
Asie du Sud	573,7	35	200,5
Asie du Sud-Est	257,7	31	79,9
Asie de l'Ouest	145,1	24,6	35,7
Océanie	2,4	24,1	0,6

Source : UN - Habitat

Dans les pays en développement, un peu plus de 862 millions de personnes vivent dans des bidonvilles en 2012<sup>15</sup>. Ces données cachent des disparités importantes selon les aires géographiques observées. Que ce soit en valeur absolue ou en proportion de personnes vivant en bidonville au sein de la population urbaine, le phénomène touche de manière particulièrement importante l'Afrique subsaharienne : 62 % des citoyens vivent ainsi dans des conditions de logement particulièrement insalubres. En Asie du sud (l'Inde pour l'essentiel), c'est 35 % des citoyens qui vivent dans un cadre comparable. Si l'on estime à plus de 200 millions le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles dans l'est de l'Asie, le taux chute à 25 % lorsqu'on le rapporte à l'ensemble de la population urbaine.

<sup>15</sup> onu ; State of the world's cities 2012/2013. [En ligne : <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3387> ]

Le même rapport précise que de 1990 à 2012, la population des bidonvilles est passée de 650 à 862 millions de personnes, soit 200 millions de personnes supplémentaires. Mais cette hausse est moins rapide que la progression de la population totale des pays en développement. Depuis vingt ans, la part des habitants vivant dans des taudis dans le monde diminue de façon constante. En 1990, au sein des seuls pays en développement, on estimait à 46,2 % la proportion d'habitants vivant dans un bidonville, contre un tiers en 2012. Les phénomènes de pression démographique et l'accentuation des migrations des campagnes vers les villes posent des défis considérables pour les pays en développement. Les besoins en logements et en infrastructures qui y sont liés (traitement des déchets, réseaux urbains d'énergie, alimentation en eau, etc.) sont énormes.

**Tableau 8**

<b>EVOLUTION DE LA POPULATION DES BIDONVILLES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT (UNITE : MILLIERS )</b>	
Année	Nombre de personnes
1990	650 444
1995	711 832
2000	759 915
2005	793 723
2007	803 280
2010	819 969
2012	862 589

Source : UN-HABITAT

Les données sur les populations vivant dans des bidonvilles sont par définition très approximatives, pour plusieurs raisons. D'une part, les recensements y sont très rares et opérés dans des conditions difficiles. D'autre part, un bidonville est défini par les Nations Unies comme « une zone urbaine très densément peuplée, caractérisée par un habitat inférieur aux normes et misérable », mais dans la réalité il n'existe pas une coupure nette entre les formes d'habitats dignes et indignes et il est difficile de déterminer les logement conforme aux normes et ceux qui ne le sont pas.

### ***b) Les bidonvilles en France***

En France, après la Seconde Guerre Mondiale, en raison de la destruction de certaines cités ouvrières, de l'exode rural, ainsi que de l'arrivée de main-d'œuvre étrangère, sur fond de prospérité économique, se pose un problème crucial de logement pour les sans-abris et les immigrés. Ainsi, les populations en mal de logement sont obligées de s'installer dans des baraques sans aucun confort, en périphérie des grandes

viles. Ces bidonvilles deviennent au fil du temps de véritables zones de marginalité<sup>16</sup>. Sans eau courante ni électricité, lieu de descentes de polices régulières et brutales, d'incendies, d'infestation de rats, les bidonvilles étaient faits de baraques en tôle et bois. Les rues, très étroites étaient transformées en borbier par la pluie.

De 1950 à 1971, plusieurs milliers de personnes, pour l'essentiel venues du Maroc et l'Algérie habitent le plus vaste et le plus insalubre des bidonvilles de Nanterre baptisé « La Folie », du nom de la gare voisine. Sur fond de crise du logement et de guerre coloniale en Algérie, les immigrés venus travailler dans le secteurs du bâtiment et de l'automobile sont le plus mal lotis. Le nombre de baraques augmente en dépit de conditions difficiles : un unique point d'eau pour 8 à 10 mille habitants, pas d'électricité ni de ramassage des ordures et une seule adresse administrative pour tous : le 127, rue de la Garenne<sup>17</sup>. Selon Yvan GASTAUT<sup>18</sup> la « question des bidonvilles », placée au carrefour des politiques du logement et de l'immigration, a représenté un souci majeur pour les pouvoirs publics et plus largement pour l'opinion publique. L'auteur souligne également qu'il n'est peu de vague migratoire à cette époque, en France, qui n'ait, à ses débuts, connu le stade du taudis. Insalubres et dangereux pour la santé de ceux qui habitaient, les bidonvilles étaient devenus également avilissants sur le plan social, stigmatisant ceux qui étaient contraints d'y vivre. Ils ont constitué le mode d'habitat le plus répandu chez les migrants pauvres jusqu'aux années soixante-dix et malgré l'importance des flux migratoires (Maghrébins, Italiens et Polonais), l'Etat français refusait d'intervenir dans le domaine de l'habitat afin d'éviter d'officialiser sur le territoire national des concentrations de populations de différentes origines. C'est dans les années cinquante, à la suite de la création de l'Office National d'Immigration (ONI), que les pouvoirs publics commencent à se préoccuper du dossier du logement des immigrés et des pauvres en général, non sans mal car les opportunités de logement offertes par l'Etat étaient insuffisantes et les bidonvilles représentaient une solution de fortune, informelle et illégale, face à l'insuffisance de l'action publique.

En 1966, alors que le gouvernement ne disposait pas de chiffres officiels et que certains médias menaient leurs propres sondages pour alerter les pouvoirs publics de l'ampleur des problèmes de leurs habitants, le Ministère de l'Équipement conduit une enquête nationale afin d'évaluer la situation des bidonvilles<sup>19</sup>. Les résultats permettent de dresser

---

<sup>16</sup> GASTAUT Yvan. *Les bidonvilles lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses*. IN Cahiers de la Méditerranée, Vol. 69. Etre marginal en Méditerranée (XVIème – XXIème siècles).

<sup>17</sup> MAFFRE Laurent. *Demain, demain. Le bidonville de la Folie, Nanterre*. [En ligne : <http://strabic.fr/127-rue-de-la-Garenne-Le.html>]

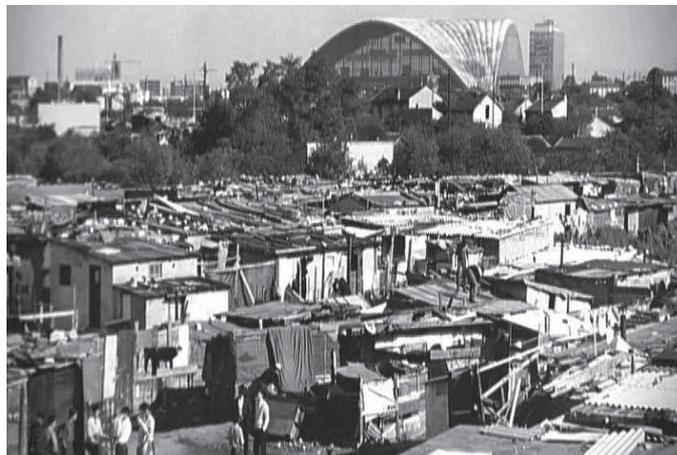
<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ministère de l'Équipement et du Logement, *Etudes sur la résorption des bidonvilles*, rapport 771142C3569, 1966.

un état des lieux du problème. Ainsi, l'enquête montre que sur 225 bidonvilles repérés, leurs habitants étaient concentrés principalement dans trois régions : Paris et sa banlieue, avec 119 bidonvilles recensés, accueillait 62 % (4.100 familles et 47.000 personnes), la Provence 19 % et le Nord (8 %). De même, huit communes hébergeaient à elles seules les deux tiers de la population des bidonvilles : Champigny-sur-Marne (15.000), Nanterre (10.000), Saint-Denis (5.000), La Courneuve (2.500), Gennevilliers (2.500), Massy (1.000), ainsi que Marseille (8.000), Lille (4.000) et Toulon (2.000).

L'enquête précise également que ces bidonvilles hébergeaient environ 75.000 personnes, majoritairement, mais non exclusivement, de nationalité étrangère (42% de Maghrébins, 21% de Portugais, 6% d'Espagnols et 20% de Français parmi lesquels beaucoup habitaient à Noisy-le-Grand (composé à 80% de Français). Les bidonvilles ne regroupant qu'une seule nationalité n'existaient pas mails, bien que fondés sur une diversité de nationalités il y avait toujours une dominante ethnique dans chaque quartier. A St. Denis, par exemple, les portugais étaient majoritaires.

Enfin, parmi les 89 bidonvilles de la région parisienne recensés à cette époque, ceux de Nanterre, situé à l'emplacement actuel de la Préfecture des Hauts-de-Seine, (abritant 14 000 personnes, principalement des algériens), de Noisy-le-Grand et de Champigny-sur-Marne furent les plus notoires.



Bidonville de Nanterre<sup>20</sup>

Le bidonville de Nanterre à deux pas du Centre des Nouvelles Industries et Technologies(CNIT), symbole de la modernité, bâti entre 1956 et 1958. © Jean Pottier

Dans les années 1960 Colette Pétonnet<sup>21</sup> et Jeans Labbens<sup>22</sup> mènent les premières études sociologiques sur ce « quart monde » ou ces « cités de transit ». Ces études commencent au Camp de Noisy le Grand ; mais elles ont été étendues à 3 autres cités

<sup>20</sup> <http://www.union-habitat.org/les-hlm-le-mag/bloc-notes/%C2%AB-bidon-bidon-bidonville-%C2%BB>

<sup>21</sup> PETONNET Colette. «*On est tous dans le brouillard. Essai d'ethnologie urbaine* ». Paris, CTHS, 2012.

<sup>22</sup> LABBENS Jean. *Le Quart Monde. La condition prolétarienne*. Science et Service. Paris, 1969.

d'urgence de la région parisienne devenues dans les années 60 « les derniers refuges d'une population exclue »<sup>23</sup>. Labbens disait de ces bidonvilles qu'ils étaient le plus souvent peuplés d'étrangers : espagnols, maghrébins, portugais, yougoslaves, etc. Leurs habitants étaient selon lui, misérables, mais moins misérables que dans leur pays d'origine, la France leur offrant des possibilités qu'ils ne pouvaient pas trouver chez-eux, leur misère était une misère en France et non pas une misère de France. Dans cette étude, Labbens pose la question de la pauvreté, condition du progrès économique ou corollaire de la croissance son postulat étant la reconnaissance d'un sous-prolétariat social synonyme d'un sous-prolétariat du travail. Rappelant la thèse d'Aron qui souligne que l'élimination de la misère n'est aucunement corollée avec le développement de l'ensemble de la société, Labbens précise que la pauvreté en France est vécue par une minorité dont la situation est proche de celle des habitants du Tiers-Monde. Ainsi, il décrit cette misère des Français dans le cadre précis des 4 cités d'urgence, dont la réalité est le plus souvent cachée à la différence de celle des bidonvilles du Tiers-Monde. Leur appellation courante (marginiaux, inadaptés, laissés pour compte) ne rend pas compte de leur origine, le Quart-Monde est composé d'anciens ruraux qui n'ont pas pu retrouver du travail dans le monde industriel et d'anciens citadins que les opérations de rénovation urbaine ont chassé de leurs anciens quartiers. Leur bas niveau socioculturel et leur très faible qualification contribuant à les empêcher d'acquérir un niveau de vie leur permettant d'échapper à l'isolement. Pour Labbens, la pauvreté est un phénomène irréductible, quelque soient les mesures d'assistance que les collectivités puissent tenter. La pauvreté ne finit pas là où s'instaure des systèmes d'assistance si ceux qui en bénéficient ne retrouvent pas une insertion professionnelle et sociale durable. La pauvreté du Quart-Monde ne peut être combattue qu'en s'attaquant au mal logement, à la répartition inégale des ressources et à l'éducation, entre autres : « ...Parce qu'elle pose un problème au niveau de la société tout entière, la pauvreté ne saurait être éliminée par l'action du service social, la solution est bien au-delà des possibilités de ce dernier quand bien même on en augmenterait les effectifs et les moyens. Pour en finir avec la pauvreté, une volonté politique est nécessaire ... »<sup>24</sup>

L'enquête de Colette Pétonnet, quant à elle, aura duré cinq ans (1970-1975). Elle est basée sur l'observation des bidonvilles de la région parisienne. Durant la période de cette enquête, les habitants des bidonvilles autour de Paris vont être relogés dans de grands ensembles de type HLM. Elle décrira alors les effets dévastateurs du relogement autoritaire qui est vécu par la plupart des habitants de ces bidonvilles comme un abandon, gommant les singularités et engendrant la peur et la méfiance de l'autre. Son étude a permis de connaître la réalité de ces quartiers et l'entassement arbitraire imposé

---

<sup>23</sup> Ibid. pp. 31-32

<sup>24</sup> LABBENS Jean. Ibid. pp 277-279.

aux habitants des banlieues générant par la suite la perte de la solidarité et de l'initiative que l'on pouvait observer dans les bidonvilles. Pour Pétonnet, la cité constitue un « *magma humain à l'équilibre instable toujours menacé d'ébullition* »<sup>25</sup>, elle va même jusqu'à comparer la vie dans la cité à la vie dans un univers carcéral dressant à travers les témoignages recueillis durant cinq années d'étude un tableau extrêmement vivant des classes populaires dans ces lieux de transit, essentiellement constitués d'immigrants portugais et espagnols. Elle décrit ainsi l'arrivée des « Ibériques » en France, accueillis par les parents ou les connaissances du même village qu'eux. Cette organisation permet aux immigrants d'arriver en France avec une certaine sécurité surtout en ce qui concerne le logement. De même, elle observe l'arrivée de bon nombre de Français qui se rendent à Paris désorientés et avec très peu d'argent qui deviennent des déracinés au sens propre, contrairement aux Ibériques qui sont eux directement transplantés dans la société française. Tout au long de son travail elle va souligner les problèmes sociaux des deux moitiés de la population, immigrants et Français.

Yvan GASTAUT<sup>26</sup> s'intéresse également à ces réalités et précise que la vie quotidienne des habitants de ces cités était ponctuée par des difficultés parfois inextricables :

*« ...Vivre au bidonville représentait un réel handicap pour la vie quotidienne. Le rapport à l'Administration était par conséquent conflictuel, chargé de malentendus et de rapports de force. Moyen efficace de pression, ne pas reconnaître les baraques comme un lieu d'habitation : l'adresse en bidonville, même si elle est reconnue valable pour l'établissement de certains documents et l'obtention de certains droits, ne l'est plus pour d'autres. Plusieurs mairies refusaient d'inscrire l'adresse d'un bidonville sur les cartes d'identité, les livrets de famille. Sur la carte de séjour et de travail, les préfectures indiquaient absence de domiciliation, précisaient vaguement vit en bidonville ou encor, jugeaient plus gravement "présence sans intérêt en France..." »*



**Le bidonville de Noisy-le Grand (1954-1974)** <sup>27</sup>

*« ...A côté de la répression sanitaire, une répression politique se produisait dans les bidonvilles. La période de la guerre d'Algérie le met en relief, notamment à Nanterre : le contrôle de la population algérienne était un enjeu*

<sup>25</sup> PETONNET Colette. Ibid. pp.290-291

<sup>26</sup> GASTAUT Yvan. « *Les bidonvilles lieux d'exclusion et de marginalité en France durant les trente glorieuses* ». IN Cahiers de la Méditerranée, Vol. 69. Etre marginal en Méditerranée (XVIème – XXIème siècles).

<sup>27</sup> Photo ATD Quart Monde: <http://www.atd-quartmonde.org/Memoire-des-bidonvilles.html>

de lutte interne au mouvement nationaliste algérien entre MNA et FLN mais aussi l'objet d'une surveillance particulière des autorités françaises. En 1958, le préfet de police de la Seine, Maurice Papon, avait détaché dans la police parisienne les "Képis bleus", corps composé de supplétifs musulmans algériens spécialisés dans « l'action psychologique » au sein de la population des bidonvilles. Il fallait rechercher les cellules du FLN : pour cela, la répression redoubla par des descentes dans les bidonvilles de la région parisienne... »<sup>28</sup>

### ❖ *Face à l'exclusion, la solidarité.*

Le sort des habitants de ces bidonvilles suscitait l'intérêt de militants antiracistes sensibilisés aux questions de la pauvreté et de l'immigration. Les bidonvilles exerçaient une sorte de fascination : c'était le moyen pour des associations et des groupes divers de mettre en œuvre leur philosophie. Une action militante s'est portée sur les taudis souvent à la grande surprise des habitants. Ils ont également suscité l'intérêt des syndicats et surtout de l'extrême gauche : démarchage, rencontres, implantation d'antennes se sont multipliés au cours des années soixante. En 1964, par exemple, la CGT ouvrit des permanences hebdomadaires dans plusieurs bidonvilles en langue portugaise et arabe. En 1965, l'université de Nanterre fut construite sur un terrain jouxtant les bidonvilles. La proximité de ces deux éléments constituera plus tard un mélange explosif. Plusieurs étudiants n'hésitèrent pas à tenter de faire entrer les enfants ou adolescents du bidonville au restaurant universitaire, obligeant la police à intervenir pour chasser ces jeunes venus manger gratuitement<sup>29</sup>. Au moment des événements de mai 1968, un mouvement spontané des étudiants s'engagea en faveur des populations des bidonvilles d'une manière théorique sous la forme de tracts, affiches, réunions publiques et d'une manière pratique en se rendant physiquement au bidonville de "La Folie" tout proche. Les étudiants envahirent les taudis, voulant convaincre les travailleurs étrangers à manifester.

La réaction des habitants, peu avertis du sens du mouvement social, était proche de la panique. Les migrants ayant cru que des événements graves se préparaient ont craint de faire les frais de cette situation : plusieurs milliers d'entre eux firent leurs valises. La crainte fut rapidement exploitée par plusieurs compagnies de transport privé qui, attirées par la perspective de gains juteux mirent en place des services d'autobus des bidonvilles vers l'Italie, l'Espagne et surtout le Portugal : en deux semaines 10.000 Portugais rentrèrent au pays. La relation un peu artificielle entre immigrés du bidonville et étudiants de mai ne se fit pas sans heurts et incompréhensions, mais les effets furent positifs de part et d'autre. Cet élan de solidarité fut également relayé par des

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> GASTAUT Yvan. *Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalisation en France pendant les trente glorieuses.* In Cahiers de la Méditerranée N° 69/2004. [En ligne: <http://cdlm.revues.org/829#tocto1n2>]. p. 44.

associations humanitaires telles que l'association Emmaüs de l'Abbé Pierre, CIMADE, le Comité Lyautey, le Secours Catholique et l'association Aide à Toute Détresse (ATD Quart Monde)<sup>30</sup> qui dans son journal *Igloo* (du nom des tentes offertes aux plus démunis) s'était donné pour objectif la "*disparition des bidonvilles par des solutions humaines et favorables à la population qui les constitue*".

Cette expérience montre que la solidarité et l'entraide ont des limites, elles peuvent atténuer les effets de l'exclusion et permettent d'apprendre à se connaître et à agir ensemble pour améliorer son cadre de vie, mais, de façon isolée, elles ne constituent pas une véritable alternative pour éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale, ces dernières étant avant tout la conséquence d'un contexte économique social et culturel propre à la France de l'après Seconde guerre mondiale. Plus qu'un territoire, le bidonville constituait la manifestation d'une culture de l'exclusion déclinée sur un mode spatial. Yvan Gastaut<sup>31</sup> souligne que ces bidonvilles avaient suscité en France des intérêts divers: pouvoirs publics forcés de prendre en compte ces îlots d'habitation pour les résorber ; agents économiques attirés par la perspective de profits ; opinion publique sensibilisée à la question de la pauvreté. Ainsi, ils étaient devenus des lieux de rencontre interculturelle mettant en lumière la question de l'exclusion et les interventions de fonctionnaires, de policiers ou même de militants étaient souvent chargées de malentendus, de défiances de peurs réciproques, de paternalisme, de racisme mais aussi de bienveillance et de solidarité.

### ❖ *La disparition des bidonvilles en France*

Pour les différents gouvernements des IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> Républiques, l'éradication des ces baraquements restait la seule alternative pour mettre en œuvre une politique cohérente du logement des migrants, "*l'arithmétique des bidonvilles*" étant selon Eugène Claudius-Petit<sup>32</sup> la comparaison entre la courbe d'évolution du nombre d'habitants en

---

<sup>30</sup> Fondée en 1957 à partir du camp de Noisy-le-Grand, par le père Joseph Wresinsky, Aide à Toute Détresse (ATD) - Quart Monde, publiait le journal « Igloo » (nom des tentes offertes aux plus démunis) et s'était fixé comme objectif la disparition des bidonvilles par des « solutions *humaines et favorables à la population qui les constitue* ». L'association ne voulait pas remplacer les services sociaux déjà existant mais apprendre aux familles à en bénéficier, les encourager à multiplier les contacts en dehors du bidonville. Ce mouvement fut choisi et subventionné par le Gouvernement pour *humaniser* les bidonvilles à partir de 1966. L'association partait du principe que les services officiels, lorsqu'ils ne sont pas inexistantes, n'étaient généralement pas adaptés aux besoins des habitants du bidonville : toute une préparation, une adaptation préalable était nécessaire.

A cet effet furent créés des jardins d'enfants, des clubs d'adolescents, des cours de rattrapage scolaire, d'alphabétisation, d'apprentissage administratif, de catéchisme, des bibliothèques, des centres de prévention médicale. Au bout de quelques années, les possibilités d'échanges avec l'extérieur se multiplièrent en même temps que la possibilité de s'initier à la langue, aux lois et aux modes de vie de la France. L'un des principaux objectifs fixés, intégrer les enfants dans le système scolaire, était en partie réalisé en 1967.

<sup>31</sup> GASTAUT Yvan. Ibid.

<sup>32</sup> GASTAUT Yvan. *Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalisation en France pendant les trente glorieuses*. In Cahiers de la Méditerranée N° 69/2004. [En ligne: <http://cdlm.revues.org/829#tocto1n2>]. p.16-17.

bidonville et celle du nombre de personnes relogées en HLM. L'intérêt suscité par le logement à loyer modéré s'inscrivait dans une réflexion plus globale sur le logement dans les années d'après-guerre. Les actions ont été nombreuses : création du Fonds national d'amélioration de l'habitat (FNAH) en 1948 ; première véritable mobilisation de l'opinion en 1954 ; création des Zones d'Urbanisation Protégée (ZUP) en 1958.

A partir de 1960, les discours officiels sur la disparition des bidonvilles se succédèrent régulièrement. A l'Assemblée Nationale en 1964, on évoqua pour la première fois la notion de "*grands ensembles*" comme palliatif à l'habitat précaire lors d'une séance de travail destinée à préparer une future loi sur "*l'expropriation de terrain dans les bidonvilles*". Il fallait supprimer ces *zones de marginalité* pour des raisons avant tout morales, afin d'éviter l'exclusion. Les propos d'André Fanton, rapporteur reflètent l'esprit général<sup>33</sup> : "*L'existence aux portes de très nombreuses villes de ce que l'on appelle dans le langage courant bidonville est particulièrement scandaleuse au XX<sup>ème</sup> siècle Les conditions dans lesquelles vivaient des êtres humains sur ces terrains depuis très longtemps abandonnés ont pu paraître peu choquantes à l'origine parce qu'ils y logeaient dans des baraquements provisoires. Mais ces conditions se sont rapidement aggravées, d'autres familles s'y étant installées dans des abris de fortune, consolidés tant bien que mal et c'est cet ensemble qui a formé les bidonvilles qui peuvent être considérés comme la honte de nos cités*". Ces travaux aboutirent à la loi Debré du 14 décembre 1964 dont le principal objet était l'éradication des bidonvilles. En 1966, le vote de la loi Nungesser secrétaire d'Etat au logement, un colloque sur la migration algérienne et la mise en place d'une Commission permanente interministérielle pour supprimer l'habitat précaire, s'inscrivaient dans le cadre du Plan national de résorption des bidonvilles en cinq ans, programmé par le ministère de l'Equipement et réajusté par la loi Vivien, secrétaire d'Etat au logement du 10 juillet 1970<sup>34</sup>.

Les derniers bidonvilles ont disparu une décennie plus tard, dans les années soixante-dix, période pendant laquelle cette question se posait avec de plus en plus d'insistance dans une opinion influencée par les incidents de mai 1968 dont les principaux acteurs présentaient les bidonvilles comme le revers de la médaille de la société capitaliste. Après le drame survenu dans un foyer d'Aubervilliers en janvier 1970 (la mort par asphyxie de quatre travailleurs immigrés) l'émotion et les critiques poussèrent le gouvernement à donner des signes concrets d'une action imminente. Toutefois, les mesures prises furent davantage suivies d'effets à partir de 1973 et les bidonvilles disparurent peu à peu même si en 1975, le président Giscard D'Estaing visitait encore

---

<sup>33</sup> *Journal Officiel*, débats parlementaires, séance du 26 juin 1964.

<sup>34</sup> GASTAUT Yvan. Ibid. p. 18

l'un d'entre eux à Marseille. Le 16 mars 1976, l'un des derniers grands bidonvilles du pays, celui du quartier de La Digue des Français surnommé "Nice-village" était détruit à Nice. La résorption des bidonvilles en France fût donc le résultat d'un long processus (le bidonville de Cassis, l'un des plus anciens, n'aura été rasé qu'en 2006) et dans un certains sens, ils n'ont jamais disparu dans la mesure où d'autres formes d'habitat précaire ont émergé notamment, avec la crise économique. C'est le cas de certains quartiers des banlieues qui, construits dans les années 1950, s'étaient fortement dégradés et qui, à partir des années 1980, étaient devenus de nouvelles zones de relégation urbaine et sociale dites *sensibles* et ce, malgré les différents programmes de réhabilitation mis en place. Quelques décennies plus tard, le cas des Roms, fortement médiatisé, les mettra à nouveau en lumière.

Pour Colette Pétonnet, ce processus de résorption des bidonvilles laisse supposer qu'en 1947, lors de leur émergence, dans une société moins riche, le phénomène était considéré comme « normal », puis, à l'époque de l'habitat normalisé et de l'Etat Providence, le terme « baraquement de fortune » fut remplacé par celui moins inoffensif de « bidonville », phénomène par ailleurs, taxé d'anormalité<sup>35</sup> et c'est la peur de cette situation anormal qui sera plus tard à l'origine de leur destruction. Toutefois, dans les années 1970, alors que ces bidonvilles détruits renaissaient, les journalistes parlaient alors d'une « plaie ». Evoquer leur situation renvoyait surtout à l'idée de misère et à la crainte de ce que parfois elle pouvait engendrer. Ainsi, ils seront dénoncés comme « *le mal à abattre* », les médias propagent alors une image négative de ces *lieux détestables* où on laisse les gens croupir. Il découlait de cette image négative que leurs habitants étaient des êtres pitoyables, arriérés, exploités et d'une certaine façon, privés du statut d'hommes libres.

« ... *finalement, la culpabilité qu'on avait essayé de faire porter aux pouvoirs publics, a été déplacée sur la conscience collective qui s'en débarrasse au profit des intéressés eux-mêmes, désormais, coupables de vivre dans un habitat anormal... »*<sup>36</sup>.

### ❖ *Les Zones Urbaines Sensibles en France*

La France n'a pas été épargnée par l'importante mutation socio-économique évoquée dans les lignes précédentes et dont les villes du monde entier ont été le théâtre durant les dernières décennies. Ce pays a dû en effet s'adapter à ces changements en construisant dans l'urgence des ensembles d'habitat collectif qui deviendront plus tard les zones urbaines sensibles. L'objectif des gouvernements était alors de répondre aux

---

<sup>35</sup> PETONNET Colette. « *On est tous dans le brouillard. Essai d'ethnologie urbaine* ». Paris, CTHS, 2012. pp. 126-127.

<sup>36</sup> PETONNET Colette. Ibid.

processus d'industrialisation et d'urbanisation des Trente Glorieuses par la création de cités proches des centres de production situées principalement dans les périphéries des villes. Au fil des années, ces ensembles se dégradèrent provoquant le départ des classes moyennes qui accédaient progressivement à la propriété tandis que des ménages aux ressources modestes, ainsi que des étrangers ou plus largement des populations issues de l'immigration postcoloniale, longtemps exclus, accédaient au logement social<sup>37</sup>. Ils seront confrontés à bien de difficultés : vétusté des logements, cadre de vie dégradé, augmentation du nombre de chômeurs et des pauvres, ségrégation ethnique dans certaines parties du parc social, éclats de violence d'une partie des jeunes, etc. Pour y faire face, un dispositif spécifique sera proposé : *la Politique de la Ville*.

Amorcée dans les années 1970, mais engagée réellement dans les années 1980, la Politique de la Ville a été conçue initialement comme un dispositif temporaire et d'exception pour répondre à l'urgence de la situation dans certaines banlieues françaises et cités ouvrières qui se dégradaient et se précarisaient. Comme précisé dans la deuxième partie de cette étude, les évolutions de la société française et les crises successives ont contraint les pouvoirs publics à reconduire ce dispositif qui ne recouvrira pas l'ensemble des politiques urbaines et qui sera basé sur le principe dit « *de la discrimination positive* » (concentrer les moyens financiers dans les quartiers qui en ont le plus besoin et qui accumulent des difficultés sociales diverses et importantes : habitat dégradé, chômage, concentration de populations d'origine étrangère, échec scolaire, et délinquance, principalement). Face à la dégradation de ces quartiers, depuis plus de 40 ans le dispositif a non seulement été régulièrement reconduit, mais il a également été élargi à de nouveaux sites, tandis que les difficultés n'ont pas cessé de s'accroître dans ceux où elle avait été mise en œuvre au départ. Les évolutions de ce dispositif, seront présentées plus précisément dans la troisième partie de cette étude. Avec ce dispositif le quartier devient, sous l'appellation de *zone urbaine sensible*, *quartier difficile* ou encore *quartier en difficulté*, une *catégorie de l'action publique*<sup>38</sup> et traduit également une nouvelle forme d'appréhension des problèmes sociaux, une sorte de synthèse d'une question sociale évoquée principalement à travers la problématique urbaine qui amène à concentrer sur ces territoires les financements et les dispositifs des pouvoirs publics. Comme nous le verrons ultérieurement, malgré le déploiement d'importants moyens depuis pendant plus de 4 décennies, les caractéristiques de ces quartiers ont peu évolué. Ils concentrent toujours des populations en difficulté, aux structures familiales fragiles, au faible niveau de formation et, par conséquent, beaucoup plus exposées que

<sup>37</sup> TISSOT Sylvie. *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Seuil, Paris 2007. pp. 10-11.

<sup>38</sup> TISSOT Sylvie. *Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil »*. In Authier Jean-Yves (dir.) et Al. *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales* ; Recherches, La Découverte. Paris, 2007.p.65-67.

d'autres au chômage et à la précarité. Ses habitants sont plus jeunes que ceux des unités urbaines environnantes, la proportion d'immigrés y est toujours plus élevée et les taux d'activité et d'emploi plus faibles. Par ailleurs, les grands logements sont plus rares qu'ailleurs, tandis que les familles nombreuses y sont plus fréquentes.



Cité Wiesberg –Forbach (Moselle)



Quartier Breckelberg – Creutzwald – Moselle

Photos CoT

### c) **Les bidonvilles en Amérique Latine**

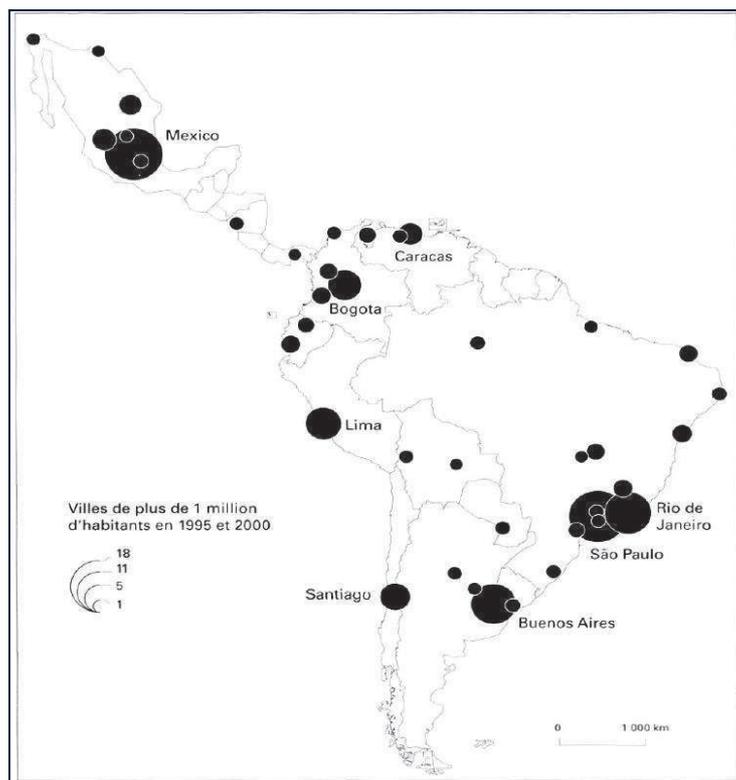
#### ❖ *La croissance constante des villes Latino-Américaines*

L'Amérique Latine est l'une des régions les plus urbanisée du monde. Ses métropoles figurent parmi les plus grandes de la planète telles que Mexico, Sao Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Lima et Caracas. Selon les estimations des Nations Unies, d'ici à 2030, le taux d'urbanisation des pays latino-américains atteindra 84%, contre 75% actuellement, tandis que dans les autres régions en voie de développement (l'Afrique et l'Asie principalement), le taux d'urbanisation est en moyenne de 40%<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Nations Unies HABITAT. *State of the world's cities 2008/2009*. London, Sterling 2010. pp. 4-5

Cette croissance vertigineuse et chaotique a été fortement alimentée par la migration vers les villes des paysans pauvres qui quittent la campagne pour chercher dans les métropoles de meilleures conditions de vie. Ce mouvement a atteint son maximum dans la période 1990-2000 et connaît un ralentissement en début de XXIème siècle. En 1950, on comptait 6 agglomérations *millionnaires* (en nombre d'habitants) en Amérique Latine, 15 en 1970 et 54 en 2000.

**Tableau 9**  
**LES VILLES MILLIONNAIRES DE L'AMÉRIQUE LATINE<sup>40</sup>**



Si la croissance de ces villes apparaît comme un signe de progrès et de modernité par la présence de commerces fleurissants et d'édifices imposants, elle montre aussi la pauvreté (bidonvilles et autres quartiers populaires), la désorganisation et l'insuffisance de ses services publics. C'est là tout l'enjeu de l'Amérique Latine et du monde sous-développé en général : la grande ville, expression du sous-développement, située au point de rencontre de deux mondes différents, voire, opposés, constitue un trait d'union entre un monde industriel moderne qui lui achète ses produits bruts ou ayant subi une première transformation et un monde rural traditionnel qui fournit des matières premières et qui, en échange, reçoit des produits manufacturés que la ville importe ou

<sup>40</sup> COLLIN-DELAUVAUD Anne. *Les villes et la préférence géographique des affaires en Amérique Latine*. In : L'Information géographique. Volume 66, N° 4, 2002. pp. 289- 309. [ En ligne : <http://www.persee.fr> ]

fabrique<sup>41</sup>. Cette explosion urbaine est le résultat de plusieurs facteurs, principalement, la métropolisation et l'exode rural. Elle est accompagnée d'un processus d'appauvrissement et de dégradation des conditions de vie, notamment au niveau de l'emploi et du logement, de ces migrants qui s'installent pour la plupart dans des bidonvilles. En ce qui concerne la métropolisation, il est à noter que l'organisation territoriale de l'Amérique Latine est restée fortement marquée par l'héritage colonial espagnol et portugais ; elle est structurée autour des ports maritimes qui étaient auparavant un lien indispensable avec les métropoles européennes. Que ce soit au Mexique, la terre des Aztèques ou au Pérou, territoire Inca, les colonisateurs espagnols avaient détruit les capitales autochtones (Tenochtitlan et Cuzco respectivement) pour en construire de nouvelles. Ainsi, des règles très précises d'urbanisme décidées à Madrid dès le XVI<sup>ème</sup> siècle (codifié dans les lois des Indes de 1573), imposaient un plan d'occupation du sol en damier et spécifiaient que la construction de la ville devait commencer par une place centrale la « *Plaza Mayor* » près de laquelle s'installaient les colonisateurs. Cette place était le symbole du nouveau pouvoir mais aussi un espace de manifestations officielles (défilés militaires, processions). Autour de cette place étaient construits les édifices publics tels que la cathédrale, le palais du roi et du gouverneur. Les indiens étaient interdits dans ces endroits et relégués dans la périphérie urbaine. C'est à cette époque que se dessine la configuration des villes sud-américaines : au centre, ceux qui exercent le pouvoir politique et administratif et en périphérie, ceux qui le subissent. Globalement, ce schéma est encore présent de nos jours : le centre historique comportant les monuments et édifices administratifs, boutiques restaurants et aussi quelques logements précaires, puis, il y a un centre des affaires, composé de buildings pour bureaux, banques, grands hôtels, boutiques de luxe.

Dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, les Etats sud-américains deviennent progressivement indépendants ; mais conservent ce réseau de villes coloniales ainsi que leur organisation. Aux alentours des quartiers riches se situent les quartiers de classes moyennes et finalement en périphérie se trouvent les quartiers pauvres d'habitat populaire. Toutefois, au cours des dernières décennies, dans certains pays latino-américains, face à la paupérisation des centres-villes un déplacement des administrations vers les quartiers riches a été amorcé. La constitution de grandes villes ou de la principale ville se fait au détriment des autres villes du pays. Cela donne naissance à de véritables régions métropolitaines, comme la ville de Mexico par exemple. De même, on observe que la forte concentration des activités politico-administratives dans la capitale entraîne la centralisation du territoire. C'est ainsi que la capitale s'accroît aux dépens des autres villes. On parle alors de macrocéphalie urbaine « *situation caractérisée par le*

---

<sup>41</sup> Santos Milton. *Quelques problèmes des grandes villes dans les pays sous-développés*. In: Revue de géographie de Lyon. Vol. 36, N°3, 1961. pp. 197-218.

*surdéveloppement d'une ville, d'un territoire voire d'un pays ou d'une région au détriment des autres*<sup>42</sup> Ce phénomène est favorisé par l'existence de flux entre la ville et la campagne, plus précisément de la campagne vers la ville. Il s'agit des flux d'hommes, de capitaux, d'idées, d'informations et de marchandises principalement. Ainsi, par exemple, constate que la campagne fournit de la main d'œuvre à la ville. Il en ressort que la ville concentre des richesses qu'elle ne redistribue pas même au-delà de la population urbaine. On peut schématiser la situation en montrant que le milieu urbain est une métropole hypertrophiée qui empêche ou ralentit l'émergence de capitales régionales. Cette métropole draine les ressources (rente foncière, rente commerciale, impôts). La redistribution par les services publics et l'emploi se fait prioritairement en ville et dans les quartiers aisés. Cela crée un écart de niveau de vie entre les habitants des villes et entre les pauvres des villes qui ont des retombées économiques et les pauvres des campagnes qui n'en ont pas. La métropole est aussi un relais qui lie l'ensemble du pays aux pays développés.

Il est à noter que la croissance urbaine de l'Amérique Latine a été accompagnée d'un processus de paupérisation des conditions de vie de la majorité des latino-américains, ainsi que de l'émergence de nombreux bidonvilles. La pauvreté urbaine y est particulièrement prononcée, le nombre des pauvres des villes dépasse celui des campagnes. Ainsi, entre 1970 et 1990, le nombre des citoyens pauvres est passé de 44 à 115 millions, alors que celui des ruraux pauvres n'est passé que de 75 à 80 millions<sup>43</sup>. Par ailleurs, cette urbanisation croissante a été spontanée et a échappé au contrôle de l'Etat ; le peuplement des périphéries des grandes villes a eu lieu à partir de l'initiative de ces migrants pauvres, qui ont occupé, aménagé et développé ce que certains appellent aujourd'hui « la ceinture de pauvreté des villes ». L'exode rural et les migrations internes constituent donc le principal facteur de l'explosion urbaine et de la paupérisation en Amérique Latine. Ces mouvements migratoires s'expliquent par l'épuisement ou l'insuffisance des ressources du monde rural. Le manque, voire l'absence d'un soutien institutionnel pouvant fournir, entre autres, des aides financières ou des prêts adaptés pour les exploitants agricoles. Ainsi, la misère, la faim et le poids des contraintes sociales poussent les paysans latino-américains à quitter leurs villages afin d'améliorer leurs conditions d'existence. L'image banalisée de la ville moderne et la perspective d'accès à de meilleures conditions de vie pour leurs enfants constituent également un facteur déterminant de cet exode rural. Cependant, les villes sont surpeuplées et ne peuvent pas accueillir ces migrants dont l'aventure s'achève, dans la grande majorité des cas, dans les bidonvilles.

---

<sup>42</sup> CAMARA Mariame. *Amérique Latine : l'explosion urbaine, facteur de pauvreté et de conflits sociaux*. In Irenees.net [En ligne : [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-analyse-911\\_en.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-911_en.html)] Août 2008.

<sup>43</sup> Globalnet [http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/etatlieu/contexte/a/a\\_c.htm](http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/etatlieu/contexte/a/a_c.htm)

## Encadré 2

### L'AMÉRIQUE LATINE

L'expression *Amérique Latine* désigne une partie du continent américain, situé au sud du Río Grande, intégrant le Mexique, l'Amérique Centrale, le Caraïbe et l'Amérique du Sud. Le terme « latine » fait référence aux pays du nouveau monde qui partagent une histoire commune car ils furent colonisés par l'Espagne, la France et le Portugal, fortement influencés par l'empire romain et dont leurs langues dérivent du latin.

Il est à noter qu'il existe des zones du Caraïbe et de l'Amérique du Sud qui furent colonisées par des pays anglo-saxons (Hollande et l'Angleterre) et des territoires de l'Amérique du Nord, colonisés par la France et l'Espagne, mais qui ne font pas partie de l'Amérique Latine. Aussi, les populations indigènes, très nombreuses au Guatemala, au Brésil et au Pérou, qui parlent leurs propres langues autochtones, en sont exclues tout comme ceux qui descendent des africains et asiatiques, ce qui pose la question de la pertinence de cette expression.

L'histoire de l'Amérique Latine est aussi ancienne que celle de l'Europe. Les civilisations précolombiennes les plus connues ont été les Mayas et les Aztèques (Amérique Central), ainsi que les Incas (Amérique du Sud) qui avaient atteint un niveau de développement social très élevé avant l'arrivée des conquistadors espagnols et portugais.

Fondé aux alentours de l'an 1300, l'empire Inca (Pérou) s'étendait sur 4 000 Km de la Côte Ouest de l'Amérique du Sud et comprenait le Chili, le Pérou, la Bolivie, l'Argentine et l'Equateur principalement.

En 1520, un groupe d'espagnols conduits par Francisco Pizarro entreprend, au nom de la couronne espagnole, la conquête et la colonisation de ces territoires. Le régime instauré dans les colonies était basé sur l'esclavage et l'extermination des indiens, contribuant à l'effondrement de l'empire Inca. Les colonisateurs se repartirent le territoire envahi entre eux, délimitant des frontières. Ils imposèrent la langue espagnole et la religion catholique. La colonisation durera 3 siècles et elle entraînera une importante dépopulation, certains auteurs parlent même de génocide ; mais l'ampleur du phénomène est difficile à établir : en 1492, l'Amérique Latine comptait entre 20 et 40 millions de personnes, peut-être jusqu'à 70 millions. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, il ne restait plus que 15 millions d'habitants dans l'Amérique espagnole.

Contrairement à l'Amérique Anglo-Saxonne, l'Amérique Latine a d'abord été conquise avant d'être colonisée. Les conquistadors espagnols, pour la plupart d'anciens détenus et délinquants, devaient passer un contrat avec la Couronne pour coloniser les territoires découverts. Ils étaient surtout motivés par les promesses d'enrichissement et par le goût de l'aventure. Les monarchies ibériques cherchaient quant à elles à gagner en puissance, à trouver une route vers les Indes et à évangéliser les territoires conquis.

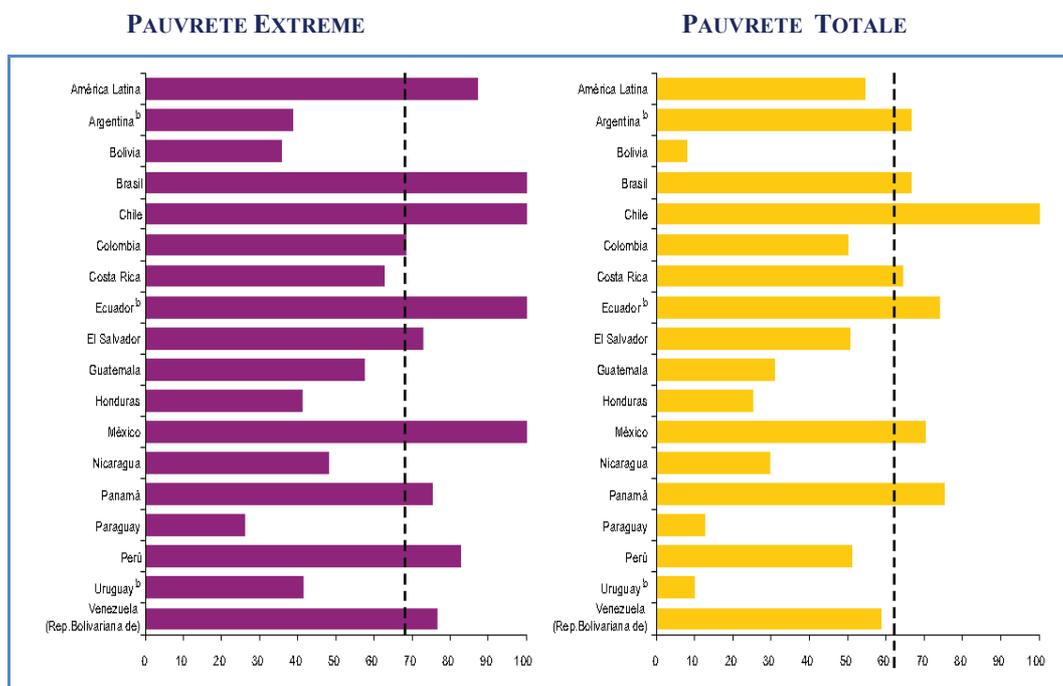
Plusieurs raisons permettent de comprendre comment les petites troupes de Cortés et de Pizarro ont fait chuter ces civilisations. Les Espagnols, assimilés à des divinités en raison de leurs différences physiques, disposaient d'armes supérieures à celles des Amérindiens, leurs chevaux, inconnus des autochtones, ont pu susciter l'effroi, mais les conquistadores ont surtout su tirer parti des divisions au sein de la noblesse autochtone. Aussi, ils comptaient de nombreux indigènes hostiles à la domination Aztèque et Inca. Le choc consécutif aux maladies transmises par les européens a également joué en leur faveur.

Vers 1800, les idées révolutionnaires françaises encouragèrent la quête d'indépendance, mais Simon Bolívar (Venezuela) et José de San Martín (Argentine), qui avait conduit au triomphe la lutte pour l'indépendance dans ce continent, ne réussirent pas à réunifier les peuples latino-américains qui, malgré un douloureux passé commun, vont suivre des trajectoires différentes. Le modèle seigneur/vassal qui avait marqué le XIX<sup>e</sup> siècle fut remplacé par celui des Caudillos. L'Amérique Latine est alors convoitée par des investisseurs européens qui de par leur apport de financier interviennent dans les affaires politiques des États. Les XX<sup>ème</sup> et XXI<sup>ème</sup> siècles seront frappés par le poids politique et économique des États-Unis et par la généralisation du sous-développement et de nouvelles formes de dépendance des capitaux étrangers.



Tableau 10

**AMÉRIQUE LATINE : PROGRESSION DE LA PAUVRETE EXTREME ET DE LA PAUVRETE TOTALE ENTRE 1990 ET 2008<sup>44</sup>**



<sup>a</sup> El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. Las líneas punteadas representan el porcentaje de avance esperado a 2007 (68%).

<sup>b</sup> Áreas urbanas.

Source : CEPAL

Aujourd’hui, au niveau international, la situation des zones urbaines pauvres est au centre du débat sur l’évolution des villes. Elle est centrale en raison de l’intensité des problèmes auxquels sont confrontés leurs habitants, principalement dans les pays en voie de développement, mais également en raison de nouvelles formes d’organisation et des dynamiques collectives qui s’y déploient. Je rejoins Julien DARMON, qui propose d’opposer aux visions trop apocalyptiques de l’avenir urbain, des perspectives qui envisagent l’urbanisation comme un processus irréversible et potentiellement positif, soucieux des pauvres et de leurs lieux d’habitation, s’intéressant moins aux tours gigantesques qu’à la prise en compte des difficultés du plus grand nombre des habitants de la planète.

<sup>44</sup> Source : Commission Economique pour l’Amérique Latine et le Caraïbe (CEPAL) –Enquête des foyers dans les pays indiqués dans le tableau.

a ) La progression est calculée en divisant la diminution (ou l’augmentation) du pourcentage d’indigence observé dans une période par la moitié du taux d’indigence en 1990. La ligne pointillée indique la progression attendue jusqu’en 2008 (72%).

b) Zones urbaines

## ❖ Pérou : Caractéristiques générales

### **PEROU**



- **Capitale** : Lima
- **Population** : 29,1 millions habitants (72% urbaine 28% rurale)
- **Religion** : Catholique
- **Langue Officielle**: Espagnol (80,3%)
- **Autres langues** : Quechua (16%) et aymara (3%)
- **Régime politique** : République démocratique (Président et congrès élus au suffrage universel tous les 5 ans)
- **Président Actuel** : M. Ollanta HUMALA (2011- 2016)
- **Monnaie** : Nuevo sol (1€ = S/. 3.50 )

Situé à l'Ouest de l'Amérique du Sud, le Pérou est le troisième pays de ce sous-continent par sa superficie : 1 285 220 Km<sup>2</sup>, après le Brésil et l'Argentine. En 2008, on recensait 29 millions d'habitants dont un tiers habitait à Lima la capitale.



*Lima, Capitale du Pérou*

Tableau 11  
**LE PEROU ET SES FRONTIERES**

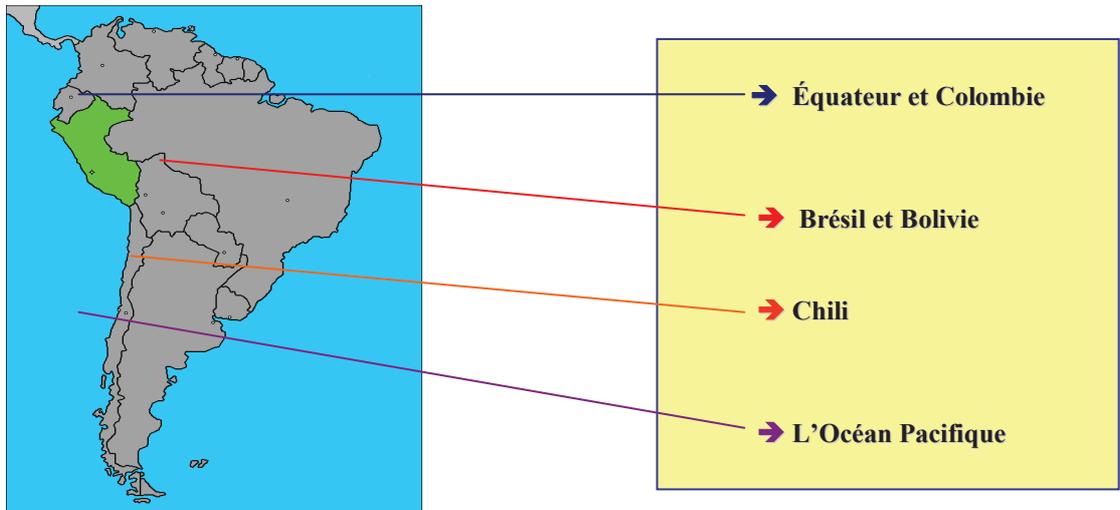


Tableau 12  
**LES REGIONS NATURELLES DU PEROU**

**3 Régions Naturelles**

- Côte
 
- Forêt amazonienne
 
- Montagne
 

Photos COT

## ❖ *Pauvreté urbaine et émergence des **barriadas** au Pérou*

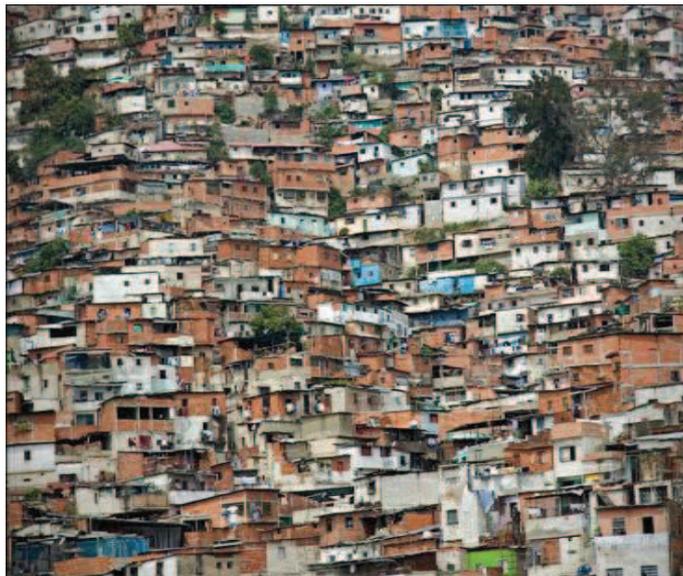
Malgré l'apparente stabilité macro-économique des dernières années ( Inflation : - 1,7%, croissance : +3,4% en 2007), le Pérou est l'un des pays les plus pauvres de l'Amérique Latine. En effet, selon les estimations de l'INEI<sup>45</sup>, le Pérou compte actuellement 29 millions d'habitants dont plus de la moitié (79%) se trouve en situation de pauvreté. Cette pauvreté se concentre principalement dans les zones rurales du pays ; mais les grandes villes côtières et notamment Lima, la capitale du Pérou, ne présentent pas des chiffres encourageants : contrairement à la tendance nationale (baisse de deux points), la population en situation de pauvreté à Lima et Callao a augmenté passant de 31,8% en 2000 à 36,6% en 2004.

La concentration des zones industrielles dans les grandes villes côtières, notamment à Lima, la capitale, et la paupérisation extrême des zones rurales sont à l'origine d'importants mouvements migratoires internes des Andes vers la Côte qui se sont généralisés dans les années 1960 modifiant profondément la structure socio-économique de ce pays qui de rurale, est devenue urbaine<sup>46</sup>. Ainsi, confrontés à une misère grandissante dans leurs villages, des millions de paysans rêvent d'un avenir meilleur pour leurs familles, la capitale péruvienne apparaît comme la destination de leurs rêves. Pour s'y rendre, ils abandonnent tout, leurs terres et leurs communautés mais Lima est surpeuplée. Concentrant un tiers de la population péruvienne, elle ne peut pas les accueillir, leurs rêves s'achèvent alors dans les bidonvilles. Hormis des situations particulières et marginales, l'installation dans ces bidonvilles ne constitue pas pour leurs populations une première étape dans le processus d'intégration dans la ville ; bien au contraire, ne trouvant pas d'emplois reconnus, leurs habitants cherchent davantage leurs ressources dans une économie parallèle ou informelle (commerce ambulancier, petits services dans les rues : écrivain public, transport, nettoyage des chaussures, entre autres) que dans l'économie officielle et reconnue. Cette économie de l'ombre constitue parfois leur seul moyen de survie. De même, faute de maîtrise et de planification de la part des gouvernements, ce processus de migration/croissance des bidonvilles a entraîné des inégalités, ainsi, 40% des migrants résident dans les bidonvilles. Les politiques de protection sociale et les dispositifs d'aide aux plus démunis étant très limités, voire inexistantes (Le RSA, la CMU, les allocations de chômage, les prestations familiales ou sociales, les aides au logement n'existent pas), les habitants des secteurs populaires doivent s'appuyer sur leurs propres ressources.

---

<sup>45</sup> INEI : Institut national des statistiques et de l'informatique. Dans la 2<sup>ème</sup> partie de cette étude sont précisées les méthodes de mesure de la pauvreté au Pérou

<sup>46</sup> ZAPATA, Antonio Sociedad y Poder Local. DE SCO, Lima, 1996



*El Agustino, Lima – Pérou*

Il serait logique de penser que la pauvreté extrême a entraîné le découragement et l'éclatement des familles mais c'est le contraire qui se produit. L'organisation traditionnelle de la paysannerie andine, caractérisée par la solidarité et l'entraide, a su s'adapter à chaque transformation de la société péruvienne y compris aux processus d'exclusion sociale consécutifs à l'industrialisation et à la modernisation des villes. Ainsi, dans le bidonville comme au village, les décisions sont prises en assemblée et chaque habitant a le droit à la parole. C'est également par une démarche collective que l'on envahit des terrains vagues dont personne ne veut et que l'on y bâtit avec des briques d'argile des logements de fortune, des écoles, des commerces, puis des lotissements et enfin des villes. C'est aussi collectivement que l'on crée des emplois là où il n'y en a plus ou que l'on s'organise pour lutter contre la faim créant des cuisines collectives. Cette forme de démocratie s'impose comme le seul moyen de faire face aux problèmes quotidiens et à la pauvreté en général.

A la différence de ce qui se passe dans les pays développés, au Pérou les migrations internes n'ont pas été accompagnées d'un processus d'industrialisation endogène suffisamment fort pour absorber et transformer en prolétariat la main d'œuvre des paysans venue du monde rural et cette faiblesse de l'industrie, ainsi que son caractère dépendant vis-à-vis des capitaux étrangers, seront à l'origine de l'émergence des *barriadas*<sup>47</sup> péruviennes amorcée dans les années 1920 mais qui se développera

---

<sup>47</sup> On les appelle également *Barrios Marginales* (quartiers marginaux), ou *Pueblos Jovenes* (peuples émergents ou peuples jeunes)

réellement à partir des années 1940 devenant progressivement la forme la plus répandue de croissance urbaine ou *d'urbanisation de la pauvreté* dans ce pays.



Paysans migrants envahissant un terrain vague à Lima  
Photos : *Amigos de Villa – Villa El Salvador, Lima – Pérou*

### 1.3 PROBLÉMATIQUE

Les villes du XXIème siècle sont marquées par les profondes inégalités économiques et sociales qui caractérisent nos sociétés. en France comme au Pérou, le processus de mondialisation et les politiques néolibérales qui le sous-tendent ont fortement accentué ces inégalités, ainsi, alors que certains vivent dans la richesse, de vastes couches populaires sont obligées de vivre dans des logements insalubres avec peu de confort sans un véritable accès à des services publics de qualité. Les villes contemporaines sont le miroir de nos sociétés complexes caractérisées par une forte fragmentation sociale. Le modèle de société salariale et *d'État Providence* a fait place à des formes généralisées de précarité et d'informalité qui dominent aujourd'hui le marché du travail urbain<sup>48</sup>. À l'augmentation de la pauvreté urbaine et aux croissantes inégalités sociales s'ajoute une exclusion sociale accrue qui touche en premier lieu les classes populaires en raison de leur lieu de résidence, de leur origine ethnique, de leur âge ou de leur sexe ou encore du type d'activité économique exercée. Certains groupes en particulier cumulent les handicaps économiques et sociaux : les femmes chefs de famille, les jeunes chômeurs, les immigrants, les invalides, les populations indigènes et les personnes âgées, principalement. Dans ce contexte, l'émergence et la dégradation des zones urbaines défavorisées (banlieues et quartiers sensibles dans les pays développés, bidonvilles ou quartiers marginaux dans les pays en voie de développement ), fait partie

---

<sup>48</sup> ZICARDI Alicia. *Las ciudades y la cuestión social*. In: ZICARDI Alicia (Dir.) et Al; Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. CLACSO. pp. 85-126

de la complexité de la réalité de beaucoup de grandes villes du monde d'aujourd'hui quel que soit l'endroit où elles se situent dans les pays pauvres ou dans les périphéries urbaines dégradées des pays les plus riches.

Une analyse superficielle du problème conduirait à penser que leur apparition résulte uniquement de la surpopulation urbaine, ou de l'exode rural, phénomènes « inévitables » face auxquels les pouvoirs publics seraient démunis. Or, les facteurs qui concourent à leur émergence se trouvent dans l'organisation économique et sociale de chaque pays, dans la répartition plus ou moins équitable des ressources, ainsi que dans des structures institutionnelles dépassées, et des politiques de développement urbain à courte vue. Dans une perspective plus large, la résurgence d'une idéologie non-interventionniste ces dernières décennies a affaibli les gouvernements nationaux et a conduit les états à revoir à la baisse l'importance qu'ils devaient accorder à une distribution plus équitable des ressources. Accablés par les dettes, les Etats sont souvent forcés de privilégier les remboursements de prêts plutôt que le financement des services publics indispensables, comme les soins de santé, ils négligent de plus en plus pratiquement tous les secteurs de la vie publique. On assiste désormais à une généralisation de la précarité dans nos sociétés et cette précarité s'exprime de manière extrêmement forte dans les nouvelles zones de relégation ou de nouveaux bidonvilles qui réapparaissent en périphérie de nombreuses métropoles aussi bien du monde développé que dans les pays en voie de développement. On constate ainsi, depuis une dizaine d'années, une occupation des espaces vides de la trame urbaine de quelques pays les plus riches de l'Union Européenne par des populations extrêmement précarisées qui s'installent dans des conditions de dénuement telles qu'elles rappellent les espaces les plus sordides de certaines villes du Tiers-Monde, ce qui nous amène à percevoir que les conditions sociales des villes des pays pauvres sont désormais d'actualité dans les pays riches<sup>49</sup>. De plus, bien que le bidonville ne soit pas exclusif aux pays sous-développés, dans ces derniers, son développement montre une force impressionnante, à tel point que l'on pourrait dire que la pauvreté urbaine dans les pays du sud possède « le visage d'un bidonville » et constitue une forme particulière de croissance urbaine<sup>50</sup>. Pauvreté urbaine et bidonville sont devenus des synonymes tellement les périphéries urbaines ils se trouvent paraissent saturées de pauvreté, à l'image d'un cercle vicieux qui reproduit la pauvreté à jamais.

---

<sup>49</sup> Vanderlick, Benjamin. 2004. *Une mondialisation par le Ban: Étude auprès de Roms en bidonvilles sur l'agglomération lyonnaise depuis 2001*. Institut Lyonnais d'Urbanisme. Université Lumière Lyon 2. [En ligne : [http://terra.rezo.net!sourcesetdocuments/francophones/documents/publiiVAN DERLICK.pdf](http://terra.rezo.net!sourcesetdocuments/francophones/documents/publiiVAN_DERLICK.pdf)]. Consulté le 1<sup>er</sup> novembre 2008.

<sup>50</sup> ENRIQUEZ Dario. *La transformation des bidonvilles péruviens en nouvelles villes émergentes : de la solidarité sociale à la création des marchés*. Mémoire de Maîtrise en études urbaines. Université de Québec. Montréal, Mai 2008. [En ligne : <http://www.archipel.uqam.ca/1197/1/M10497.pdf>]. pp.21-22.

Ces transformations du monde urbain, marquées par l'inégale répartition des richesses et de l'espace, qui n'ont pas cessé de s'accroître au cours des dernières décennies, ne sont pas sans lien avec les processus de construction de la ville façonnés par des puissantes forces économique et sociales<sup>51</sup> et avec les mécanismes de reproduction des rapports de production capitaliste. Comment expliquer par exemple, l'immense concentration de richesses, de privilèges et de biens de consommation dans presque toutes les villes du monde au beau milieu d'un bidonville? -interroge David HARVEY<sup>52</sup>-. Dès leur origine, les villes ont été bâties grâce aux concentrations géographiques et sociales de surproduit. Dans ce sens, l'urbanisation a donc toujours été un phénomène de classe : d'une part, elle exige que les surplus soient extraits de quelque part ou de quelqu'un (le plus souvent d'une paysannerie paupérisée), et, d'autre part, l'utilisation des surplus est généralement sur le seul contrôle d'un petit nombre d'acteurs. Harvey précise que cette situation générale va se perpétuer ultérieurement sous le capitalisme ; mais dans ce système elle sera étroitement liée à la quête perpétuelle de plus-value qui constitue le moteur de sa dynamique. Etant donné que l'urbanisation dépend de la mobilisation du surproduit, un lien étroit entre le développement du capitalisme et l'urbanisation paraît évident.

La pauvreté urbaine et les mécanismes de production de l'exclusion sociale qui affectent un nombre toujours plus grand de citoyens sont des processus étroitement imbriqués, c'est pourquoi, il me paraît nécessaire de reprendre dans cette partie les principaux éléments des débats que le rapport entre ces deux processus, l'urbain et le social, ont suscité en France et au Pérou.

**« L'urbain est désormais le point où se heurtent de plein fouet  
- oserons-nous parler de luttes des classes?- l'accumulation par  
dépossession infligée aux plus pauvres et ce mouvement qui cherche à  
coloniser toujours plus d'espace pour la jouissance raffinée et  
cosmopolite des plus riches. »**

**David HARVEY  
Le droit à la ville**

---

<sup>51</sup> HARVEY David. *Le capitalisme contre le droit à la Ville*. Editions Amsterdam. Paris 2011. pp8-9.

<sup>52</sup> HARVEY David. Ibid.

a) **Pauvreté urbaine et question sociale en France**

Le terme « question sociale » et les réalités auxquelles il renvoie (parallèlement à l'appauvrissement des campagnes, dans les villes, la paupérisation de larges couches de la population, conditions inhumaines de travail, de logement, absence de services) apparaissent à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle lorsque le système capitaliste est confronté aux premières luttes des organisations syndicales qui demandaient l'amélioration de leur salaire, ainsi que de leurs conditions de travail et de logement. Comme le souligne, Robert Castel, cette question se pose à partir de la prise de conscience des conditions d'existence des populations qui étaient à la fois les agents et les victimes de la révolution industrielle. La séparation quasi-totale est alors apparue entre un ordre juridico-politique fondé sur la reconnaissance des droits des citoyens et un ordre économique qui entraînait une misère et une démoralisation de la masse<sup>53</sup>. Avec cette prise de conscience, se répand la conviction d'une menace à l'ordre public et moral et du risque d'éclatement de la société libérale en raison des tensions provoquées par une industrialisation sauvage. Le libéralisme prônait alors l'abstention de l'Etat en matière de protection des individus en réservant l'aide aux indigents aux institutions privées de philanthropie ou de charité. Toutefois, avec la création des états nationaux et des institutions gouvernementales, émergent les premiers signes d'un état protecteur dispensant des biens et des services essentiels à la population et qui sera consolidé après la deuxième guerre mondiale<sup>54</sup>, c'est alors que se développent des états « bienfaiteurs » et que la question sociale conduit les gouvernements à proposer des politiques sociales.

Dans les années 1960, lors de son apparition en France, l'appellation question urbaine traduisait la lecture critique que certains auteurs avaient des problèmes et des rapports sociaux dans la ville, considérés comme étant déterminés par la question sociale. Selon Jacques Donzelot<sup>55</sup>, il s'agissait de montrer comment la société industrielle provoquait une agrégation croissante de la population pauvre des campagnes dans des agglomérations où elle apportait sa force de travail et cherchait à se loger et où l'on s'employait à contrôler ses mœurs et à endiguer ses révoltes beaucoup plus qu'à traiter ses habitants en citoyens de la ville. Cette étape de l'histoire de la ville industrielle est marquée par des actions visant à exclure de son centre les catégories sociales populaires en les rejetant à la périphérie. Ainsi, la ségrégation sociale produisait une incorporation urbaine dégressive qui allait du centre à la périphérie et des couches dominantes aux

---

<sup>53</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio Essais. Gallimard. Paris 1995. pp. 25-26

<sup>54</sup> ZICARDI Alicia. *Las ciudades y la cuestión social*. IN Documento de lanzamiento de la RED URBAL – Unión Europea. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Méjico. Méjico, 2000, pp. 3-4.

<sup>55</sup> Jacques DONZELOT, Marie-Christine JAILLET. *Esquisse de Synthèse du Séminaire sur les zones urbaines défavorisées*. CEDOV – Plan Urbain. Paris, 1997

couches laborieuses. Face à ce constat, les analystes proposaient, au regard de leur apport à la production, la reconnaissance de la dignité des ouvriers dans l'usine qui devait être accompagnée de la reconnaissance de leur dignité urbaine au nom des besoins qu'il éprouvait dans la ville : logements, équipements, accès aux services offerts par la ville, espaces collectifs, entre autres. Aussi, les efforts déployés par les associations pour obtenir que les classes populaires et les nouvelles classes moyennes soient considérées comme des citoyens à part entière étaient envisagés comme s'inscrivant dans la continuité des mouvements syndicaux dans le champ de la production. L'action associative dans le domaine de l'aménagement, du logement, du foncier et des équipements traduisait l'exigence des classes nées avec l'industrialisation d'être incorporées à la ville, au même titre qu'elles se trouvaient intégrées à la société de production. La division sociale du travail produisait également la ségrégation urbaine : des individus et des groupes dominés mais intégrés au niveau socio-économique revendiquaient leur droit à leur incorporation urbaine<sup>56</sup>.

Dans les années 1980, une autre lecture des interactions entre question urbaine et question sociale apparaît et avec elle, la « nouvelle question urbaine » qui renvoie à une interprétation différente du lien entre l'urbain et le social. À l'inverse de la logique précédente, les nouvelles manifestations de la question urbaine (la dégradation du cadre bâti, la précarisation des conditions de vie des habitants des zones urbaines sensibles et les violences urbaines principalement) constituent pour cette nouvelle approche l'expression des transformations profondes de la « question sociale ». Dans cette nouvelle perspective, l'émergence des "zones urbaines sensibles" en France est représentative d'un problème différent de celui des faubourgs ouvriers à l'aube de la révolution industrielle. Ces zones ne constituent plus des espaces de transit, des zones d'habitation provisoires pour des populations prises dans l'engrenage d'une activité industrielle qui s'intensifie; mais plutôt des *espaces de stagnation, de pétrification des trajectoires* pour reprendre les termes de Jacques Donzelot qui parle également d'une ville qui se décompose ou d'une ville qui se défait<sup>57</sup> parce qu'elle a perdu sa capacité à «faire société» et ces zones urbaines défavorisées ne traduisent pas un déficit d'incorporation urbaine au regard de l'intégration socio-économique, mais plutôt une situation d'incorporation urbaine sans intégration sociale. De même, leurs habitants ne s'inscrivent plus dans la même logique des luttes urbaines de la ville industrielle, mais

---

<sup>56</sup> BEHAR Daniel. Territoire et nouvelle question sociale : incertitudes des politiques publiques. *IN Quaderni* N° 34. Hiver 1997-98. [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad\\_0987-1381\\_1\\_997\\_num\\_34\\_1\\_1729](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad_0987-1381_1_997_num_34_1_1729)

<sup>57</sup> DONZÉLOT Jacques. *Quand la Ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Editions du Seuil. Paris, 2006, pp. 53-55.

dans la revendication d'une intégration sociale à raison de leur incorporation urbaine. Dans d'autres termes, ils sont dans la ville; mais exclus de la société.

Michel WIEWIORKA<sup>58</sup> apporte d'autres éléments de compréhension de ce passage de la « question sociale » à la « nouvelle question sociale ». Selon lui, au départ, la question urbaine apparaît étroitement liée à l'industrialisation, puis, deux processus sont observés, le premier est en lien avec le déclin de la société industrielle, et qui entraîne la dégradation de quartiers anciens, voire, de villes entières, créés autour des industries sous l'impulsion d'un patronat paternaliste. Après la fermeture de chaque usine, l'habitat environnant est déserté par les catégories sociales les plus aisées qui sont remplacées par des populations plus pauvres pour qui la question du logement est dissociée de celle de l'emploi. Les quartiers se dégradent progressivement et les tensions internes augmentent. La sortie de la société industrielle s'est ainsi déroulée sur fond de chômage, d'exclusion, de précarisation de larges couches de la population et elle va entraîner l'émergence d'un processus de "dualisation"<sup>59</sup> et d'une "société à deux vitesses", l'une des composantes du système capitaliste qui trouve sa source dans le développement de la propriété privée et des inégalités sociales. Il s'agit donc d'un long processus d'interactions entre les individus, leurs groupes d'appartenance et la société. L'immigration cesse d'être *de travail* pour devenir *de peuplement*. Les quartiers ouvriers, les "banlieues rouges" deviennent des quartiers d'"exil" ou de "relégation". Par ailleurs, aux clivages existants entre les salariés et les chômeurs, s'ajoutent de clivages entre les personnes en mesure d'exercer une action démocratique et celles qui ne le sont pas. Autrement dit, d'un côté se dessinent les nouveaux débats sur les enjeux des conflits de demain : la communication, la santé l'éducation et d'un autre côté, très éloignés d'une capacité à peser sur ces orientations générales, s'esquissent dans les quartiers dégradés des villes et des banlieues chaudes, des conduites de rage et de violence, le refus de l'exclusion, la face d'ombre des mouvements sociaux de demain.

Le deuxième processus est rattaché à l'émergence des banlieues urbanisées pendant les années de croissance et particulièrement les cités où le logement social devient prédominant. Entre 1950 et 1970, ces cités ont accueilli des ouvriers, ainsi que des couches populaires du secteur tertiaire et des couches moyennes. Cependant avec l'accentuation des inégalités sociales, un tri s'est opéré dans ces ensembles : les familles en mobilité ascendante ont quitté ces quartiers et leurs anciens logements ont été octroyés à des catégories sociales défavorisées. A terme, ces processus, ont donné lieu à des zones de non-droit, de délinquance et à la stigmatisation de ses habitants. Pour

---

<sup>58</sup> WIEWIORKA Michel. *La France Raciste*. Seuil, Paris, 1992, pp.30-34

<sup>59</sup> WIEWIORKA Michel. *La nouvelle renaissance. Les dernières nouvelles de demain*. In CNAF, Informations Sociales N° 128, 2005/8 [En ligne : <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-8-page-82.htm>], pp.82-94.

paraphraser Manuel Castells, ces zones constituent la projection sur le sol des non-rapports sociaux d'un capitalisme se préoccupant de moins en moins de production, et de plus en plus des finances. Dans ce contexte, l'exclusion sociale constitue un problème majeur. Outre les inégalités sociales qui se creusent, s'installe une fracture entre d'une part, ceux qui sont « *intégrés* » : les classes aisées, les classes moyennes auxquelles participeraient d'ailleurs une partie de la classe ouvrière (des secteurs secondaire et tertiaire), celle qui est organisée et qui dispose d'un travail relativement stable et d'autre part, ceux qui sont « *socialement exclus* », les deux groupes disposant chacun « de ses stratifications et de ses cultures ». Il existe toutefois, des particularités selon les contextes. En effet, ces inégalités sociales peuvent être, à un extrême, massives et radicales comme par exemple en Amérique Latine, le Pérou étant un cas patent ou, à l'autre extrême, plus ou moins modérées comme les Etats Unis et certains pays européens tels que la France. Je reviendrai sur cette question dans la 3<sup>ème</sup> partie de cette thèse. Pour Alain Touraine, cette exclusion traduit une coupure de plus en plus profonde entre le « dedans » et le « dehors » dans la société. « La société libérale porte en soi le *ghetto* »<sup>60</sup> dit-il, et défend l'hypothèse du passage d'une société pyramidale, caractérisée par des relations hiérarchisées, réparties entre le « haut » (up) et le « bas » (down), à une société réticulaire où les relations s'établissent entre ceux qui se trouvent à l'intérieur du réseau (in) et ceux qui ne sont pas connectés (out) et il ajoute « *le propre d'une société libérale, dans la mesure où elle est ouverte, est que ceux qui n'entrent pas deviennent inassimilables. Il est plus difficile d'entrer ou de rentrer dans une société libérale que dans une société fortement hiérarchisée. (...). Aujourd'hui vous êtes très clairement « in » ou « out », parce que si vous avez un handicap (chômage, manque d'argent, manque d'instruction ou manque de relations) vous avez probablement d'autres handicaps, et comme le peloton va de plus en plus vite, vous ne le rattraperez pas* ».

Jacques Donzelot rejoint les propos de Touraine qui sont selon lui, confirmés par les émeutes des banlieues françaises de l'été 1991 dans la mesure où une partie de la population des banlieues a été associée à une population d'exclus à la marge de la société dite intégrée. Pour lui, le problème aujourd'hui n'est pas l'exploitation, mais l'exclusion, il faut en conséquence, créer les instruments et les formes d'action politique qui permettent une véritable intégration sociale, *avant qu'il ne soit trop tard et que nous entrions dans le modèle américain par ses plus mauvais côtés, c'est-à-dire la ségrégation et la ghettoïsation*<sup>61</sup>. Cette hypothèse de Touraine sera contestée en 1995 par Robert Castel<sup>62</sup> qui considère qu'il n'y a pas de coupure entre exclus et inclus mais plutôt une

---

<sup>60</sup> TOURAINE Alain, - Face à l'exclusion », IN Revue Esprit- Février 1991 : *Citoyenneté et Urbanité*. Paris, 1991, Éditions Esprit 1991. pp. 166- 171 et 173.

<sup>61</sup> TOURAINE, Alain. Ibid

<sup>62</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio essais. Gallimard. Paris, 1995, pp. 621-745

continuité dans un processus d'effritement de la condition salariale : « ...Ou bien il n'y a que des problèmes sociaux particuliers, une pluralité de difficultés à affronter une à une, ou bien, il y a une question sociale, et c'est la question du statut du salariat, parce que le salariat en est venu à structurer notre formation sociale presque toute entière. Le salariat a longtemps campé aux marges de la société, il s'y est ensuite installé en demeurant subordonné ; il s'y est enfin diffusé jusqu'à l'envelopper de part en part pour imposer partout sa marque... », dit-il.

De mon point de vue, le processus d'émergence des zones de relégation ou d'exclusion est, bien lié à l'industrialisation. Par ailleurs, comme le précise Castel, ce problème de nature économique et sociale, causé par la décomposition de la société salariale érigée depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, a entraîné un mouvement de précarisation qui n'épargne pas plus les « inclus » que les « exclus ». Ces derniers se trouvent donc à l'extrémité d'un processus parti du centre et marginalisant progressivement les catégories les plus fragiles. Cette analyse s'inscrit bien dans le prolongement du débat sur la question sociale, même si elle ne présente pas une dimension spécifiquement spatiale, excepté pour ce qui concerne la concentration de la pauvreté dans les nouveaux quartiers ouvriers et c'est cette dimension spatiale de l'exclusion qui sera reprise à la fin des années 90 par Jacques Donzelot et Marie-Christine Jaillet dont les travaux s'inscrivent dans la continuité de l'analyse de Robert Castel, ainsi que du débat sur le modèle centre-périphérie : un mouvement provoquant l'exclusion s'ajouterait à celui qui part du centre vers la périphérie. Il s'agit d'un mouvement en sens inverse conduit par ceux qui partent de la périphérie pour fuir les conditions de vie difficiles et la promiscuité avec ceux qui s'y trouvent relégués. Ce départ des périphéries étant motivé principalement par des préoccupations de sécurité et de qualité de scolarisation des enfants<sup>63</sup>. Ainsi, ce double mouvement produit une barrière entre d'une part, des zones excentrées ou enclavées où se trouvent reléguées les populations pauvres et d'autre part, les quartiers moins « marqués ». Plusieurs ouvrages de Jacques Donzelot ont prolongé cette analyse. L'auteur observe que la ville se défait car elle perd sa capacité à « faire société ». Trois tendances qui reflètent la logique de séparation dans l'espace urbain sont ainsi repérées : *la relégation* (les minorités et des populations les plus pauvres sont reléguées dans un « entre soi contraint » car elles n'ont pas accès à un logement dans le parc privé ou dans le logement social supérieur), *la périurbanisation* (les classes moyennes et intermédiaires ont quitté les grands ensembles dès les années 70 pour accéder à la propriété dans des zones périurbaines leurs garantissant un « entre soi protecteur ») et *la gentrification* (les centres anciens ont été réinvestis par une population qui cherche, malgré les prix élevés des loyers, les avantages du cœur de ville, ainsi qu'un «entre soi » sélectif et électif

---

<sup>63</sup> DONZELOT Jacques. Quand la ville se défait, quelle politique face à la crise des banlieues ? Editions du Seuil, Paris 2006.

provoquant un processus de gentrification). Une ville à trois vitesses dont les populations s'ignorent et se tournent le dos. Il oppose cette image aux deux pôles antagoniques de la ville industrielle unis par une relation conflictuelle sur le lieu de travail et par la promotion sociale individuelle.

❖ *Le débat autour du lien entre la pauvreté et la question urbaine*

Le caractère permanent de la pauvreté dans les zones urbaines défavorisées a constitué le point de départ d'un questionnement amorcé en France dans les années 60 autour des interactions entre question urbaine et question sociale avec un double débat, le premier, autour des interactions entre question urbaine et question sociale (le fait urbain est-il déterminé par une autre question plus vaste, la question sociale ?, ou bien, la modernisation de la société par l'urbain et les transformations de la ville entraînent-elles la désagrégation de la société<sup>64</sup> ?). Le deuxième débat, centré sur un questionnement sur les stratégies et les méthodes d'action publique, pose la question de la nécessité de traiter simultanément le social et l'urbain, « les territoires et les publics », ainsi que les modes d'intervention différents selon les diagnostics initiaux et les buts poursuivis : faut-il privilégier les questions sociales dans leurs manifestations urbaines ? Ou faut-il, avant tout, traiter l'urbain en visant des effets sociaux ? Faut-il délibérément ignorer l'un au profit de l'autre ?

Ce face-à-face entre la question urbaine et la question sociale, tant sur le registre des connaissances que sur celui de l'action, se trouve aujourd'hui marqué par des points de vue scientifiques et politiques divergents<sup>65</sup>. Les controverses qu'ils provoquent vont au-delà de simples querelles de spécialistes, elles sont fondées sur des postures interprétatives qui traduisent des lectures fortement différenciées de la pauvreté, voire, des positions politiques. Elles peuvent être regroupées en trois catégories : *pauvreté résiduelle*, *pauvreté structurelle* et *processus de précarisation*<sup>66</sup>. Dans les trois approches on observe un dénominateur commun : la reconnaissance d'une interaction certaine entre *question urbaine* et *question sociale*. De même, au-delà de leurs divergences, les auteurs s'accordent à dire qu'il existe un lien évident entre le développement de la ville moderne avec une forme urbaine devenue obsolète (« les banlieues », « les zones urbaines sensibles ») et la pauvreté. Pour certains, il existe même une correspondance quasi parfaite entre les populations pauvres et certains quartiers devenus des zones d'exclusion sociale.

---

<sup>64</sup> DONZELOT Jacques Ibid.

<sup>65</sup> BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe. *Ville et Pauvreté. Note et Essai Bibliographique*. Ministère de l'équipement, du transport et du Tourisme. Centre de Documentation de l'Urbanisme. Paris, janvier 1995, pp. 9-10.

<sup>66</sup> BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe. Ibid. pp.82-83

Dans la première approche dite de *pauvreté résiduelle*<sup>67</sup>, cette correspondance entre quartiers dégradés et pauvreté constitue pour certains la forme renouvelée d'une pauvreté « résiduelle » générant de véritables poches de pauvreté et cumulant des handicaps individuels accentués par l'effet de leur concentration spatiale, ainsi que par les handicaps propres à ces quartiers (cloisonnement, dégradation). Même si leur nombre et leur importance s'accroît, ces poches demeurent résiduelles, c'est-à-dire qu'elles ne constituent pas un état "normal" de la société mais résultent de "dysfonctionnements" qu'un effort particulier des pouvoirs publics devrait corriger. Ce courant tend également à identifier la question sociale et la question urbaine : les "poches" de pauvreté concernent des populations précises et des zones urbaines que l'urbanisme fonctionnel aurait arbitrairement découpées, organisant la ségrégation socio-spatiale et produisant des formes urbaines maussades, peu propices au développement d'une vie sociale et économique active. La fracture urbaine serait, de ce fait, en correspondance avec la fracture sociale autour de certains handicaps qu'il faut réduire<sup>68</sup>. Dans cette perspective, la principale cause de la permanence de la pauvreté dans certaines zones urbaines qui concentrent les groupes sociaux les plus vulnérables réside dans le retrait de l'Etat de ces territoires. L'Etat se trouve ainsi défaillant aussi bien dans son rôle protecteur et prestataire de services publics que dans sa fonction d'intégration et de promoteur de la citoyenneté. C'est donc l'Etat qui doit corriger ces dysfonctionnements et créer les conditions de l'intégration dans les zones urbaines pauvres.

La deuxième approche dite de *pauvreté structurelle*, s'oppose à l'hypothèse précédente, selon laquelle la pauvreté et sa concentration dans certaines zones urbaines ne seraient que la conséquence de certains dysfonctionnements du système économique et urbain que l'intervention de l'Etat doit corriger. Les auteurs pouvant être rattachés à cette approche<sup>69</sup>, dont certains héritiers d'une tradition marxiste et des sociologues du conflit et des luttes, soutiennent que la pauvreté est "*structurelle*", produite par le système économique et social, de la même façon que le système urbain (affectation des sols et des ressources, ségrégation socio-spatiale, inégalités structurelles d'usage et d'accès aux fonctions urbaines) produit des territoires de l'exclusion, voire de ghettos. Dans d'autres termes, alors que le mode de production et la division sociale du travail génèrent davantage des *exclus* que des *exploités*, la division sociale de l'espace a entraîné le

---

<sup>67</sup> BEHAR Daniel. Ibid.

<sup>68</sup> A titre indicatif et avec les réserves inhérents à toute catégorisation (elles risquent de figer les auteurs dans des positions trop fermées alors qu'au cours de leurs carrières ou de leurs travaux, ils peuvent se déplacer d'une position à une autre), pourraient être rattachés à ce courant, entre autres, les travaux de René LENOIR (*Les exclus*), Jacques DONZELOT (quand la Ville se défait), Adil JAZOULI (Les années banlieues) et Pierre BOURDIEU (La Misère du Monde) pour une partie de ses travaux.

<sup>69</sup> De mon point de vue et avec les réserves mentionnées ci-dessus, pourraient être rattachés à ce courant les travaux de Michel Wieviorka (*La France raciste*), Manuel Castells (La question urbaine), Jean-François Lae (Du faubourg ouvrier au HLM) et Alain Touraine (La parole et le sang).

remplacement des *banlieues rouges* de la période industrielle par des « *quartiers-ghetto* »<sup>70</sup>. Par ailleurs, les éclats de violence dans les banlieues et les peurs qu'elles provoquent ne font que marquer *le retour, sur la scène sociale, des exploités opérant un détour par la question urbaine*<sup>71</sup>. Ainsi, sont mises en évidence de nouvelles contradictions sociales liées à l'évolution du capitalisme servant de point d'appui à un discours technocratique qui masque la question des classes sociales sous la dénomination ambigüe de « l'urbain »<sup>72</sup>. Sans nier la nécessité de l'intervention de l'Etat, dans cette approche, les auteurs restent nuancés quant aux effets de l'action des institutions et des pouvoirs publics qu'ils jugent responsables du maintien et de la reproduction de la pauvreté. Le terme même d'exclusion se trouve souvent rejeté par certains d'entre eux car il peut masquer les responsabilités politiques et économiques. C'est pourquoi, l'issue ne peut pas venir "d'en haut", elle doit s'appuyer sur le renouvellement des luttes sociales à partir de nouvelles bases. Il s'agit donc de repenser la constitution de "mouvements sociaux" visant à donner une consistance politique aux territoires et à leurs habitants. Cette réflexion conduit les auteurs à s'intéresser aux dynamiques communautaires, et des groupes (ethniques, religieux etc.). Comme la première approche, ce courant dénonce la concentration de la pauvreté dans des espaces urbains « spécialisés socialement », toutefois il ne se limite pas à critiquer les méfaits de l'urbanisme fonctionnel qui ne serait pas, le résultat d'une erreur de la puissance publique mais, plutôt, le résultat d'un fonctionnement d'ensemble du système urbain dont l'urbanisme fonctionnel et la morphologie des "grands ensembles" n'est qu'une conséquence. La question, pour ces auteurs, se pose moins en termes de réparation des dysfonctionnements urbains que d'intégration sociale de ces territoires d'exclusion.

Si l'on compare l'approche de la *pauvreté structurelle* avec celle de la *pauvreté résiduelle*, on observe que là où certains auteurs repèrent des handicaps, d'autres soulignent des potentialités et des ressources occultées ce qui permet de penser autrement les mouvements sociaux et de donner une consistance politique à ces territoires et à leurs habitants.

Enfin, la troisième approche est centrée sur les *processus de précarisation*<sup>73</sup> et tout en reconnaissant que la question sociale et la question urbaine sont simultanément liées aux mutations structurelles analyse les processus particuliers. Les processus de précarisation,

---

<sup>70</sup> BOURDIEU P., *La Misère du monde*, Seuil, 1995. pp.159-167.

<sup>71</sup> BEHAR Daniel. *Territoires et nouvelle question sociale, Incertitude des Politiques Publiques*. In Quaderni. N. 34, Hiver 1997-98. pp. 81-92. [En ligne : <http://www.persee.fr>]

<sup>72</sup> CASTELLS Manuel. *La question urbaine*. François Maspero. Paris 1973. pp. \_\_\_\_\_

<sup>73</sup> Peuvent être rattachés à ce courant, principalement, Pierre Bourdieu : *La Misère du Monde*, Serge Paugam : *La Disqualification Sociale*, et Robert Castel : *La dynamique des processus de marginalisation. De la Vulnérabilité à la Désaffiliation*

qu'ils soient de «*déclassement*» (Bourdieu), de «*disqualification sociale*» (Paugam) ou encore de «*désaffiliation*» (Castel) montrent comment de plus en plus de personnes, qui se trouvent en situation de grande vulnérabilité sociale, en finissent pas se trouver mises à l'écart en tant que membres de leurs catégories initiales d'appartenance. Pour ces auteurs, la très grande misère a disparu grâce aux différents systèmes d'assistance qui assurent à la quasi-totalité de la population un revenu minimum d'existence (RMI devenu revenu de solidarité active). Dans la deuxième partie de ce travail et plus particulièrement dans le chapitre dédié à la définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale, nous verrons qu'il existe des différences significatives entre les analyses de ces auteurs principalement en ce qui concerne Serge Paugam et Robert Castel. En effet, alors que Paugam parle de *disqualification sociale* pour rendre compte du processus multifactoriel d'entrée dans une situation de pauvreté, Castel, parle de *désaffiliation* pour souligner la double rupture d'intégration dont un individu peut être victime : celle relative à la perte d'emploi et celle relative à l'affaiblissement de la solidarité socio-familiale.

Pour Serge PAUGAM, qui prolonge les travaux de Simmel, il s'agit d'un processus de *disqualification sociale*<sup>74</sup> qui entraîne le refoulement de franges de plus en plus nombreuses de la population hors du marché de l'emploi, dans la sphère de l'inactivité et de l'assistance, avec trois phases : *fragilisation, dépendance* des travailleurs sociaux et *rupture* des liens sociaux,. L'auteur s'intéresse tout particulièrement à l'expérience vécue par ceux qui en sont touchés et qui éprouvent le sentiment d'être « déclassés », c'est-à-dire dans une situation inférieure à celle qu'ils ont connu antérieurement. Paugam analyse également la relation d'assistance qui lie ces individus et les institutions d'aide sociale. Cette relation d'assistance qui constitue pour lui l'un des fondements des sociétés modernes, joue un rôle essentiel dans la catégorisation des pauvres, selon lui, *ce n'est qu'à partir du moment où ils sont assistés qu'ils deviennent membres d'un groupe caractérisé par la pauvreté*<sup>75</sup>.

Robert Castel souligne pour sa part, que l'identification entre question sociale et question urbaine n'est pas toujours systématique et que le problème des zones urbaines pauvres résiderait davantage dans la fragmentation de l'espace urbain et l'étirement de la colonne sociale provoqués par l'épuisement de la capacité intégratrice du salariat. La disparition dans le débat social des questions collectives qui sont d'actualité encore aujourd'hui mais

---

<sup>74</sup> PAUGAM Serge. *La disqualification sociale*. PUF, Paris, 2000, pp. 53-147

Selon Serge Paugam, il est possible de classer la population pauvre à partir du statut juridique et du type de relations entretenues avec les services d'action sociale. Il distingue trois zones de l'espace social : la zone d'intégration qui signifie que l'on dispose des garanties d'un travail permanent et des relations sociales stables, la zone de vulnérabilité qui associe précarité du travail et fragilité relationnelle, et la zone de *désaffiliation* qui conjugue le chômage et isolement social. Cette analyse sera développée dans la deuxième partie de cette thèse, dans le chapitre dédié aux définitions.

<sup>75</sup> PAUGAM Serge. *Ibid.* pp. 21-23

qui ne sont plus présentées que comme des questions individuelles. Ce point me paraît capital, principalement en ce qui concerne le travail social où le risque est grand de ne chercher les causes des problèmes d'insertion sociale qu'au niveau des individus alors qu'ils se jouent dans des contextes plus larges (culturels, économiques, politiques). Comme lui, je pense que, le problème réside non pas dans l'individu, mais dans l'effritement de la condition salariale et de sa capacité intégratrice. Je reviendrai sur cette question dans la deuxième partie de cette étude, dans le chapitre dédié à la définition de l'exclusion sociale.

Pour cette recherche, j'ai choisi de privilégier la deuxième approche (pauvreté structurelle) qui met l'accent sur le rôle de la structure socio-économique dans la production et la reproduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, elle souligne également les interactions entre le social et le spatial et prend en compte les dynamiques communautaires comme moteur d'existence des pauvres dans l'espace urbain. Cette approche sera développée dans la deuxième partie sans pour autant écarter les apports des deux autres approches, notamment en ce qui concerne les processus de précarisation et, dans ce cadre, les travaux de Serge PAUGAM qui rendent possible la compréhension de la façon dont les individus et les groupes dans les sociétés développées s'installent progressivement dans la pauvreté. Cette étude réinterrogera le rôle des structures et des rapports socio-économiques et politiques dans les situations d'exclusion sociale auxquelles sont confrontés les habitants des zones urbaines défavorisées dans les deux contextes nationaux étudiés ainsi que le lien entre les populations socialement exclues et des formes urbaines obsolètes ou extrêmement dégradées (les grands ensembles ou les zones urbaines sensibles en France et les bidonvilles au Pérou). Les réalités souvent dramatiques de ces territoires constituent le reflet d'une pauvreté structurelle, cette dernière étant produite par le système économique et social, de la même façon que le système urbain (affectation des sols et des ressources, ségrégation socio-spatiale, inégalités d'usage et d'accès aux services) produit des zones de relégation, et d'exclusion en sachant qu'il ne s'agit pas de considérer la question urbaine uniquement comme un produit surdéterminé par la question sociale; mais en interdépendance avec celle-ci. Nous verrons à travers les enquêtes effectuées à Villa El Salvador et à Borny que la pauvreté et l'exclusion sociale ou *la marginalité*, terme fortement mobilisé en Amérique Latine et au Pérou en particulier, sont à la fois des faits sociaux de mise à l'écart d'une partie de la population et des phénomènes de ségrégation spatiale et physique. Elles montreront en somme, que les quartiers de la Politique de la Ville en France et les *barriadas* au Pérou ont un dénominateur commun : leur fonction sociale. Ces territoires concentrent ce que la ville rejette, son « trop plein », des populations en difficulté, aux structures familiales fragiles,

exposées plus que d'autres catégories sociales aux risques du chômage et de l'exclusion sociale, ils son en somme le reflet des structures sociales qui les ont produits. De même, alors que dans les deux pays, l'action de l'Etat dans sa globalité maintient et reproduit des mécanismes d'exclusion sociale, les politiques publiques en faveur des populations des zones urbaines défavorisées ne peuvent à elles seules éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale. Le changement de la situation des ces populations doit s'appuyer également et avant tout sur l'action consciente et organisée de leurs habitants. L'enjeu consiste donc à encourager l'émergence, dans la société civile, des espaces de prise en charge autonome de la population par elle-même.

Le tableau suivant présente une synthèse schématique des différentes approches du lien entre la question sociale et la question urbaine que l'on vient d'évoquer. Le choix a été fait de ne pas inclure les auteurs ou les travaux pouvant correspondre à chaque approche car leurs points de vue ne sont pas figés, au cours de leurs travaux et de leurs carrières, les positionnements de ces auteurs peuvent évoluer et changer.

## PAUVRETE STRUCTURELLE

1990 - 2000

La concentration de la pauvreté dans les ZUD a une origine structurelle, c'est le système économique et social qui la détermine.

La configuration spatiale des ZUD (Ségrégation socio-spatiale, inégalités dans l'accès aux services publics) est déterminée par le fonctionnement d'ensemble du système urbain.

L'importance des politiques sociales est reconnue mais leurs effets sont jugés insuffisants, les pouvoirs publics étant responsables du maintien et de la reproduction de la pauvreté.

L'issue ne peut venir que de la puissance publique, elle doit surtout d'appuyer sur le renouveau du mouvement social. Les inégalités produites par ce système constituent la base sociale à partir de laquelle les mouvements sociaux doivent

## PAUVRETE RESIDUELLE

1990 - 2000

L'existence de territoires et publics laissés pour compte, victimes de la crise économique est le résultat des dysfonctionnements que les pouvoirs publics devraient corriger.

Leur principale cause : le retrait de l'Etat des ZUD où sont concentrés les groupes sociaux les plus pauvres.

L'Etat est responsable, il lui appartient donc d'améliorer leur situation.

ETAT

SOCIETE

ZONES URBAINES  
DEFAVORISEES

## PROCESSUS DE PRECARISATION

1990 - 2000

La question pauvreté/ville est analysée moins en termes de poches de pauvreté (qu'elles soient résiduelles ou structurelles) qu'en termes de "processus" de disqualification ou de désaffiliation des habitants des ZUD.

On ne peut plus parler de situation absolue de pauvreté : la très grande misère a pratiquement disparu du fait de la couverture de différents systèmes d'assistance qui assurent la quasi totalité des besoins de la population dont un revenu minimum d'existence. Le problème réside plus dans l'augmentation des catégories en situation de pauvreté et la fragmentation de l'espace urbain. Le premier en lien avec l'épuisement de la capacité intégrative du salariat : l'accès à un emploi ne constitue plus une garantie d'intégration, d'autant que la dilution du rapport salarial s'accompagne d'une dissolution des liens familiaux qui constituaient naguère le deuxième pilier de l'intégration sociale. La fragmentation de l'espace urbain est moins une conséquence de la spécialisation économique et sociale des espaces que de l'autonomisation de ceux-ci.

## **b) Pauvreté urbaine et question sociale au Pérou**

A l'instar de ce qui se passe en France, au Pérou, et en Amérique Latine en général, le terme « *question sociale* » renvoie à un ensemble de problèmes socio-économiques notamment, la pauvreté, les inégalités sociales et l'exclusion, résultat du lent processus d'industrialisation engagé dans ce continent à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et dont l'intensité et les réponses varient en fonction du degré de développement et de la situation de chaque pays. Ce terme a été remplacé progressivement par celui de « *nouvelle question sociale* » sans que l'on sache avec précision la frontière et les différences avec le précédent. De mon point de vue, il n'existe en réalité ni une vieille ni une nouvelle « *question sociale* », mais une seule *question sociale* qui émerge en tant que telle aux débuts du capitalisme et qui va évoluer et présenter des particularités en fonction des pays et des périodes de leur histoire. Comme le souligne Estella GRASSI<sup>76</sup>, la question sociale n'est que *la mise en scène de la faille structurelle du capitalisme moderne* qui apparaît lorsque les contradictions et les conflits sociaux ne peuvent plus être résolus par la vieille philanthropie entraînant l'étatisation progressive des interventions sociales gérées jusqu'à cette crise par les institutions de charité et les sociétés philanthropiques. Les politiques sociales de l'Etat doivent être définies en lien avec l'Etat capitaliste moderne et par conséquent comme la forme politique de la question sociale. Dans cette perspective, les manifestations de la question sociale, quelle que soit les formes qu'elles prennent, ne peuvent donc pas être analysées sans prendre en compte le facteur principal qui les produit : les modes d'organisation de la société basés sur la relation entre capital et travail. Or, les transformations opérées au niveau des systèmes de production grâce au développement de la technologie ont modifié les conditions de travail, ainsi que les modalités d'accumulation et de reproduction du capital contribuant à la précarisation de l'emploi, au développement du chômage et d'autres formes d'exclusion sociale. Les manifestations de la question sociale se trouvent complexifiées et diversifiées par ces changements et peuvent brouiller notre regard sur les questions de fond. Robert Castel appelle cela *l'aporie de la question sociale*<sup>77</sup> :

*“...La question sociale est une aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa fracture. Elle est un défi qui interroge, remet en question la capacité d'une société à exister comme un ensemble lié par des relations d'interdépendance... ce hiatus entre l'organisation politique et le système économique permet de marquer pour la première fois, avec clarté la place du social, restaurer ou établir des liens qui n'obéissent ni à une logique strictement économique, ni à une juridiction strictement politique... la question sociale devient ainsi la question de la place que peuvent occuper*

---

<sup>76</sup> GRASSI Estela. *Cuestión Social, cuestión de Estado, lo político de la política social*. Facultad de Ciencias Sociales de l'Universidad de Buenos Aires. Argentina. [<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>]. pp 3-4.

<sup>77</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Les métamorphoses de la question sociale. Folio essais. Gallimard. Paris, 1995. pp. 25-26

*« dans la société industrielle les franges les plus désocialisées des travailleurs. La réponse à cette question sera l'ensemble des dispositifs montés pour promouvoir leur intégration... »*

Aujourd'hui, aborder la *question sociale* conduit à problématiser la société en lien avec son histoire et son avenir et à analyser la fracture provoquée par le passage d'un processus d'accumulation du capital à un autre et qui a impacté tous les aspects de la vie sociale et du fonctionnement de la société en général. Ainsi, les analyses classiques des sciences sociales en Europe, centrées sur les problématiques sociopolitiques consécutives à la révolution industrielle, ont fait l'objet d'une réélaboration théorique de la part des chercheurs abordant les spécificités des sociétés latino-américaines<sup>78</sup>. En effet, alors qu'en Europe, la révolution industrielle bouleverse, dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, les cadres sociaux traditionnels, les anciennes colonies espagnoles et portugaises en Amérique Latine assistent au début du XX<sup>ème</sup> siècle à une importante transformation par l'urbanisation de sociétés dont le développement industriel reste limité et dépendant des investissements extérieurs. De ce fait, comme le souligne Robert Castel<sup>79</sup> la traditionnelle question sociale s'est posée différemment en Amérique Latine où les processus de modernisation et de démocratisation des sociétés ont suivi leur propre voie. Il faut donc, pour appréhender ces processus, tenir compte d'une histoire politique, économique et sociale spécifique à ce continent, et de la place que les pays le composant occupent dans la division internationale du travail ainsi que dans le système mondial des échanges commerciaux.

Au XX<sup>ème</sup> siècle, des élites libérales ont aspiré à accompagner les changements socioéconomiques des sociétés latino-américaines en promouvant des projets de modernisation économique, sociale et politique afin de faire face aux nouveaux problèmes issus du bouleversement des cadres traditionnels d'intégration, et de mettre en place des formes de régulation sociale adaptées aux nouvelles réalités. Toutefois, ces projets se heurtaient à de nombreuses survivances des formes traditionnelles, tant au niveau socioéconomique que politique. D'une part, le cadre socioéconomique de ces sociétés est marqué par des retards en termes d'industrialisation, par la permanence d'un important secteur de la population hors d'une société salariale majoritairement urbaine et, en conséquence, par la persistance d'échanges économiques échappant aux formes bureaucratiques du capitalisme industriel. D'autre part, sur le plan politique, les projets de démocratisation des élites se sont heurtés au pouvoir des oligarchies conservatrices et aux velléités révolutionnaires de groupes politiques d'extrême-gauche, entravant ainsi leur réalisation effective et conduisant nombre de sociétés latino-américaines à

---

<sup>78</sup> BEJARANO Ingrid, JEZIORO Etienne. « *De la question sociale à la question politique en Amérique Latine*. Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En ligne: <http://nuevomundo.revues.org/65407>]. 3/6/13.

<sup>79</sup> CASTEL, Robert. *Les Métamorphoses de la question sociale : Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995

l'expérience de régimes autoritaires et/ou de formes d'instabilité politique. C'est ainsi que le large spectre de réponses politiques à la question sociale en Amérique Latine, allant du *caudillisme* au populisme, du régime autoritaire militaire ou civil à la révolution communiste, de la fragilité des institutions à la présence de groupes armés (*guérillas* et/ou groupes paramilitaires), ont freiné la marche vers la démocratie libérale, ne devenant un horizon et un compromis politique souhaité que lors des années 1980.

Aujourd'hui, alors que dans les villes européennes le chômage et l'emploi précaire constituent les principaux facteurs de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que la principale manifestation de la question sociale<sup>80</sup>, dans les villes latino-américaines on observe depuis plusieurs décennies, aux côtés de l'augmentation massive du chômage et de l'emploi précaire, un taux très élevé d'emploi dit « informel »<sup>81</sup>, ce dernier est devenu la principale caractéristique du travail urbain dans cette région<sup>82</sup>. Ce phénomène est très marqué à Lima, Mexico, Sao Paulo, et Buenos Aires qui connaissent une importante diminution de l'activité industrielle. L'analyse de la CEPAL<sup>83</sup> confirme cette tendance : comme le montre le tableau suivant, il existe en effet, une faible relation entre croissance économique et création d'emploi. Malgré les effets positifs, l'essor qui a eu lieu dans ce continent entre 2004 et 2008 n'a pas réussi à corriger la forte dégradation de la qualité des postes de travail accumulée entre 1990 et le début de la décennie actuelle. Selon ce tableau, seul le Chili montre une amélioration systématique des conditions de travail. Pour les autres pays, c'est une dégradation à long terme d'un ou plusieurs indicateurs correspondants. Par ailleurs, si la tendance des taux de chômage comprend une diversité de situations, les cas d'amélioration à long terme des autres indicateurs sont moins fréquents (six ou sept pays, selon le cas). En raison de la grande dépendance qu'il existe entre la qualité de l'emploi et l'accès à la sécurité sociale, l'un des effets malheureux des tendances du travail a été le recul en matière de couverture sociale dans plus de la moitié des pays étudiés.

---

<sup>80</sup> Nous verrons dans la deuxième partie de cette étude que le chômage, devenu massif remet en cause les systèmes d'assurance-chômage conçus au départ pour des situations d'exception qui marquent désormais le paysage ordinaire des pays européens.

<sup>81</sup> Sans contrat de travail et non déclaré.

<sup>82</sup> ZICARDI Alicia. Las ciudades y la cuestión social. IN Documento de lanzamiento de la Red N° 5 URBAL de la Union Europea. Montevideo, Uruguay, 2000. pp.7-10.

<sup>83</sup>

**Tableau 13**  
**Caractéristiques du marché du travail en Amérique Latine**  
**1990 – 2007**

	Chômage ouvert	Informalité	Rémunération	Couverture sociale
Argentine	1.1	-3.4	-0.5	-34.6
Bolivie	0.4	-0.3	-0.7	-8.3
Bésil	5.0	-7.5	-0.2	-3.8
Chili	-0.7	-8.2	1.9	0.8
Colombie	0.9	-0.5	0.4	nd
Costa Rica	-0.6	0.8	0.6	-4.1
Équateur	1.3	2.8	1.3	-4.4
Salvador	-4.3	3.7	-0.1	3.6
Guatemala	-1.9	3.5	-0.1	0.6
Honduras	-3.8	-9.4	-0.2	nd
Mexique	2.1	2.1	-0.3	1.7
Nicaragua	-0.7	9.1	-0.6	-7.9
Panama	-12.2	4.2	0.3	-5.6
Paraguay	0.6	4.8	-0.8	1.1
Pérou	0.1	2.7	-0.6	0.8
République dominicaine	-4.3	-5.4	0.5	nd
Uruguay	1.1	7.0	-0.4	-1.9
Venezuela	-2.0	11.0	-0.4	-0.6

Source : CEPAL (2008), Tableaux II. 11 et II. 13 et Annexe Statistique Tableaux 17.1, 18, 19 et 21.1  
 \* L'écart correspond à la différence entre les premières et les dernières données disponibles.  
 Les années diffèrent pour chaque pays en fonction des données disponibles

On observe également une forte progression de l'économie informelle durant ces décennies, une catégorie qui comprend aussi bien le secteur informel proprement dit que les travailleurs salariés du secteur formel travaillant dans des conditions de précarité (sans accès à la sécurité sociale et même sans contrat de travail). Ainsi, globalement, l'économie informelle en Amérique Latine est passée de 58,8% à 64% des emplois urbains entre 1990 et 2008.

Par ailleurs, d'autres études montrent que plus de 55 % de l'augmentation de l'emploi total en Amérique latine entre 1990 et 2005 s'explique par l'emploi informel. Le Pérou se situe parmi les pays latino-américains avec le taux le plus élevé d'emploi informel (45<sup>ème</sup> rang).

**Tableau 14**  
**Portée de l'économie informelle en Amérique Latine**  
**1990 - 2008**

(% de l'emploi urbain)

	Secteur informel	Travailleur des secteurs formels	Total économie informelle
Amérique latine			
1990	47.8	11.0	58.8
2008	48.5	15.5	64.0
Par pays, 2008			
Chili	30.7	12.5	43.2
Costa Rica	37.1	8.3	45.4
Panama	35.9	10.7	46.6
Uruguay	42.8	7.5	50.3
Bésil	42.0	12.5	54.5
Mexique	43.7	14.9	58.6
Argentine	41.0	18.9	59.9
Venezuela	49.8	11.4	61.2
République dominicaine	50.1	11.4	61.5
Honduras	43.9	24.0	67.9
Salvador	54.7	14.8	69.5
Équateur	57.4	16.0	73.4
Guatemala	58.1	18.6	76.7
<b>Pérou</b>	<b>59.3</b>	<b>17.8</b>	<b>77.1</b>
Bolivie	62.5	16.3	78.8
Nicaragua	58.4	20.6	79.0
Paraguay	56.5	24.4	80.9

Source : Tokman (2011). Les travaux formels précaires sont ceux pour lesquels il n'y a pas de contrat de travail

Les changements sociopolitiques et économiques des dernières décennies, principalement la mondialisation et la crise économique internationale, ont fait émerger de nouveaux questionnements sur ces problèmes et ce, malgré une relative baisse du taux de pauvreté dans ce continent<sup>84</sup> on parlera alors de *nouvelle question sociale* pour se référer, d'une part, à la persistance des problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale dans un contexte de mondialisation et de remise en question de la souveraineté des états<sup>85</sup> et d'autre part, à leur concentration<sup>85</sup> dans les zones rurales et, depuis les années 1950, dans certaines zones urbaines situées principalement dans les périphéries des capitales latino-américaines, les bidonvilles, par un mouvement migratoire interne de la campagne vers les capitales. Cet exode rural massif, sans précédents, des paysans cherchant de meilleures conditions de vie dans les grandes villes s'explique

<sup>84</sup> 174 millions de latino-américains vivant sous le seuil de pauvreté dont 73 millions en situation de pauvreté extrême en 2011 contre 177 millions de pauvres dont 73 millions d'indigentes en 2010, on parle alors de nouvelle question sociale (Source : Panorama Social de l'Amérique Latine - CEPALC)

<sup>85</sup> MORGADO VALENZUELA Emilio. La nueva cuestión social en Latinoamérica. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay, 1997, pp. 327-328.

principalement par l'épuisement ou l'insuffisance des ressources du monde rural et il alimente depuis plus d'un demi-siècle la croissance vertigineuse et chaotique des villes latino-américaines évoquée précédemment. L'image banalisée de la ville moderne et la perspective d'accès au progrès constituent également pour ces paysans, un facteur déterminant de leur exode. Cependant, les villes sont surpeuplées et ne peuvent pas accueillir un tel flux de migrants qui pour survivre sont obligés d'occuper illégalement des terrains vagues et abandonnés situées dans les périphéries des capitales : les bidonvilles. Si les noms attribués aux bidonvilles sud-américains changent en fonction des pays<sup>86</sup> les processus et les réalités sont les mêmes : exode rural, prise illégale de terrains vagues (invasions), construction d'abris de fortune, concentration de la misère, habitat précaire, promiscuité, manque des services de base (eau potable, assainissement, électricité, etc.). Ainsi, comme le montre l'exemple de Villa El Salvador, au Pérou, présenté dans la troisième partie de ce travail, en couvrant de plus en plus les espaces autour des grandes villes, les bidonvilles sont devenus également la principale expression d'une population pauvre cherchant les opportunités que le système économique légal lui refuse mais qui, en même temps construit, individuel ou collectivement des alternatives pour sortir de la pauvreté soit par la solidarité et l'entraide, soit par l'économie informelle (c'est-à-dire des activités de production ou de commercialisation qui se déroulent en dehors de tout cadre légal soit par la marginalisation et la délinquance.

### ❖ *Question Sociale et ethnicisme*

Au Pérou, dernier bastion de la couronne espagnole en Amérique du Sud, la pauvreté et la ségrégation à laquelle sont soumis les habitants des bidonvilles, originaires pour la plupart des communautés indiennes, ne peuvent pas être analysés sans tenir compte de deux facteurs importants et étroitement imbriqués. En premier lieu, des relations sociales d'exploitation qui entraînent des inégalités sociales et ethniques profondes et persistantes dans le pays. Comme le souligne José Carlos Mariátegui<sup>87</sup>, *toutes les thèses sur la situation de pauvreté et d'exclusion sociale des indiens qui ignorent ou éludent son caractère essentiel de problème socio-économique sont autant de stériles exercices théoriques condamnés au discrédit...la « question indigène » découle de notre économie elle a ses racines dans le régime de propriété de la terre. Toute tentative de la résoudre par des mesures administratives ou policières, par des méthodes*

---

<sup>86</sup> *Favelas* au Brésil, *Barriadas* o *Pueblos Jóvenes* au Pérou, *Callampas* au Chili, *Asentamientos* au Guatemala, *Villas Miseria* en Argentine) etc.

<sup>87</sup> José Carlos MARIATEGUI : (Pérou 1894-1930) Ecrivain, philosophe, et journaliste, Jose Carlos Mariátegui fut un activiste politique péruvien du début du XX<sup>ème</sup> siècle dont la pensée a marqué durablement les générations postérieures dans tout le continent sud-américain. Autodidacte, il est considéré comme l'un des intellectuels latino-américains les plus influents du siècle dernier. Son œuvre la plus connue, *Sept essais d'interprétation de la réalité péruvienne*, rédigée en 1928, demeure un livre phare en Amérique du Sud. Fondateur du Parti Socialiste au Pérou, il travailla toute sa vie en faveur du développement d'un socialisme péruvien, qui ne soit pas la simple transposition au Pérou du modèle européen.

*pédagogiques doit être considérée comme superficielle ou secondaire ... »<sup>88</sup>. En deuxième lieu, de son passé colonial<sup>89</sup> ainsi que de nouvelles formes républicaines néocoloniales mises en place en Amérique Latine aux XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles. Il est à souligner que le discours dominant, qui avait permis de justifier et de légitimer l'exploitation des indiens par les colonisateurs espagnols et qui a persisté, sous de nouvelles formes pendant la période de construction des républiques latino-américaines et bien au-delà, avait une composante ethnociste relevant de ce que certains appellent *le racisme colonial*. Même si des changements ont été opérés, dans certains discours autour de la «*cuestion del indio*» (la question indigène), ces idées sur l'infériorité de la «*race indienne*» sont encore présentes aujourd'hui.*

Etant donné qu'il ne s'agit pas de la thématique centrale de cette étude, j'ai choisi de ne pas m'attarder sur le vieux débat académique à propos de l'existence des races et de leur hiérarchisation. Toutefois, afin de mieux cerner les enjeux des phénomènes de ségrégation envers les populations des bidonvilles péruviens, il paraît judicieux de comprendre pourquoi le discours sur l'infériorité d'une supposée «*race indienne*», véhiculé par le colonisateur espagnol, a permis et permet encore aujourd'hui de légitimer l'exclusion sociale des communautés indiennes dans ce pays. En effet, ce discours s'est construit à partir des catégories mentales et des représentations portées et imposées par les conquistadors espagnols. Ses origines remontent au XIV<sup>ème</sup> siècle, dans les conflits qui avaient opposé chrétiens, musulmans et juifs en Espagne, donnant lieu à un christianisme intolérant et ségrégatif dont la principale manifestation fut l'obsession pour la «*pureté raciale*» et la persécution de tous ceux qui avaient «*le sang impur*»<sup>90</sup>. Ces pratiques qui avaient lieu dans la métropole espagnole au moment de la conquête et la colonisation de l'Amérique, ont laissé des traces dans la construction de l'ordre colonial dans ce continent. Confrontés à une nouvelle réalité, les colonisateurs espagnols ont dû construire de nouvelles formes d'exclusion et de persécution de ceux qu'ils considéraient inférieurs. Certains auteurs invoquent le processus de métissage en Amérique Latine pour prouver l'absence de préjugés raciaux chez les conquistadors, toutefois, les unions

---

<sup>88</sup> MARIATEGUI José Carlos. *7 ensayos de Interpretación de la realidad peruana*

<sup>89</sup> L'effondrement des amérindiens pendant la colonisation espagnole (3 siècles d'exploitation : 1520- 1821) conduit certains spécialistes à parler d'un véritable génocide pour l'ensemble du processus de conquête de l'Amérique par les colonisateurs espagnols. En effet, selon l'Institut National Démographique sur la population latino-américaine, la colonisation espagnole avait provoqué en peu de temps la mort de 80 à 93% de la population du continent estimée de 80 à 100 millions en 1492, à l'arrivée de Christophe Colomb. Il est à souligner que dans certaines îles des Caraïbes ce pourcentage atteint 100%. Le témoignage du Juge de l'Audience de Lima, Fernando de Santillán, en 1559, est éloquent : «*..Tuant un grand nombre (d'indiens), en temps de paix, les jetant aux chiens (pour être dévorés), les brûlant, coupant des mains, des pieds, des nez et des seins, violant leurs femmes et leurs filles, mettant le feu à leurs maison, saccageant leurs semailles de sorte qu'ils meurent de faim ou de froid et ne leur resta plus que s'accoutumer, de pure nécessité, à se manger les uns aux autres...*» (Cité par Alejandro Lipschutz dans *El Problema Racial en la Conquista Española*. Ediciones Siglo XXI, México 1975, pp.121).

<sup>90</sup> MANRIQUE Nelson. *Algunas Reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional*. [En ligne: [http://www.andes.missouri.edu/andes/especiales/nmpiylpluma/nm\\_pielypluma1.html](http://www.andes.missouri.edu/andes/especiales/nmpiylpluma/nm_pielypluma1.html)] pp.2-3.

entre les deux cultures étaient établies violemment entre les hommes conquistadors et les femmes colonisées. Les unions entre les indiens et les femmes espagnoles étaient marginales. Entre racisme et discrimination de genre, les femmes péruviennes représentaient alors de véritables « butins de guerre » pour les conquistadors espagnols<sup>91</sup>.

Le sociologue péruvien, Anibal Quijano<sup>92</sup> précise que la colonisation des Amériques a joué un rôle crucial dans la genèse du « *système-monde moderne* », en inaugurant la classification « *raciale* » des peuples du monde. La « *colonialité du pouvoir* » se fonde selon lui, sur quatre piliers : l'exploitation de la force de travail, la domination ethno-raciale, le patriarcat et le contrôle des formes de subjectivité (ou imposition d'une orientation culturelle eurocentriste). Deux siècles après l'indépendance des anciennes colonies espagnoles dans le nouveau continent, cette matrice reste centrale dans les rapports sociaux. Il souligne qu'aux débuts de la colonisation espagnole en Amérique se répand l'idée de l'existence des différences de nature biologique dans la population de la planète associées nécessairement à leur capacité de développement, cette idée étant centrale dans la fameuse « Controverse de Valladolid », avec des positions extrêmes dont celle qui nie aux indiens la qualité d'êtres humains à part entière et qui sera corrigée par la bulle papale de 1513, sans pour autant la remettre en question. L'auteur poursuit : « ...*La domination/exploitation fondée sur ce présupposé, pratique coloniale de longue durée, a permis à cette idée de s'enraciner et de se légitimer durablement. Depuis, les vieilles idées de « supériorité » et d'« infériorité »<sup>93</sup> qu'implique tout rapport de domination, sont restées associées à la « nature » et ont été « naturalisées » pendant toute l'histoire qui allait suivre. Ainsi se constitue selon lui le mythe fondateur de la modernité : l'idée d'un état originaire de nature dans l'histoire de l'espèce et d'une échelle de développement historique qui va du « primitif » (le plus proche de la « nature », qui inclut bien sûr les « Noirs » avant tout et ensuite les « Indiens »), jusqu'au plus « civilisé » (l'Europe, bien entendu), en passant par l'« Orient » (Inde, Chine). L'association entre cette idée et celle de la « race » à ce moment de l'histoire paraissait sans doute évidente dans la perspective européenne. Elle était incluse dans l'idéologie et la pratique de la domination coloniale depuis la conquête de l'Amérique, et a été renforcée et consolidée au cours de l'expansion mondiale du colonialisme.*

Au Pérou, le postulat de Quijano se confirme. Le racisme envers les Indiens était destiné à introduire une domination des oligarchies sur l'ancien système d'organisation social des

---

<sup>91</sup> MANRIQUE Nelson Ibid. pp.3-4

<sup>92</sup> QUIJANO Anibal. « *Race et colonialité du pouvoir* ». IN La découverte/Mouvements. Cairn Info [http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-3-page-11.htm], pp. 1-9.

<sup>93</sup> Anibal Quijano. Ibid pp.6-8.

incas, basé sur la communauté, et à appauvrir ou à marginaliser les hommes et les femmes des cultures autochtones : « ... Le problème des races sert en Amérique Latine à la spéculation intellectuelle bourgeoise, entre autres pour cacher ou ignorer les véritables problèmes du continent... sur les plans économique, social et politique, le problème des races, comme celui de la terre, trouve ses origines dans l'organisation sociale de type féodale et sa liquidation. Les indiens se trouvent en Amérique Latine dans une situation dramatique de retard et d'ignorance en raison de la servitude et l'esclavage qui pèse sur eux depuis la conquête espagnole. L'intérêt des classes dominantes, les espagnols d'abord, puis, les criollos (créoles, métis), a été de tenter de justifier par des discours déguisés, la condition des indigènes avec l'argument de leur infériorité et de leur état primitif (sauvage), ils ont ainsi contribué à reproduire et à banaliser les intérêts des blancs par rapport à la question du traitement de la tutelle des peuples indiens... »<sup>94</sup>

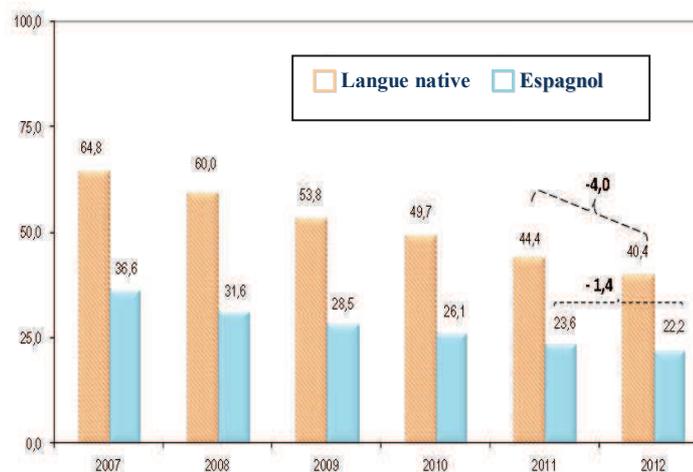
Ce racisme aura par la suite une fonction décisive dans la légitimation de la pauvreté et l'exclusion sociale des communautés indiennes en rendant « naturelles » les inégalités sociales et l'ordre social où pauvres et riches, chacun a une position interchangeable fondée sur des lois naturelles. Il fut porté et perpétuée par les colonisateurs espagnols, mais surtout intégrée dans leur culture et acceptée comme un fait historique permettant de fonder et de stabiliser l'ordre social imposé aux péruviens.

Deux composants ont contribué fortement à la stigmatisation des paysans. La première est l'assimilation de la culture quechua<sup>95</sup> à l'analphabétisme. Cette référence occidentale à l'analphabétisme (basée sur la lecture et l'écriture qui n'existent pas dans la langue quechua) a permis de maintenir les indiens quechuas ou aymara hors des circuits de l'éducation, de les déclarer « ignorants » et de justifier l'interdiction du droit de vote aux

<sup>94</sup> MARIATEGUI José Carlos. *El problema de las razas en América Latina*. IN José Carlos Mariátegui, Ideología y Política. Ministerio de Comunicación y de Información. Caracas 2006.

<sup>95</sup> Originaire des Andes du Pérou, le quechua est une famille de langues indiennes parlées au Pérou ainsi que dans d'autres régions des Andes : la Bolivie, l'Équateur, la Colombie, le Chili. Le quechua était la principale langue de l'empire inca et aujourd'hui il est parlé par environ 10 millions de personnes en Amérique du Sud.

**Tableau 15**  
**PEROU**  
**IMPACT DE LA PAUVRETE SELON LA LANGUE D'ORIGINE**



1/ Comprende: quechua, aymara y lenguas amazónicas.  
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2007-2012.

« analphabètes » (donc aux indiens) jusqu'en 1980. La seconde consiste à distinguer chez les indiens des castes avec des privilèges distincts. Dans l'imaginaire des colonisateurs espagnols mais également des péruviens ainsi que dans les premiers ouvrages d'histoire du Pérou, les indiens du peuple sont « *racialement* » distincts de l'Inca (descendant des divinités) et des membres de la noblesse ; ces derniers auront jusqu'en 1782, date de la rébellion de Tupac Amaru, le statut de nobles, et participeront au processus généralisé de confiscation des terres aux gens du peuple.

L'idéologie et les pratiques des colonisateurs espagnols sont donc à la base de cet ethnicisme ou « racisme » anti-indien persistant qui amène encore aujourd'hui une partie des péruviens, les blancs et les métis, habitant principalement dans les grandes capitales côtières, à s'installer dans des pratiques de ségrégation sociale et spatiale contre les communautés andines et celles de la forêt amazonienne même lorsque ses membres migrent dans ces villes et qu'ils partagent leur espace et leur destin avec des métis ou des blancs pauvres dans les bidonvilles. Cette discrimination sociale et spatiale s'adressera ultérieurement à d'autres minorités telles que les péruviens noirs dont la couleur de la peau rappelle le statut et la condition des esclaves noirs apportés par les espagnols pour le travail domestique et l'exploitation de la canne à sucre dans les « *haciendas* » des seigneurs blancs. Ainsi, la domination coloniale exercée par la violence physique et subjective permit aux colonisateurs espagnols et portugais de contrôler l'extraction des minerais (or et argent principalement), ainsi que des plantes destinées à la commercialisation (tabac, cacao, pomme de terre, maïs principalement) basée sur l'exploitation des esclaves noirs, des indiens, ainsi que des métis pauvres<sup>96</sup>. Un nouveau marché monétisé et articulé régionalement autour de l'océan Atlantique, devenu le nouveau centre du trafic commercial, voit ainsi le jour. Toutefois, jusqu'à la Révolution Industrielle au XVII<sup>ème</sup> siècle, l'Amérique ne produisait rien d'important sur le plan stratégique pour le marché mondial. Le contrôle colonial de l'Amérique et l'exploitation des noirs et des indiens permit aux colonisateurs non seulement d'avoir un rôle important à jouer au niveau du marché international mais également de concentrer des bénéfices commerciaux et de concentrer dans leurs propres pays la marchandisation de la main d'œuvre locale, donnant lieu à une rapide expansion de l'accumulation capitaliste. Sur cette base, l'Europe Occidentale se dirigera par la suite vers la colonisation du reste du monde et le contrôle du marché mondial. Le capital, comme relation sociale de production et d'exploitation se concentra dans le vieux continent, tandis que dans le nouveau continent prédominaient les relations d'exploitation non-salariale, l'esclavage et la servitude maintenus par la violence des colonisateurs. Ainsi, le capital se

---

<sup>96</sup> QUIJANO Aníbal. *Don Quijote y los Molinos de Viento en América Latina*. In Libros y Artes. Revista de Cultura de la Biblioteca Nacional del Perú, N° 10. Lima, 2010, pp. 14-16.

développa en Europe avec ces caractéristiques préfigurant le premier système global d'exploitation de l'histoire ; le capitalisme mondial. *Le caractère colonial, constitue le trait principal des nouveaux rapports de pouvoir instaurés en Amérique Latine et c'est sur ce trait que se fondera sa globalité*<sup>97</sup>.

### ❖ *Question Sociale et sous-développement*

Au Pérou, l'analyse de la pauvreté urbaine et de ses liens avec la question sociale doit prendre en compte la situation des autres pays sud-américains qui, comme précisé précédemment, partagent la même histoire et les mêmes processus les ayant conduits, après la colonisation, à la situation de sous-développement et de dépendance dans laquelle ils se trouvent. En dépit des particularités et de différents niveaux de développement atteints après les luttes pour l'indépendance, les pays sud-américains, ont suivi la même trajectoire dans la structuration de leur situation de dépendance et de sous-développement ; c'est pourquoi, l'étude de la question urbaine dans ces régions doit s'intégrer, dans une analyse d'ensemble du sous-développement. Pour Manuel Castells, que je rejoins, il ne faut pas parler de *pays sous-développés*, mais de « *pays exploités* », « *dominés* », et « *à économie déformée* »<sup>98</sup> car sur le plan analytique, l'essentiel n'est pas la subordination politique des pays sous-développés aux métropoles impérialistes ; mais l'expression de cette dépendance dans l'organisation interne des sociétés en question et plus précisément dans l'articulation du système de production et des rapports de classe.

En Amérique Latine, les liens entre pauvreté et sous-développement ont fait l'objet de nombreuses études qui mettent en évidence une diversité d'éclairages quant à la pauvreté, principalement dans les zones urbaines dites marginales (bidonvilles). Ainsi, alors que certains auteurs parlent des conséquences de la *fracture sociale* ou de la *dualisation de la société*, d'autres évoquent la nécessité d'accentuer et de consolider l'industrie et le développement économique. Il y a enfin des auteurs qui centrent leurs analyses sur les transformations socio-institutionnelles et les stratégies de survie des populations exclues ainsi que sur les différentes formes de solidarité. Dans la deuxième partie de cette recherche, dédiée aux définitions, nous verrons que la plupart des approches de la pauvreté sont basées sur une définition qui privilégie les carences matérielles et insistent sur le développement économique en tant que moyen pour éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette approche néolibérale qui considère que la croissance économique produit de façon systématique une meilleure distribution sociale des revenus, a été à l'origine d'un courant appelé « *desarrollismo* »

---

<sup>97</sup> QUIJANO Anibal. Ibid.

<sup>98</sup> CASTELLS Manuel. *La question urbaine*. Ed. François Maspero. 1973, pp. 62-63.

(développementisme), dans les années 1950. En effet, entre 1950 et 1963, ce continent assiste à l'apparition de plusieurs tentatives analytiques sur la pauvreté et le sous-développement dont les travaux de Raul Prébisch<sup>99</sup> et de la CEPALC constituent les principales manifestations. Ces analyses ont donné lieu à de nombreuses politiques économiques visant, du moins sur le plan théorique, à résoudre la question sociale dans ce continent. Dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la finalité des campagnes internationales de lutte contre la pauvreté était de ne pas abandonner au communisme un terrain de développement favorable : les *pays sous-développés* ou *en voie de développement* étaient alors marqués par des mouvements indépendantistes, voire, révolutionnaires. Dans ce contexte, à l'issue de la seconde Guerre Mondiale, sont créés plusieurs organismes internationaux tels que le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale (BM) et l'Organisation des Nations Unies (ONU) avec la volonté d'aider au développement des pays dits en retard, la pauvreté étant considérée comme une composante du sous-développement. La croissance économique est alors perçue comme la principale solution aux maux des sociétés sous-développées. A la fin des années 1970, le constat d'échec l'emporte : les pays ayant connu une forte croissance ont parallèlement vu l'inégalité des revenus augmenter et les marginalités apparaître. Cependant les campagnes de lutte contre la pauvreté ne se s'arrêteront pas, bien au contraire, dans un contexte marqué par la guerre froide, la pauvreté sera vue comme une menace pour la paix mondiale dans la mesure où elle favorise le développement du communisme. Dans son discours au Conseil des Gouverneurs des USA (1972), précise que les politiques d'éradication de la pauvreté s'imposent *et la justice sociale n'est plus seulement un principe moral mais également un impératif politique*<sup>100</sup>. Entre 1950 et 1970, l'ONU lance de vastes campagnes pour le développement des pays pauvres (Voir encadré ci-après), puis, à partir de 1970, dans un contexte où la mondialisation accentuait les inégalités sociales et économiques entre pays du nord et pays du sud, mais également dans chaque pays y compris dans les pays développés, la pauvreté prend une place centrale dans le discours sur le développement.

---

<sup>99</sup> Raúl Prebisch (1901–1986) est un économiste argentin connu pour sa contribution à l'économie structuraliste, en particulier à la Thèse de Singer-Prebisch sur la dégradation des termes des échanges économiques qui constitue la base de la théorie de la dépendance ; Il fut nommé directeur de la Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) en 1948 et il publia une étude : *Le développement économique de l'Amérique latine et ses principaux problèmes* qui expose ce qui est maintenant connu sous le nom de Thèse de Singer-Prebisch, une contribution majeure à la pensée économique. L'économiste allemand Hans Singer est, séparément, arrivé à la même conclusion à peu près à la même époque que Prebisch, même si son étude s'appuyait sur une approche plus empirique, fondée sur les chiffres du commerce mondial. La thèse commence par l'observation que dans le système mondial actuel, les périphéries produisent des biens primaires destinés à l'exportation vers le *centre*. Le centre, lui, produit des biens manufacturés pour les exporter vers la périphérie.

<sup>100</sup> Robert Mc Namara, Discours au Conseil des Gouverneurs à Washington DC, 25/9/72, cité par LAVRADRD-MEYER Cécile. *Pauvreté et Démocratie au Pérou. Le vote des pauvres depuis la transition démocratique péruvienne*. L'Harmattan. Paris, 2010. pp 34.

### Encadré 3 DE LA DECOLONISATION AU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE (86)

Dans les années 1940, dans un contexte de guerre mondiale, se pose la question des relations des empires avec leurs anciennes colonies et de la préparation, par l'ONU, des pays du Tiers Monde à la décolonisation et à la maîtrise de leur destin économique et culturel.

Le terme « *développement communautaire* » fut consacré officiellement par le *Colonial Office* Britannique en 1948 et repris en 1954 par l'ONU alors que les premiers signes d'indépendance des pays coloniaux émergeaient. Les colonisateurs tentaient de leur côté d'arrêter le mouvement indépendantiste par une aide à la décolonisation. Ouverture du dialogue et développement sont alors associés avec pacification, voire conflit armé.

Après s'être opposées à cette nouvelle forme de pénétration, ces colonies prirent à leur compte, après leur indépendance, les nouvelles méthodes du développement pour les appliquer à des zones urbaines ou rurales pauvres, mais dans un contexte d'industrialisation et de mondialisation, elles ont été obligées d'accepter les plans de développement communautaire contrôlés et imposés par les pays riches dont la principale limite réside dans l'ambivalence économique sous-jacente aux objectifs. En France par exemple, en 1978, un plan de développement communautaire fut lancé par le gouvernement visant la modernisation et le progrès des anciennes colonies basé sur une politique de crédit pour assurer une relance des commandes, une sorte de Plan Marshall afin d'augmenter le pouvoir de consommation des pays vers lesquels l'Europe pourrait exporter une partie de sa production (Le Monde 14/12/78).

Outre l'ambivalence économique évoquée ci-dessus le Développement Communautaire peut constituer un instrument de domination politique comme le montre le plus grand programme de *développement communautaire* mis en œuvre par les Etats Unis en Amérique Latine (1960). Ce vaste programme fut une réponse politique, économique et sociale aux idées révolutionnaires qui émergeaient dans les pays latino-américains, après la victoire de la révolution cubaine en 1959. Cherchant à éviter la radicalisation des mouvements révolutionnaires provoqués par cet événement, le gouvernement de John KENNEDY avait en effet créé l'« *Alianza para el Progreso* » (Alliance pour le Progrès) à laquelle vont adhérer 19 pays sud-américains. 1 000 millions de dollars américains par an, un pendant 10 ans, ont ainsi été consacrés à ce programme qui devait répondre à 10 principes dont 9 imposés par les USA.

La participation de la population locale à ces programmes étant exigée, l'appel aux travailleurs sociaux et sociologues fut recommandé. Les effets les plus marquants du déroulement de cette expérience sont observés au Pérou, au Venezuela et au Chili où des organismes nationaux ont été créés et toute une théorie sur la marginalité sociale a été élaborée comme support idéologique de ce programme déployé dans les communautés rurales et les bidonvilles.

Un effet inattendu se produit. Les travailleurs sociaux impliqués dans ces programmes décodent les objectifs, interrogent leur fonction et s'emparent des méthodes et techniques pour construire leur propre méthodologie : Le Travail Social Communautaire.

Cécile LAVRARD-MEYER s'interroge quant à l'objet d'un tel intérêt pour la lutte contre la pauvreté. Cette attention traduit selon elle, un quête de légitimité politique du modèle libéral triomphant : « *Dès lors les institutions internationales semblent lutter contre la pauvreté, moins pour endiguer la menace communiste que pour asseoir leur crédibilité et celle des marchés dérégulés, il est devenu « économiquement correct » de se préoccuper de la pauvreté* »<sup>102</sup>. Dans un contexte d'instrumentalisation de la justice sociale à des fins politiques de paix mondiale, émergent des courants intellectuels visant

<sup>101</sup> ORTEGA-TRUR Carola. *Développement Social et Participation des Habitants : Repenser la dimension communautaire du Développement social Local*. Mémoire de DESS. Université de Nancy II. 2000.

<sup>102</sup> LAVRARD-MEYER Cécile. *Pauvreté et Démocratie au Pérou. Le vote des pauvres depuis la transition démocratique péruvienne*. L'Harmattan. Paris, 2010. pp.33-35

à expliquer les phénomènes de développement et sous-développement en Amérique Latine. Il est à noter que la pensée latino-américaine sur le développement et le sous-développement a été influencée par des analyses économiques et sociologiques diverses et parfois antagoniques dont celles de Keynes<sup>103</sup> et Marx<sup>104</sup>.

Au départ, le modèle vers lequel il fallait conduire les sociétés latino-américaines était celui des sociétés industrielles modernes. Les pays latino-américains étaient alors perçus comme se trouvant dans des étapes préalables au chemin parcouru par les pays capitalistes développés. Cependant, avec la persistance de la misère et l'accentuation des inégalités dans les échanges nord-sud, ce modèle est progressivement remis en question et un nouveau courant basé sur la capacité d'autonomisation des populations voit le jour : le « *Desarrollismo* » (Développementisme)<sup>105</sup>. Ce courant apparaît après la deuxième Guerre Mondiale dans un contexte de reconstruction des pays européens et de réorientation de l'accumulation capitaliste en Amérique Latine. De nouvelles formes d'articulation des régions en voie de décolonisation avec les anciens pays colonisateurs voient alors le jour. C'est ce que Luis Rocca-Rey appelle de « vieilles attaches avec de nouveaux nœuds »<sup>106</sup>. En effet, se référant à la période de transition entre la déclaration de l'Indépendance au Pérou (1821) et la mise en place d'un Etat Républicain, Rocca-Rey explique qu'après la victoire des mouvements indépendantistes sur le pouvoir espagnol, la république péruvienne émergente était une réplique de l'ancienne organisation administrative coloniale ; mais dans un contexte d'instabilité politique en raison des interventions de nombreux militaires qui s'auto désignaient comme présidents de la République en construisant des Etats précaires et centralistes qui poursuivaient les orientations des anciennes administrations coloniales dépendantes de la métropole Espagnole.

---

<sup>103</sup> L'analyse keynésienne surgit en Amérique Latine après la 1<sup>ère</sup> Guerre Mondiale, dans un contexte de crise du modèle capitaliste (guerres, révolutions, chute de la croissance de la production et du commerce international, entre autres) et de concentration et centralisation des capitaux, ainsi que de fusion du capital bancaire avec le capital industriel avec l'émergence d'une oligarchie financière. Le capitalisme entre alors dans une nouvelle phase que Lénine appellera *Impérialisme* et qui introduit de nouvelles formes de protectionnisme du capital et du système productif (monopoles) ainsi que des changements dans les rapports de domination et d'hégémonie au niveau international. Sur fond de chômage et de dépression au niveau international (le « krach » de 1930 constitue la plus importante crise que le capitalisme ait connu). L'analyse de Keynes prône le renforcement du système capitaliste, pour elle, la crise était due à des problèmes de fonctionnement qui pouvaient être surmontés avec des politiques économiques plus adaptées et réactives.

<sup>104</sup> L'analyse marxiste étant centrée principalement sur l'étude des lois générales et particulières du mode de production capitaliste le versant marxiste des courants développementaliste et de la théorie de la dépendance en Amérique Latine s'efforce d'analyser à partir de ces lois le processus historique du développement et du sous-développement dans ce continent. En se reproduisant, le mode de production capitaliste accentue ses contradictions (il a un caractère antagonique) et à travers la lutte des classes il génère les racines d'un nouveau mode de production qui le dépasse. Cette analyse ne cherche pas uniquement à comprendre la réalité mais à la transformer, le point de départ étant la prise de conscience par la classe ouvrière de sa situation qui l'amène à transformer l'organisation sociale.

<sup>105</sup> DESARROLLISMO : Théorie économique selon laquelle la dégradation et inégalités des échanges commerciaux au niveau international basés sur un schéma *centre industriel-périphérie agricole* produisent le sous-développement et accentuent les inégalités entre pays développés et sous-développés. Elle préconise la mise en place par les pays développés, de politiques économiques qui favorisent l'industrialisation et le développement autonome dans les pays sous-développés.

<sup>106</sup> ROCCA TORRES Luis. *Imperialismo en el Perú. Viejas ataduras con nuevos nudos Apuntes sobre el capitalismo monopolístico y la política económica de la Junta Militar*. Fondo de Cultura Popular; Volumen 21, Lima 1976.

La période de la colonisation espagnole étant dépassée, progressivement s'installent de nouvelles formes de dépendance vis-à-vis des économies capitalistes développées, notamment, des Etats Unis. L'exportation de capitaux par les pays riches vers les pays pauvres, associée à des investissements et des emprunts, vont constituer ainsi les instruments de modernisation des économies sous-développées. Entre 1950 et 1963, l'Amérique Latine assiste à l'émergence de nombreuses tentatives d'analyse de la situation de pauvreté et de sous-développement du continent dont l'expression institutionnelle fut la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL ou CEPALC<sup>107</sup>), Raul Prebisch, son principal représentant, pose les bases d'un courant qui portera le nom de « *desarrollismo* » (développementisme). Cette théorie qui ne fera l'objet d'aucune critique jusque dans les années 1960, propose que les pays sous-développés soient dirigés par des Etats plus actifs qui impulsent des politiques économiques visant à générer des processus d'industrialisation endogènes afin d'attendre un développement autonome. Il est à noter que le contexte international était alors favorable à l'émergence de ce courant car dans les années 1930, sur fond de guerres mondiales et de crise économique internationale, l'industrialisation dite *de substitution* avait reçu une forte impulsion en Amérique du Sud, elle constituait entre autres, une réponse à la contraction des importations, notamment des produits de consommation courante. Les industries et les ateliers sud-américains avaient alors été fortement mobilisés pour fabriquer des produits de substitution. Selon cette théorie, impulsée par la CEPAL, le système économique mondial possédait dans la période de l'après-guerre un modèle inégal et préjudiciable pour les pays sous-développés qui avaient alors un rôle périphérique de production de matières premières avec peu de valeur ajoutée, le centre des décisions se trouvant dans les pays du nord qui se réservaient les principales décisions ainsi que la production industrielle de haute valeur ajoutée. Le contexte de crise capitaliste fut déterminant pour cette théorie dite *de la modernité périphérique* selon laquelle, dans les pays latino-américains, l'Etat devait assumer un rôle principal en contrôlant la régulation du marché.

Le premier promoteur de ce courant a été le gouvernement d'Arturo Frondizi en Argentine (1958-1982) qui avait élaboré un programme national de développement qui incluait l'autosuffisance en pétrole; le charbon, l'acier, la pétrochimie et l'industrie automobile en créant des niveaux de capital interne. Après l'expérience de Frondizi, le

---

<sup>107</sup> La CEPALC, Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes est une commission régionale de l'ONU fondée en 1948 par résolution du Conseil Économique et Social. (En espagnol CEPALC et en anglais UNECLAC *United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean*). La CEPALC publie régulièrement des études et des statistiques économiques de référence sur l'Amérique Latine. Son siège se trouve à Santiago de Chili (Chili). Deux sièges sous-régionaux se trouvent à Mexico pour l'Amérique centrale et à Port d'Espagne pour les Caraïbes. Des bureaux nationaux sont également présents à Buenos Aires, Brasilia, Montevideo et Bogota, avec un bureau de liaison à Washington, D.C.

Brésil a suivi un chemin similaire. Certains spécialistes de l'Amérique Latine<sup>108</sup> expliquent que la crise des années 1930 a constitué une période charnière dans ce continent, agissant comme une ligne de démarcation qui dessinait un « *avant* » et un « *après* » dépression, *l'avant* correspondrait à la période d'exportation et *l'après* à la période d'industrialisation ; mais il s'agissait d'un processus d'industrialisation inédit ou du moins, sans aucun précédent significatif dans ce continent, faisant des progrès sensibles, notamment au niveau de la production de biens de consommation courante : aliments, boissons, textiles, appareils électroménagers et assemblage dans l'industrie automobile, principalement. Cependant, malgré ce processus d'industrialisation, la dépendance des importations provenant des pays développés n'avait pas cessé de se consolider avec des modifications importantes : avant les pays sud-américains importaient des produits prêts à la consommation, après ils importaient des matières premières et des machines pour fabriquer ces produits. Etant donné les particularités de l'industrialisation substitutive, sa capacité pour créer des emplois était en réalité très limitée. Les industries étrangères installées en Amérique Latine utilisaient souvent des machines devenues obsolètes dans leurs pays d'origine et qui ne nécessitaient pas une importante main d'œuvre, ainsi, au fur et à mesure de sa consolidation. Ainsi, loin des attentes des gouvernements locaux, au fur et à mesure que ce processus se consolidait en s'appuyant sur l'autarcie et le protectionnisme des Etats Unis et de certains pays européens, les balances de paiement ne parviennent pas à trouver leur équilibre. La pauvreté et les inégalités socio-économiques entre pays latino-américains ainsi qu'au sein de chaque pays se creusent. Les critiques que certains spécialistes de la CEPAL lancent contre les politiques dites « de stabilisation » du Fonds Monétaire International (FMI) à la fin des années 1950, constituent les dernières expressions d'un projet de capitalisme national autonome que l'instabilité politique et sociale du continent rendait irréalisable.

### ❖ *La naissance de la théorie du développementisme*

La mise en évidence des obstacles structurels au développement autonome des pays latino-américains, dans les années 1960, permet l'émergence de propositions progressiste au sein du *développementisme* : réformes agraires, réformes fiscales, politiques en faveur de l'éducation, de la santé et de l'habitat des populations pauvres, principalement. Parallèlement, surgit *l'Alliance pour le Progrès* en tant que réponse du gouvernement nord-américain au défi de la révolution cubaine et d'autres mouvements révolutionnaires dans ce continent, son objectif étant de moderniser le capitalisme en Amérique Latine par la mise en place de réformes structurelles associés à des politiques sociales qui favorisent également l'élargissement du marché interne. Cependant,

---

<sup>108</sup> MALAMUD Carlos. *América Latina, siglo XX, la búsqueda de la democracia* Editorial Síntesis. Madrid 1997, pp.25-36.

l'ambiguïté de ces réformes para rapport au capital étranger ne permet pas la maîtrise du processus d'accumulation, ces nouvelles politiques sont ainsi instrumentalisées au profit des projets des capitaux étrangers. L'échec de ces réformes, ainsi que celui de l'Alliance pour le Progrès entraîneront ainsi la perte de l'hégémonie analytique des théories de la CEPAL. Les critiques à ces théories développementistes trouvent leurs premières manifestations dans les travaux d'André Gunder Franck « *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine* » et les « *Sept thèses erronées sur l'Amérique Latine* » de Rodolfo Stavenhagen. D'autres auteurs poursuivront ce travail de réflexion critique et au regard des évolutions de l'économie latino-américaine (réduction du taux de croissance annuel des pays ayant bénéficié des programmes de développement, accentuation de la pauvreté), ils vont se diriger, dans les années 1964 à 1965, vers la rupture radicale avec l'analyse *cépalienne*.

Manifestation de progrès ou aventure néocolonial ?, s'interroge Eduardo Galeano<sup>109</sup>, dans les années 1970, se référant aux programmes de développement et aux analyses développementistes. Il soutient que certains pays latino-américains connaissaient une nouvelle étape d'industrialisation impulsée et orientée par des besoins et des capitaux étrangers qui sont également les propriétaires des moyens de production. Pour lui, il s'agit d'un nouveau chapitre à ajouter à la longue histoire de développement vers l'extérieur, dans lequel *les principaux produits d'exportation de l'Amérique Latine sont ses bras. Notre histoire, dit-il, a été une expérience continue de mutilation et de désintégration déguisée en développement.* Je le rejoins lorsqu'il rappelle que la conquête espagnole avait mis en œuvre un véritable génocide des populations indigènes par l'esclavage et les travaux dans les mines pour satisfaire les demandes d'argent et d'or ainsi que par le développement quasi exclusif d'une agriculture d'exportation : « *...L'alimentation de la population indigène qui avait survécu à l'extermination s'était appauvrie avec le progrès des colonisateurs. Aujourd'hui, le peuple péruvien, produit de la farine de poisson riche en protéines pour les vaches des Etats Unis et d'Europe mais les protéines sont absentes dans l'alimentation de la grande majorité des péruviens...* »<sup>110</sup>

Dans les années 1960 à 1970, deux faits vont conforter cette remise en question des théories développementistes : d'une part, la révolution cubaine qui ouvre les portes à une nouvelle réflexion sur la réalité latino-américaine à partir du marxisme (Les études marxistes sur la dépendance des pays pauvres vis-à-vis des pays riches avaient alors amorcé leur entrée dans les sciences sociales latino-américaines) et d'autre part, l'internationalisation des économies latino-américaines, leur position dans la nouvelle

---

<sup>109</sup> GALEANO Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores. Méjico 1971, pp 458-459

<sup>110</sup> Ibid

division internationale du travail et leur intégration, voire leur subordination croissante, dans le capital étranger, ce qui met fin aux illusions d'un capitalisme autonome, ainsi qu'à l'apparent caractère démocratique et progressiste de la bourgeoisie industrielle. Les particularités du « *capitalisme périphérique dépendant* » deviennent alors un aspect central de la réflexion. L'ILPES (1962), organisme de la CEPAL qui, à la différence de cette dernière, rassemble principalement des scientifiques sociaux procédant de diverses disciplines (la CEPAL était composée principalement d'économistes), deviendra l'espace d'expression de cette nouvelle approche qui donne lieu à la *Théorie de la Dépendance*.

Es América Latina, la región de las venas abiertas. Desde el descubrimiento hasta nuestros días, todo se ha trasmutado siempre en capital europeo o, más tarde, norteamericano, y como tal se ha acumulado y se acumula en los lejanos centros de poder todo: la tierra, sus frutos y sus profundidades ricas en minerales, los hombres y su capacidad de trabajo y de consumo, los recursos naturales y los recursos humanos. El modo de producción y la estructura de clases de cada lugar han sido sucesivamente determinados, desde fuera, por su incorporación al engranaje universal del capitalismo.

L'Amérique Latine est la région des veines ouvertes. Depuis la découverte des Amériques jusqu'à nos jours tout a été transformé en capital européen ou, plus tard, nord-américain, ainsi, on a accumulé et on accumule encore dans de lointains centres de pouvoir tout, la terre, ses fruits, ses profondeurs riches en minerais, les hommes et leur capacité de travail et de consommation, les ressources naturelles et humaines. Le mode de production et la structure de classe de chaque lieu ont été successivement déterminés ailleurs en vue de son intégration à l'engrenage universel du capitalisme.

Eduardo GALEANO  
La Venas abiertas de América Latina

### ❖ *L'émergence de la Théorie de la dépendance*

La Théorie de la Dépendance émerge donc, comme une réponse de certains scientifiques sociaux latino-américains<sup>111</sup> aux postulats développementistes infirmés par la persistance du sous-développement et de la pauvreté dans ce continent. Son apparition provoque une véritable crise chez les défenseurs du développementisme, ainsi que des ruptures théoriques au sein de la CEPAL. Il est à noter que cette théorie intègre au départ des approches très diverses qui, de par leur dynamisme, vont évoluer avec le temps. Comme le souligne Carlos Torres Novoa<sup>112</sup>, certains de ses auteurs vont même revenir sur leurs propres positions de départ ou reprendre des approches théoriques plus classiques. Toutefois, malgré leurs différences, ces auteurs s'accordent sur cinq points communs qui deviendront les axes structurants de cette théorie :

- la négation du caractère féodal de l'économie en Amérique Latine. Insérée dans le marché international, elle assume plutôt un caractère capitaliste

<sup>111</sup> Theotonio Dos Santos, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto et Ruy Mauro Marini (Brésil), Anibal Pinto Santa Cruz (Chili), Anibal Quijano (Pérou) Vania Bambirra (Cuba), entre autres.

<sup>112</sup> Torres Novoa Carlos. *Teoría de la Dependencia, nota crítica sobre su metodología histórico-estructural*. In Nueva Sociedad N° 42, Mai-Juin 1979, pp.70-96.[En ligne : <http://www.nuso.org/revista.php?n=42>]

- le constat de l'incapacité de la bourgeoisie locale à se transformer en bourgeoisie nationale et démocratique, à s'opposer au capitalisme international et à s'organiser autour d'un projet de développement autonome.
- la reconnaissance des limites des gouvernements populistes
- le constat de l'avancée du capital financier
- la valorisation des mouvements conduits par des étudiants et des intellectuels.

Selon cette théorie, développement et sous-développement constituent les deux faces de la même pièce. L'une ne peut pas exister sans l'autre. La production et la richesse de certains pays se trouvent déterminées par la situation socio-économique d'autres, selon un modèle centre-périphérie qui décrit la relation de dépendance entre les économies centrales, autonomes et autosuffisantes, et les périphéries sous-développées et rarement compétitives sur le plan économique. Ainsi, un système économique est dépendant lorsque, comme en Amérique Latine, l'accumulation et l'expansion du capital ne peuvent trouver l'essentiel de leurs composantes à l'intérieur même du système<sup>113</sup>. Dans les économies capitalistes, la composante essentielle de l'expansion est la possibilité pour le capital de s'élargir ce qui n'est pas possible sans création de technologie nouvelle et sans une expansion continue des moyens de production (machines, équipements) qui à leur tour permettent aux entreprises de s'accroître et à l'accumulation de se poursuivre<sup>114</sup>. Dans cette perspective, les emprunts et l'aide internationale doivent être perçus non seulement comme des instruments de modernisation mais, également, comme des moyens de domination des économies sous-développées. Comme le précisent les auteurs de ce courant, le développement et le sous-développement constituent les deux faces d'un même et unique processus.

Pour les défenseurs de la *théorie de la dépendance*<sup>115</sup>, le développement d'un capitalisme national autonome n'est pas possible en Amérique Latine en raison des rapports de domination et de dépendance que le continent entretient avec les capitaux étrangers, notamment, avec le capital nord-américain. L'éradication de la pauvreté et du sous-développement n'est donc possible qu'en dehors du cadre du capitalisme et du développementalisme :

« ...Nous arrivons ainsi à une importante conclusion : le style de vie promu par le capitalisme industriel est réservé à une minorité car toute tentative de généralisation à l'ensemble de l'humanité provoquerait l'effondrement global du système. Cette conclusion est très importante pour les pays du Tiers Monde car elle

---

<sup>113</sup> OSORIO Jaime. *El marxismo latinoamericano y la dependencia* [Article en ligne : <http://rimd.reduaz.mx>] pp.133-136.

<sup>114</sup> CARDOSO Fernando Henrique, FALETTO Enzo. *Dépendance et développement en Amérique Latine*. PUF Politiques. Paris 1978, pp.21-23.

<sup>115</sup> CARDOSO Fernando Henrique, FALETTO Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1969.

*met en évidence le mythe du développement économique tel qu'il est préconisé, comme un hypothétique chemin qui mène vers les formes de vie des pays développés... »<sup>116</sup>*

L'une des principales difficultés de la théorie de la dépendance a été de centrer son analyse principalement sur l'aspect sociologique sans l'articuler à une véritable analyse économique et politique de ce phénomène. Cela s'explique d'une part, par le fait que la majorité des théoriciens de ce courant étaient des sociologues, et d'autre part, par le faible développement de l'analyse économique au sein du marxisme latino-américain qui jusque là, avait été centré davantage sur l'historiographie économique que sur l'analyse économique et politique de la réalité de ce continent. Ceci marque les limites de ce courant qui n'explore pas avec précision les racines du développement dépendant. C'est bien dans le champ économique et politique, qu'il faut trouver les fondements du sous-développement et du capitalisme latino-américain.

Paradoxalement, c'est un sociologue, Ruy Mauro Marini, qui tentera de combler ce vide, ce texte extrait de son livre « Dialectique de la Dépendance » est éloquent :

*« Colonie productrice de métaux précieux, l'Amérique Latine avait contribué à l'augmentation et à l'expansion des moyens de paiement permettant le développement de la grande industrie ainsi que du capital commercial et bancaire en Europe. La révolution industrielle qui a eu lieu en Angleterre en s'ignorant les uns aux autres, ces nouveaux pays vont s'articuler directement avec la métropole anglaise et, en fonction des exigences de cette dernière, ils commenceront à produire et à exporter des biens primaires en échange des manufactures de consommation, ainsi que des dettes. C'est à partir de ce moment que les relations entre l'Amérique Latine et les centres capitalistes s'insèrent dans une structure précise : la division internationale du travail, qui déterminera le développement ultérieur de ce continent. En d'autres termes, c'est là que prend forme la dépendance, c'est-à-dire une relation de subordination entre les nations formellement indépendantes mais dans laquelle, les relations de production des nations subordonnées sont modifiées et reproduites pour assurer la reproduction de la dépendance... »<sup>117</sup>*. Par la suite, Marini introduira d'autres éléments contribuant à la consolidation de cette théorie, en particulier, concernant le poids de la production de la plus-value dans l'économie latino-américaine. Toutefois, ses propositions seront remises en question par d'autres auteurs dépendantistes tels que Cardoso, Castañeda et Hett<sup>118</sup> qui soulignent que l'analyse de Marini privilégiait quasi exclusivement l'aspect

---

<sup>116</sup> FURTADO, Celso. *El mito del desarrollo Económico y el futuro del Tercer Mundo*. Ediciones Periferia, Buenos Aires, Argentina, 1974, pp. 27-28.

<sup>117</sup> MARINI Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, México, 1991. [En ligne : [http://lahaine.org/amauta/b2-img/mauro\\_dia.pdf](http://lahaine.org/amauta/b2-img/mauro_dia.pdf)].

<sup>118</sup> CARDOSO Fernando Henrique, José Serra, *Las desventuras de la dialéctica de la dependencia*. In *Revista Mexicana de Sociología*, número extraordinario, 1978.

CASTAÑEDA Jorge, HETT Enrique, *El economismo dependantista*, Ed. Siglo XXI, México, 1978.

économique et qu'elle ne prend pas suffisamment en compte la lutte des classes. Selon Jaime Osorio<sup>119</sup>, ces critiques témoignent de la tendance au sociologisme des sciences sociales latino-américaines qui néglige l'impact de l'économie dans les processus sociaux. Toutefois, les trois auteurs font une remarque pertinente quant à une possible dérive de l'analyse de Marini : le structuralisme économique qui tente d'expliquer tout de façon mécanique par l'infrastructure.

Malgré ces divergences, les apports de la théorie de la dépendance à la compréhension de la réalité sociale des pays latino-américains sont indéniables, la majeure partie des études réalisées dans la perspective dépendantiste sont d'actualité encore aujourd'hui, certains auteurs restent fidèles aux postulats de départ et continuent à enrichir avec leurs analyse la théorie de la dépendance, d'autres se sont éloignées des postulats de départ ou effectuent comme le précise Carlos Torres Novoa<sup>120</sup> des études sur des problèmes particuliers induits par la dépendance. Les mouvements de libération et de participation populaire au Chili, en Bolivie et en Argentine contribueront au succès des thèses *dépendantiste*; toutefois, l'instauration des dictatures militaires avec des régimes répressifs et l'échec des mouvements révolutionnaires amènent la pensée latino-américaine vers la reconnaissance des limites de cette théorie, ainsi que vers une nouvelle étape d'interprétation des manifestation actuelles des vieux problèmes du sous-développement latino-américain : pauvreté, marginalité surendettement dans une réalité profondément transformée et marquée par la mondialisation et l'expansion du capital spéculatif.

### ❖ *Le retour du développementisme : le Néo-développementisme*

Selon certains auteurs<sup>121</sup>, l'Amérique Latine constitue la région où les réformes et les politiques néolibérales ont été poussées le plus loin mais également celle où les années néolibérales ont pris fin en premier. En effet, les problèmes économiques et sociaux associés à ces politiques engendrèrent de sérieux problèmes ainsi que, de nombreuses protestations.

Dans les années 1990, après la période néolibérale en Amérique Latine, des politiciens nationalistes dont certains se positionnent clairement à gauche, ont été élus.

---

<sup>119</sup> OSORIO Jaime. *El marxismo latinoamericano y la dependencia* [En ligne : <http://rimd.reduaz.mx>] pp.140-143.

<sup>120</sup> TORRES NOVOA Carlos. *Teoria de la dependencia, nota critica sobre su metodología histórico estructural* IN nueva Sociedad N° 42. Mayo 1979. pp. 70-86

<sup>121</sup> BRESSER PEREIRA Luiz Carlos, THEUER Daniela. «*Amérique Latine : Après les années néolibérales. L'Etat développementiste est-il de retour ?* ». [En ligne : <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/373.ameriquelatine-daniela.pdf>]

Au Venezuela (Hugo Chavez), en Argentine (Cristina Fernandez de Kirchner), au Brésil (Luiz Ignacio Lula), en Bolivie (Evo Morales), en Uruguay (José Mujica) et en Équateur (Rafael Correa). Pour ces gouvernements la dette extérieure des pays latino-américains et la soumission des Etats aux banques qu'elle entraîne ne constituent pas une fatalité. Plusieurs peuples latino-américains s'en sont affranchis avec succès.

C'est notamment le cas de l'Argentine, du Venezuela et de l'Equateur. Ce dernier, a proposé de revenir sur le poids qui représentait le service de la dette dans l'économie équatorienne et sur le rôle important que cette *dette illégitime* a joué dans la situation de sous-développement du pays, faisant passer sa dette extérieure de 24 % à 11 % du PIB sans faire payer le peuple et mettant en place le « salaire digne ».

**« Vaincre la pauvreté est l'impératif moral le plus important pour la planète étant donné que pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la pauvreté ne résulte ni d'une pénurie de ressources ni de facteurs naturels mais de systèmes injustes et qui favorisent l'exclusion sociale ...**

**...Le problème du développement n'est pas une question technique mais politique : qui a le pouvoir dans une société ? Les élites ou les grandes majorités ? Le capital ou les êtres humains ? La société ou le marché ? ...**

**Rafael CORREA  
Président de l'Equateur  
Discours à l'UNESCO.  
2013**

Le discours et l'action de ces gouvernements posent la question du retour des Etats développementistes en Amérique Latine. Peut-on dire alors que l'État développementiste est de retour en Amérique latine, et que cet État veut également être un État social ? Si oui, peut-on dire qu'il s'agit d'un nouvel État *développementiste* en gestation?. Selon Luiz Bresser Perera<sup>122</sup>, que nous rejoignons, il s'agit bien du retour du développementisme en Amérique Latine. Les pays à revenu intermédiaire, comme le Brésil et l'Argentine, veulent adopter ce nouveau *développementisme* en y adossant un *développementisme social*, c'est-à-dire, un *État développementiste* adapté à la concurrence mondiale mais également, à la démocratie. Dans les pays les plus pauvres, sans aucune base industrielle, le *développementisme*, associé à des politiques sociales actives est mis en œuvre, mais ils sont confrontés au *classique piège politique de la pauvreté : faible niveau d'éducation, mauvaise identification idéologique, difficulté à parvenir à un large accord social ou pacte politique associant entrepreneurs industriels, administration*

<sup>122</sup> BRESSER PEREIRA Luiz Carlos, THEUER Daniela. *«Amérique Latine : Après les années néolibérales, l'Etat développementiste est-il de retour ? »*. [En ligne : [prèhttp://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/373.ameriquelatine-daniela.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/373.ameriquelatine-daniela.pdf)].

*publique et travailleurs, et de l'attitude des élites traditionnelles visant à renverser les gouvernements progressistes à la première occasion*<sup>123</sup>. Tout cela s'ajoute à la difficulté à financer les investissements avec l'épargne intérieure, rendant la gouvernance de ces pays très difficile et expliquent pourquoi il est rare que dans les pays pauvres, les gouvernements y parviennent. Les pays, dans de telles conditions, n'ont pas d'autre alternative que de recourir à un populisme politique, avec des chefs d'Etat au contact direct avec les masses.

Cette recherche ne se place ni dans une perspective *développementiste* ni dans celle du *néo-développementisme*, elle rejoint à bien des égards le courant dépendantiste. De mon point de vue, le capitalisme en Amérique Latine et au Pérou, en particulier, prend une forme dépendante inscrite de surcroît dans un processus irréversible de mondialisation qui entraîne la paupérisation de larges couches de la population, non seulement à travers la suppression d'emplois, la flexibilité du travail et la déréglementation du marché du travail, mais également par la non maîtrise par l'Etat des conséquences des inégalités sociales que ce système produit. Les entreprises transnationales imposent leurs règles de fonctionnement au niveau du marché mais également, au niveau des espaces de sécurité et de protection sociale de l'Etat, souvent précaires ou quasiment inexistantes dans ce continent. De même l'exploitation de la population active met en danger la sécurité économique et sociale des secteurs où s'installent ces entreprises.

La croissance économique ne peut pas à elle seule réduire la pauvreté de manière significative car elle est basée sur des mécanismes de précarisation des emplois et d'exclusion sociale. Par ailleurs, la nouvelle insertion internationale des économies du Tiers Monde tend à accentuer les inégalités sociales et la dynamique du régime d'accumulation du capital est à l'origine des crises financières récurrentes dont l'impact sur les conditions de vie des plus pauvres est important<sup>124</sup>. C'est la distribution de la richesse qui est déterminante dans ce combat. Ainsi, même sans croissance économique, un pays peut réduire son taux de pauvreté à condition de mettre en place une distribution équitable de la richesse. Cela s'explique par le fait que la pauvreté, la marginalité et l'exclusion sociale sont l'expression des relations de production capitalistes et doivent être analysées en tant que telles, en tenant compte de la logique d'accumulation capitaliste et de son caractère dépendant dans ce continent qui a entraîné le chômage massif, la précarisation de l'emploi ainsi que la perte d'identité et la vulnérabilité de l'individu. De même, la disparition du travail en tant que facteur d'inclusion et support privilégié de la structure sociale conduit à l'affaiblissement voire, à

---

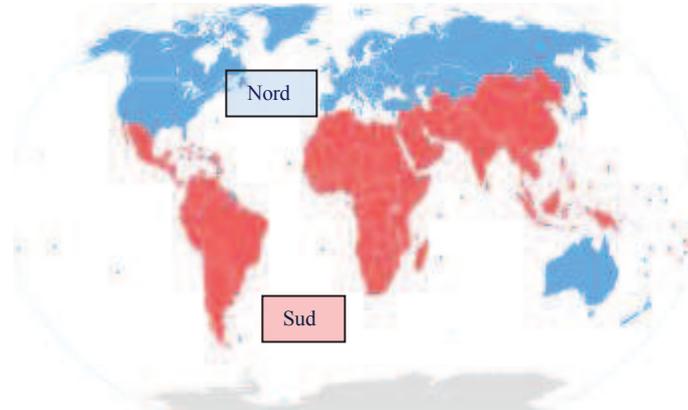
<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> SALAMA Pierre. *Pobreza, empleo e inflación en América Latina*. In

la fracture de la cohésion sociale, ainsi qu'au repli sur soi et au recul de la solidarité. Parmi ceux qui préconisent la mondialisation économique, beaucoup continuent d'accorder une confiance absolue au pouvoir des marchés pour en finir avec les bidonvilles et la pauvreté en général, le postulat de base étant d'écarter l'Etat inefficace, et de s'en remettre au pouvoir bénéfique des marchés et aux capitaux privés qui serviront de leviers pour la croissance économique et la richesse générale. Mais, après des décennies où l'économie de marché était considérée comme le remède miracle à la pauvreté et au sous-développement en Amérique Latine, le nombre croissant de citoyens qui vivent dans les bidonvilles est bien la preuve que la stratégie de la *"croissance économique d'abord"* pour le développement de ce continent n'est pas viable. La dérèglementation et la privatisation des services publics servent également à restreindre l'accès aux aides sociales et compromettent davantage la capacité des services publics à répondre aux besoins de ceux qui n'ont pas les moyens de se tourner vers le marché privé pour les logements, les soins médicaux, l'éducation et le système d'assainissement. Le modèle néolibéral basé sur des politiques de concurrence du marché mondialisé, et sur l'efficacité et la croissance économique, n'a pas réglé les problèmes des bidonvilles, bien au contraire, il est susceptible d'aggraver la pauvreté urbaine.

Enfin, la question sociale a un caractère éminemment politique et en aucun cas, les problèmes auxquels elle se réfère ne doivent être interprétés comme étant prédéterminés par des lois naturelles ou historiques. L'économie libérale produit et reproduit des inégalités car elle est basée sur des présupposés théoriques et idéologiques selon lesquels c'est l'individu qui est à l'origine de sa situation de pauvreté et d'exclusion sociale et non pas le système social dont le fonctionnement amène à la mise à l'écart d'une partie de plus en plus importante de ses membres. Ces présupposés amènent les gouvernements à proposer des politiques sociales et des aides individuelles qui renforcent cette dépendance institutionnalisée. Ainsi, les politiques de lutte contre la pauvreté proposées dans cette perspective ne sont qu'un moyen pour garantir la gouvernabilité et le maintien, du statu quo, sans toucher les véritables causes de la pauvreté : des pauvres qui ne protestent pas, des communautés qui ne se rebellent pas, on cherche en somme à rendre les individus socialement exclus contents de leur condition de bénéficiaires de ces aides. Je reviendrai sur cette question dans la troisième partie de cette thèse.

## ❖ *Pays du Nord et du Sud : quel modèle de développement ?*



La « ligne Brandt » est le nom donné à une ligne imaginaire séparant les pays développés (du Nord) des pays en voie de développement (du Sud). Il s'agit moins des frontières entre les hémisphères nord et sud que d'une ligne illustrant les inégalités de développement dans le monde.

Cette limite est contestable : elle n'a pas évolué depuis 1980, alors que l'indice de développement humain (IDH) de certains pays dits « du Sud » a dépassé celui de plusieurs pays dits « du Nord ». Par exemple, l'IDH de l'Argentine, les émirats arabes unis, le Chili, Cuba, le Costa Rica, le Mexique, la Libye, le Venezuela sont aujourd'hui supérieurs à celui de la Roumanie, de l'Albanie ou encore, de l'Ukraine. Les 5 principaux pays émergents (Russie, Chine, Brésil, Inde et Mexique) sont, sauf la Russie, tous du côté Sud de la ligne, alors qu'ils sont dans une période de forte croissance économique.

Source : [http://fr.wikipedia.org/wiki/Limite\\_Nord/Sud](http://fr.wikipedia.org/wiki/Limite_Nord/Sud)

Comme précisé précédemment, la croissance économique d'un pays n'entraîne pas de façon systématique l'égalité et la justice sociale pour tous. Dans les pays caractérisés par un haut niveau de développement économique et social, tels que la France ou les Etats Unis, la pauvreté est bien présente et les artifices statistiques pour la minimiser, voire pour la nier ne sont pas des faits rares. Se référant au *paradoxe de la négation de la misère* dans le discours de certains experts internationaux, Bruno Mallard, chercheur associé au Groupe de Recherche en Sciences Sociales sur l'Amérique latine (GRESAL), Maison des Sciences de l'Homme, Grenoble<sup>125</sup>, en reprenant les travaux de Xavier Godinot (ATD Quart Monde) évoque plusieurs exemples, dont les propos de Jeffrey Sachs ? ORIGINAIRE DES Etats Unis, conseiller spécial du secrétaire général de l'ONU pour les questions de pauvreté : « *La pauvreté existe dans les pays riches, mais pas l'extrême pauvreté, [qu'on ne trouve que] dans les pays en développement* »<sup>126</sup>. Afin de démontrer que cette affirmation, qui surprend au regard du niveau de son auteur qui par ailleurs n'ignore pas que

<sup>125</sup> MALLARD Bruno. « *Le paradoxe de la négation de la misère : savoir en non-savoir de l'expertise internationale* ». In Séminaire International Campus ATD Quart Monde GRESAL/MSH-ALPES. Pierrelaye, 2009 [En ligne : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/mallarddiscourspauvrete.pdf>].

<sup>126</sup> Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time*, The Penguin Press, New York, 2005, p. 18 et 20, cité dans Xavier GODINOT (coord.), *Eradiquer la misère. Mondialisation, démocratie et droits de l'homme*, PUF, Paris, 2008, p. 364.

l'extrême pauvreté tue tous les jours dans les quartiers les plus déshérités de son pays d'origine, n'est ni un acte isolé ni une maladresse, Maillard cite également d'autres exemples et tout particulièrement la plaquette « *Un monde meilleur pour tous* » publiée par l'ONU en 2000 à l'occasion de la présentation des objectifs pour le millénaire, les plus hautes autorités politiques et financières de la planète (ONU, OCDE, FMI, BM) affirment : « *La pauvreté sous toutes ses formes est le plus important défi auquel doit faire face la communauté internationale. Une cause particulière de préoccupation est le cas des 1,2 milliards d'être humains qui ont moins de un dollar par jour pour vivre, et des 1,6 milliard d'autres qui ont moins de deux dollars. Le progrès à cet égard passe nécessairement par la définition d'objectifs de lutte contre la pauvreté ...* ».

Même si le seuil de pauvreté est élargi à deux dollars, les personnes très défavorisées des pays riches, tout comme celles de beaucoup d'Etats émergents ou intermédiaires, se trouvent au dessus de ce seuil et, de ce fait, elles sont clairement exclues du champ des actions de lutte contre la pauvreté (sauf exception, elles se situent au-dessus du seuil fixé). *Vivraient-elles donc déjà dans le monde meilleur qui est annoncé ?* se demande Maillard qui tente d'expliquer ce qu'il nomme *le paradoxe de l'expertise* : des propos en décalage avec les réalités, des déclarations oubliées des précautions élémentaires et des études savantes sur la misère qui oublient celle qui existe dans les pays riches.

Comment cela est-il possible de la part de professionnels de haut niveau ? Selon Maillard, une première explication se trouve dans le fait que ces experts sont souvent éloignés des réalités de terrain mais elle paraît insuffisante. Il paraît en effet difficile de croire que ces experts soient si mal informés de la réalité de la misère, alors que l'immense majorité des citoyens ordinaires semblent, eux, au vu des sondages d'opinion, bien conscients du caractère invasif de la grande précarité y compris dans les nations les plus prospères<sup>127</sup>. C'est pourquoi, l'auteur explore d'autres pistes et avance l'hypothèse que cette cécité persistante sur la pauvreté dans les pays riches résulte, entre autres, de la place qu'occupe, dans l'imaginaire des sociétés modernes, le modèle de développement des pays du Nord présenté comme celui qui peut éradiquer la grande pauvreté et qu'il faut logiquement transposer dans les pays en voie de développement. Reconnaître l'existence de la misère malgré un niveau élevé de développement signifierait la reconnaissance d'une faille dans ce modèle. Cette idée relève du domaine de la symbolique collective et ou de « *l'imaginaire social-historique* »<sup>128</sup> et elle conduit à accepter l'existence d'une indigence originelle des sociétés du Tiers Monde ainsi que, par opposition, celle d'une prospérité matérielle pour tous grâce à la croissance économique et au progrès technique. Or, l'expérience latino-américaine montre la faiblesse de ces arguments soutenus dans ce continent par les défenseurs du courant *développementiste*. Ainsi,

---

<sup>127</sup> MALLARD Bruno. Ibid.

<sup>128</sup> CASTORIADIS Cornelius. *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris, 1978.

même dans les pays sud-américains à forte croissance économique où le modèle des sociétés industrielles modernes est dominant, sont constatés la persistance de la pauvreté et du sous-développement ainsi que l'accroissement des inégalités des revenus et des inégalités sociales en général, la croissance économique n'est donc pas suffisante pour vaincre la pauvreté, elle doit être accompagnée de véritables politiques de distribution équitable des richesses. Par ailleurs, en France comme au Pérou, le processus de mondialisation et les politiques néolibérales qui le sous-tendent ont fortement accentué les inégalités sociales : alors que certains vivent dans la richesse, de vastes couches de la population sont obligées de vivre dans des logements insalubres avec peu de confort sans un véritable accès à des services publics de qualité.

Ainsi, les villes contemporaines sont devenues le miroir de nos sociétés complexes, caractérisées par une forte fragmentation sociale. Le modèle de société salariale<sup>129</sup> et d'État Providence a fait place à des formes généralisées de précarité et d'informalité qui dominent aujourd'hui le marché du travail urbain<sup>130</sup>. À l'augmentation de la pauvreté urbaine et aux croissantes inégalités sociales s'ajoute une exclusion sociale accrue qui touche en premier lieu les classes populaires en raison de leur lieu de résidence, de leur origine ethnique, de leur âge ou de leur sexe ou encore du type d'activité économique exercée. Les zones urbaines défavorisées (banlieues et quartiers sensibles dans les pays développés, bidonvilles ou quartiers marginaux dans les pays pauvres, font partie de la complexité de la réalité de beaucoup de grandes villes du monde d'aujourd'hui, quel que soit l'endroit où elles se situent, dans les pays pauvres ou dans les périphéries urbaines dégradées des pays les plus riches, leur apparition ne résulte pas uniquement de la surpopulation urbaine, ou de l'exode rural, phénomènes « inévitables » face auxquels les pouvoirs publics seraient démunis. En réalité, les facteurs qui concourent à leur émergence se trouvent dans la structure et l'organisation économique et sociale de chaque pays, dans la répartition plus ou moins équitable des ressources.

---

<sup>129</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Gallimard, 1999.

<sup>130</sup> ZICARDI Alicia. *Las ciudades y la cuestión social*. In: ZICARDI Alicia (Dir.) et Al. *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía*. CLACSO, 2001. pp. 85-126

#### Encadré 4

##### La notion de *social historique* de Cornelius Castoriadis

Castoriadis introduit en 1964, un concept nouveau : « *l'imaginaire radical* » qui deviendra le terme central de sa réflexion. Selon lui, le social s'auto-constitue. Il n'y a rien d'autre à la base du social que le social lui-même. Ce dernier n'est fondé sur aucun fait brut, aucune réalité extra-sociale. La société, ou plutôt **le social-historique**, est création, "*institution de significations qui structurent la société et lui donnent son identité*". Ces significations sont dites "*imaginaires*" car elles ne sont fondées sur rien de réel ou de rationnel (au sens où elles ne découlent pas d'une construction logique ni ne dérivent des choses existantes). Elles proviennent d'une instance capable de faire advenir ce qui jusqu'alors n'était jamais advenu, d'une imagination radicale. Cette imagination n'est pas celle d'un seul homme qui inventerait des valeurs nouvelles pour une société, elle est davantage celle d'un être collectif anonyme. Castoriadis parle alors de "*significations imaginaires sociales*".

Pour lui, les liens sociaux se constituent à partir de la reconnaissance de significations communes pouvant être à nos yeux absurdes et irrationnelles et qui rendent possible la cohésion sociale. Pour le comprendre, l'auteur se propose de montrer les interférences étroites entre une réflexion d'ordre anthropologique, et les observations sociales et politiques. A des régimes politiques différents correspondent des types humains ayant des caractéristiques, des croyances et des formes d'appartenance diverses, et parfois antinomiques. Les individus imagineront, selon les types de sociétés, qu'ils sont les fils de Dieu, si domine un pouvoir théologique, qu'ils doivent aimer et respecter le roi, dans des régimes monarchiques, qu'ils appartiennent à une race supérieure, en Allemagne nazie, ou encore qu'ils sont les constructeurs du socialisme, en U.R.S.S. Dans nos sociétés occidentales, ils s'identifieront à des démocrates porteurs de bien-être, de valeurs humanistes, et d'une paix universelle. Ils s'identifient également à des modèles humains apparaissant en fonction de traditions véhiculées par des mythes ou des religions, tel le chaman dans des sociétés primitives, ou à des personnages charismatiques car apparemment doués d'une puissance terrifiante mais rassurante, un dictateur audacieux autant que démagogue, Hitler ou Staline, leur donnant l'illusion d'être eux-mêmes doués d'une force qu'ils ignoraient. La puissance d'ordre spirituelle peut exercer une même fascination, lorsque dans des Etats théocratiques les idéaux religieux induisent une mystique commune.

Les membres d'une collectivité trouvent dans ces significations imaginaires un sens unificateur de leur existence sociale, et une représentation d'eux-mêmes qui sont porteurs d'hétéronomie, lorsqu'ils sont imposés par un pouvoir et des idéaux leur apparaissant extérieurs à eux-mêmes –sans d'ailleurs qu'ils en soient toujours conscients, d'où la puissance du conformisme. Celui-ci peut être, dans les régimes totalitaires, la condition même de la survie. Le sens donné à la vie collective est fixé une fois pour toutes et les maîtres de la signification –des dictateurs, mais il peut aussi s'agir de l'opinion commune- imposent une vision figée du bien et du mal, des rituels, des façons de vivre et de penser excluant toute novation.

#### Source :

CASTORIADIS Cornelius. *L'institution imaginaire de la société*. Seuil, octobre 1975.

POIRIER Nicolas. *Cornelius Castoriadis, l'imaginaire radical* In Revue du MAUSS 2013/1, N° 2 ; La Découverte.

MALLARD Bruno. « *Le paradoxe de la négation de la misère : savoir en non-savoir de l'expertise internationale* ». In Séminaire International Campus ATD Quart Monde GRESAL/MSH-ALPES. Pierrelaye, 2009 [En ligne : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/mallarddiscourspauvrete.pdf>].

ANSART-DOURLEN Michèle « *CASTORIADIS. Autonomie et hétéronomie individuelles et collectives. Les fonctions de la vie imaginaire* » [En ligne : <http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=1111>].

CAUMIERES Philippe. *Castoriadis : critique sociale et émancipation*. Broché. Septembre 2011.

## 1.4 PISTES DE RECHERCHE

### ❖ *La ville, reflet de la société*

La ville n'est pas un lieu neutre, dénué de tout enjeu social, elle est le reflet de la société et constitue le lieu où se manifestent ses contradictions et tensions. En France comme au Pérou, les zones urbaines défavorisées émergent dans un contexte où les villes deviennent un point d'ancrage privilégié du capitalisme contemporain et des politiques néolibérales modernes et où les inégalités ne cessent d'augmenter. Cette évolution est la conjonction de deux facteurs; tout d'abord, du modèle capitaliste qui est en soi un générateur d'inégalités et ensuite des politiques spécifiques menées dans les contextes urbains de chaque pays. Nous posons l'hypothèse selon laquelle, malgré les différences entre les deux pays, notamment en matière de développement économique et social ainsi que de pauvreté monétaire, les processus d'émergence de ces territoires en lien avec les processus de ségrégation économique, sociale et spatiale de leurs habitants présentent des similitudes. Dans les deux pays, la ville est porteuse de centralité et d'une périphérie mise à l'écart, même si de plus en plus les centres-villes sont également touchés par la ségrégation urbaine et cette urbanisation de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'est qu'une composante de l'exclusion sociale globale, en d'autres termes, le fait pour un individu d'être « en dehors » du périmètre de la richesse dans la ville traduit en réalité une situation d'exclusion sociale globale qui se nourrit de chômage, de pauvreté économique, sociale et culturelle. On observe dans ces quartiers une continuité dans un processus de *précarisation de la condition salariale*, pour reprendre les termes de Robert CASTEL<sup>131</sup>. De nature économique et sociale, ce processus causé par la décomposition de la société salariale concerne aussi bien les inclus que les exclus ce derniers étant situés à l'extrémité d'une spirale partie du centre et marginalisant progressivement les catégories les plus fragiles. Ce processus est également associée à des conditions de logement défavorables : des espaces disqualifiés, souvent stigmatisés et avec peu ou pas d'accès aux services publics étroitement liées à la nature et au niveau du revenu. Sans revenu stable, l'accès à des conditions de vie dignes (au sens de la déclaration des droits de l'homme) est rendu difficile. De même, le chômage et la précarisation des emplois entraînent la perte d'identité, la vulnérabilité et la désaffiliation de l'individu, voire sa marginalisation, ainsi que le repli sur l'individualisme et le recul de l'entraide et de la solidarité

---

<sup>131</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio Essais, Gallimard. Paris, 1995



Metz- Borny



Villa El Salvador

Ainsi, le contraste entre l'incorporation urbaine des populations (au prix d'une perte des liens avec les pays ou les régions d'origine) et leur désintégration sociale, est étroitement lié à leur absence d'emprise de leurs habitants sur l'organisation économique et politique dominante dans la ville et de la société en général. Nous posons l'hypothèse que les zones urbaines défavorisées ne constituent pas pour leurs populations une première étape dans le processus d'intégration dans la ville. Bien au contraire, sauf de manière marginale, *Barriadas* au Pérou et *Zones Urbaines Sensibles* en France s'agrègent à la ville sans participer réellement à son économie formelle. Leurs habitants sont poussés à chercher davantage leurs ressources dans l'aide sociale (RSA et autres Prestations Sociales en France) ou dans une économie parallèle ou informelle (au Pérou et en France) que dans l'économie reconnue, celle qui offre des salaires et des droits, même limités. Cette *économie de l'ombre* constitue parfois leur seul moyen de survie. Toutefois, les initiatives des habitants, le mouvement associatif, l'organisation populaire la solidarité et l'entraide peuvent permettre de faire face à la pauvreté et de chercher collectivement d'autres chemins vers l'intégration sociale.

#### ❖ *les politiques sociales ou l'étatisation des interventions sociales*

Au Pérou comme en France, les politiques sociales et les actions de lutte contre la pauvreté, en dépit de leurs différents niveaux de développement et de sophistication, ont un élément commun, ils sont mis en œuvre lorsque les contradictions et les conflits sociaux ne peuvent plus être résolus par la vieille philanthropie ce qui entraîne l'étatisation progressive des interventions sociales gérées autrefois par les institutions de charité et les sociétés philanthropiques elles constituent le corollaire de la « *faille structurelle* » du capitalisme moderne,. Ces politiques sociales qui constituent également la forme politique de la question sociale sont fondées sur de vieilles représentations de la

pauvreté et des pauvres qui persistent malgré les évolutions sociales. Elles sont accompagnées d'une tendance à analyser des problèmes sociaux tels que la pauvreté et la désinsertion sociale en termes individuels ; ainsi, leurs causes ne seront pas recherchées dans l'organisation socioéconomique de la société mais plutôt dans les trajectoires personnelles des pauvres. Les parcours personnels et les situations d'existence prennent donc un caractère de plus en plus individualisé; ils ont l'apparence de destins individuels, d'histoires personnelles et leur dimension collective est étouffée. La pauvreté et le chômage sont perçus comme relevant du destin personnel. Les individus ne sont plus touchés par ces phénomènes de façon collective et socialement visible, ils en sont victimes dans certaines phases spécifiques de leur existence et ce en lien avec la philosophie globale de « *l'Etat Social* »<sup>132</sup> qui repose également sur un principe d'individualisation de l'intervention sociale : « *...c'est la tendance lourde dans le social depuis quelques années, il s'agit d'instaurer une relation privilège entre l'individu (et non pas son groupe) et l'intervenant social (ou l'institution d'action sociale...)* ». Nous posons l'hypothèse que cette façon de concevoir et de traiter la pauvreté contribue à étouffer les initiatives de solidarité et d'entraide, qui constituent bien souvent l'un des seuls remparts pour faire face à la pauvreté dans les zones urbaines défavorisées. De même, les préjugés et les images qui font apparaître les habitants de ces quartiers comme des gens antisociaux, sans instruction, et rechignant à travailler (sinon, ils ne vivraient pas dans des conditions si sordides) contribuent également à cet essoufflement des initiatives locales de solidarité. Loin de ces images souvent médiatisées à l'occasion des émeutes urbaines, dans ces quartiers se jouent en réalité des dynamiques sociales variées et différenciées. Ainsi, face à la pauvreté, il n'existe pas dans ces quartiers un modèle unique de pratiques; mais une mosaïque d'expériences : tandis que certains basculent dans la délinquance et la marginalité, d'autres cherchent individuellement ou collectivement les chemins de l'intégration. Ces quartiers peuvent donc constituer de véritables lieux d'intégration, notamment, lorsque des dynamiques collectives de solidarité et d'entraide sont présentes.

#### ❖ *Les dynamiques collectives participatives*

Contrairement à ce qui se passe au Pérou, les dynamiques collectives participatives dans les zones urbaines défavorisées sont plus rares en France où dans un contexte marqué par l'économie libérale et l'individualisme, les politiques sociales laissent un champ très étroit aux initiatives locales et aux réseaux de solidarité et d'entraide, les populations sont ainsi encouragées, voire obligées de privilégier le recours à l'aide institutionnelle individuelle. Les expériences présentées dans cette étude

---

<sup>132</sup> Entretien avec Serge PAUGAM, réalisé par Carola ORTEGA-TRUR dans le cadre de cette thèse. Paris, 3 /12/10, Paris. Cf. Annexes.

montreront que malgré cela, dans les deux pays les pauvres ne sont pas forcément un fardeau pour les villes qui s'urbanisent, mais en sont bien souvent la ressource la plus dynamique. Si, au niveau individuel, certains citoyens pauvres ont fait preuve d'une inventivité prodigieuse pour créer leur propre activité ou pour construire des logements de fortune, la force collective des populations a donné des résultats exceptionnels dans la construction de nouveaux logements voire, de nouvelles villes. Toutefois, contrairement à leurs discours officiels sur les démarches participatives, en réalité les Etats ne n'encouragent pas les initiatives qui permettent aux habitants d'un quartier de s'organiser et de contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie. Nous faisons l'hypothèse que la difficile articulation entre démocratie représentative et la démocratie participative sont à l'origine de cette absence d'encouragement de la participation des habitants. En effet, le degré de participation des habitants est déterminé, entre autres, par la possibilité laissée aux habitants d'intervenir, dans ce sens, la participation peut être «octroyée» ou «revendiquée»<sup>133</sup>. Faire participer les habitants implique une redistribution du pouvoir et les élus locaux sont parfois hostiles à cette possibilité de partage du pouvoir. Ils s'interrogent quant à la légitimité de leur mandat et à celle des propositions des habitants qui peuvent parfois remettre en question leur mandat. Dans ce contexte, cette participation est-elle elle légitime ? Comment concilier démocratie représentative et démocratie participative?

Les expériences présentées dans la 3<sup>ème</sup> partie de cette thèse montrent que ce qui est en jeu dans la difficulté à concrétiser en France ce discours officiel récurrent sur la participation des habitants c'est la question de la légitimité de la participation des habitants et de son articulation avec la démocratie représentative : la participation des habitants n'est reconnue et encouragée que lorsque les élus acceptent d'entendre et d'associer les habitants à la prise des décisions. Une transaction tripolaire entre la légitimité du suffrage universel, celle de l'expertise et celle de la mobilisation des acteurs est alors nécessaire<sup>134</sup>. Comme le souligne M. BLANC, la démocratie participative est une transaction tacite mais plus complexe que la démocratie représentative. Cette dernière est basée sur une transaction bipolaire qui combine deux légitimités (habitants et élus) alors que la démocratie participative locale introduit une troisième légitimité : celle de la mobilisation des citoyens. Le passage d'une logique bipolaire à une logique tripolaire rend plus facile la transaction : Il ne s'agit plus de l'opposition frontale de deux groupes mais de groupes fragmentés qui peuvent établir des alliances fluctuantes. Un groupe d'habitants peut s'appuyer sur une fraction d'élus et de techniciens. La démocratie

---

<sup>133</sup> Entretien avec M. BLANC. IN ORTEGA-TRUR Carola. Développement Social Urbain et participation des habitants. Université de Nancy II. Nancy, Octobre 2000

<sup>134</sup> BLANC, Maurice. « *La Democracia participativa no es un largo rio tranquilo* ». IN Revista de Ciencias Sociales N° 19. Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile 2007

participative est plus flexible et informelle ce qui constitue à la fois sa force et sa faiblesse. Par ailleurs, les enquêtes en France et au Pérou soulignent la nécessité d'accompagner les habitants de ces zones urbaines défavorisées, notamment, les publics en difficulté, lorsqu'ils souhaitent s'impliquer dans des actions collectives visant l'amélioration de leur cadre de vie car la pauvreté et les conditions de vie difficiles ne suffisent pas à faire émerger des démarches participatives<sup>135</sup> ni à les faire évoluer. En somme, la participation des habitants ne s'improvise pas, elle se prépare. Elle est le résultat d'un processus d'apprentissage et d'autonomisation plus ou moins long et complexe<sup>136</sup>. La méthode d'intervention communautaire et les approches dites *conscientisantes* des travailleurs sociaux latino-américains qui ont accompagné et accompagnent encore aujourd'hui les initiatives locales des habitants des zones les plus pauvres de l'Amérique du Sud, s'inscrivent dans cette perspective, facilitant l'implication consciente et organisée de la population aux processus de développement local. Elles peuvent constituer également une alternative à la logique de procédure qui caractérise nombreux dispositifs en France dont la Politique de la Ville.

---

<sup>135</sup> Entretien avec Michel AZCUETA, Premier Maire de la Ville de Villa El Salvador. Pérou, Janvier 2009.

<sup>136</sup> FREIRE. Paulo. La pédagogie de l'Opprimé

## **CHAPITRE II : L'APPROCHE METHODOLOGIQUE**

### **2.1 STRATÉGIE DE RECHERCHE**

#### **a) Justification de l'approche comparative**

Le choix de l'approche comparative a été précédé d'une réflexion sur la pertinence de cette méthode. La synthèse des éléments recueillis à cet effet permettent de proposer la définition suivante : L'approche comparative, ou « d'expérimentation indirecte », pour reprendre les termes d'Emile DURKHEIM<sup>137</sup>, est une opération cognitive par laquelle on s'efforce de comprendre un phénomène par la confrontation de situations différentes dans lesquelles ce dernier apparaît. Elle vise à décrire, à partir d'un certain nombre de variables, les caractéristiques des phénomènes ou des processus qui font l'objet de la comparaison, afin de discerner, dans un deuxième temps, des constants et des invariants, voire, des lois. Karl DEUTTSCH<sup>138</sup> ajoute que la pensée procède par comparaisons et que comparer deux objets consiste toujours à opérer une confrontation intellectuelle entre eux. Selon lui, il n'y a pas deux phénomènes ou deux événements absolument identiques mais il est possible d'en comparer les aspects qui comptent pour l'objectif fixé.

Dans le domaine des sciences sociales le champ de la comparaison a toujours existé. Cette démarche est d'ailleurs aussi vieille que la sociologie elle-même. Que l'on pense à des précurseurs comme Tocqueville ou Marx ou à Weber ou Durkheim, on constate que la comparaison internationale est constitutive de cette discipline. Toutefois, excepté dans les sciences politiques et malgré son intérêt, les études comparatives restent marginales. Or, la comparaison constitue un élément essentiel de l'activité cognitive<sup>139</sup> : c'est par comparaison que l'homme se dote des repères nécessaires à la compréhension du monde et elle est indispensable à l'élaboration des théories scientifiques. DURKHEIM souligne que la sociologie est implicitement comparative dans la mesure où les phénomènes sociaux sont incontestablement uniques et représentatifs. Selon lui, l'analyse sociologique vise à établir des rapports de causalité. Qu'il s'agisse de rattacher un phénomène à sa cause ou au contraire, une cause à ses effets, puisque les phénomènes sociaux échappent à l'expérimentation, la méthode comparative est la seule

---

<sup>137</sup> DURKHEIM Emile. *Les Règles de la Méthode Sociologique*. Flammarion – Champs Classiques. Paris, 2010, pp.251-252.

<sup>138</sup> Revue Internationale des Sciences Sociales N° 103. « Comparaisons Internationales, Théorie, méthode et étude de cas ». UNESCO, 1985.

<sup>139</sup> Revue Internationale des Sciences Sociales N° 103 « Comparaisons Internationales, Théorie, méthode et étude de cas ». UNESCO, 1985.

qui convienne à la sociologie. En somme, « *la sociologie comparée n'est pas une branche particulière de la sociologie ; c'est la sociologie même* »<sup>140</sup>.

Je rejoins l'auteur quant au rôle fondamental de cette approche dans l'activité cognitive et quant au fait que la démarche comparative est universelle et s'applique à toute connaissance scientifique. Toutefois, le rapprochement qu'il fait entre l'expérimentation en tant que procédure habituelle des sciences exactes et la comparaison, substitut de l'expérimentation dans les sciences sociales, doit être, de mon point de vue, réinterrogé car dans le domaine des sciences exactes, les scientifiques procèdent à des comparaisons entre les expériences effectuées. Le seul point de différenciation avec les sciences sociales réside dans le fait que le chimiste ou le physicien peuvent provoquer artificiellement les phénomènes qu'ils comparent tandis que le sociologue ou l'anthropologue ne peuvent comparer que des phénomènes qui se produisent indépendamment de leur volonté.

De même, pour Pierre Bourdieu, la méthode comparative ou ce qu'il appelle « *l'intuition raisonnée des homologues* »<sup>141</sup> constitue un instrument puissant nécessaire à la construction de l'objet, elle permet de plonger dans la particularité du phénomène étudié, sans se noyer, et de rendre possible, par sa mise en relation avec d'autres phénomènes, l'intention de généralisation qui est l'essence même de la science. Avec la mondialisation de l'économie et l'interdépendance croissante des pays, caractéristique du monde contemporain, qui amène à déborder les frontières nationales, cette approche prend une toute autre dimension. D'un statut de démarche originale et intéressante, mais marginale, la comparaison et tout particulièrement la comparaison internationale, devient un outil indispensable à la production des connaissances. Toutefois, ce changement n'est pas sans poser problème dans la mesure où il exige de ne plus se cantonner dans les frontières habituelles que les sciences sociales s'étaient données et de passer d'une approche nationale à une approche de plus en plus globale.

Enfin, pour certains auteurs, la réflexion autour de la démarche comparative participe du renouveau de la méthodologie des sciences à l'ère la mondialisation. Ainsi, Ali KAZANCIGIL<sup>142</sup> précise que l'approche comparative est indispensable à l'élaboration des théories scientifiques, d'une part, en raison de son caractère nomothétique, c'est-à-dire, de son ambition d'établir des particularités et des régularités, ainsi que des invariants des phénomènes étudiés pour en dégager des lois et d'autre part, en raison de

---

<sup>140</sup> DURKHEIM Emile. Ibid.

<sup>141</sup> BOURDIEU Pierre, WACQUANT Loïc. *Une invitation à la sociologie réflexive*. Siglo Veintiuno Editores, Argentine, 2005, pp. 324-325

<sup>142</sup> KAZANCIGIL Ali. *IN Revue Internationale des Sciences Sociales*. N° 103, UNESCO. 1985

l'interdépendance croissante qui caractérise le monde contemporain. Dans le contexte actuel, les problèmes rencontrés et la recherche de solutions débordent les frontières nationales, c'est pourquoi, il paraît difficile pour les sciences sociales de s'acquitter de leur tâche sans porter leur regard au-delà des frontières.

La question de la pertinence du choix des pays à observer dans le cadre de cette recherche a été posée dans sa phase exploratoire : peut-on comparer des processus de paupérisation et d'exclusion sociale dans des pays aussi différents que la France et le Pérou, tant du point de vue de leur position géographique et de leur histoire que des problèmes socio-économiques auxquels ils sont confrontés ? L'enquête a montré au fur et à mesure des travaux que de telles comparaisons ne sont pas sans intérêt et que ce choix était donc pertinent. Se référant aux comparaisons internationales Edmond A. LISLE<sup>143</sup> souligne leur utilité en tant que méthode de validation en sciences sociales, précisant que, de même qu'il n'existe pas deux individus identiques, les sociétés diffèrent par leur position et leurs caractéristiques géographiques ainsi que par leur culture et leurs institutions. Malgré ces différences il est possible, par une démarche scientifique, d'analyser un aspect spécifique et de mettre en relief certaines constantes fondamentales universelles qui permettent les comparaisons d'une culture à l'autre ; à condition de bien définir le principe de comparabilité et en sachant que la spécificité de la méthode comparative ne réside pas tant dans le fait de *comparer* que de *comparer entre des contextes très différents*<sup>144</sup>. Il est donc essentiel de considérer que les phénomènes étudiés sont historiquement situés et se déroulent dans un contexte culturel particulier dont il faut tenir compte faute de quoi, ils n'auraient aucun sens. C'est pourquoi, dans la deuxième partie de ce document, sont proposés des éléments permettant de situer les problèmes centraux de cette recherche (exclusion, pauvreté et marginalité urbaine) dans leurs contextes socio-historiques respectifs.

Le choix de cette approche a également été motivé par son intérêt dans le cadre des échanges à l'échelle internationale. Il est à noter que pendant toute la période d'élaboration de cette thèse j'ai été régulièrement sollicitée dans les deux pays, par des organismes publics (services municipaux chargés de la Politique de la Ville ou de la participation citoyenne) par des structures associatives (Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale, GIS Démocratie et Participation, associations humanitaires) par des revues spécialisées ( Journal de l'Action Sociale, Actualités Sociales Hebdomadaires) et par des universités et centres de formation en Travail Social pour faire des interventions

---

<sup>143</sup> LISLE Edmond. *Les comparaisons internationales comme méthode de validation* IN *Revue Internationale des Sciences Sociales*. N° 103, UNESCO. 1985

<sup>144</sup> BOUDON Raymond, Philippe BESNARD et Al. *Dictionnaire de Sociologie*. Larousse-Bordas. Paris, 1998. pp. 38-39 ;

ou écrire des articles sur les thématiques de ma recherche en intégrant une dimension comparative entre la France et le Pérou. De mon point de vue, la démarche comparative peut apporter non seulement un nouvel éclairage scientifique sur les processus d'émergence des zones urbaines défavorisées, mais également des pistes pour enrichir les modes d'action et les politiques publiques dans les deux pays étudiés.

Comme le souligne Didier FASSIN, au cours des dernières décennies, la progression des phénomènes d'exclusion sociale et de pauvreté en France, fait de plus en plus l'objet d'une mise en perspective avec d'autres pays, principalement avec les Etats Unis. Parfois, (c'est plus rare), ces comparaisons peuvent concerner l'Amérique Latine, d'ailleurs les travaux de Didier FASSIN<sup>145</sup>, Alain Touraine<sup>146</sup> et plus récemment, de Cécile LAVRARD-MEYER<sup>147</sup> et d'Emilie DORE<sup>148</sup>, témoignent d'un intérêt certain en France pour les recherches latino-américaines dans ce domaine. Ainsi, dans son travail sur la société industrielle, Alain TOURAINE déclarait : «*Nous sommes en train de nous rapprocher de l'Amérique Latine. Les concepts que nous employons sont ceux dont nous nous servons depuis trente ans et on commence seulement à les découvrir de ce côté-ci de l'Atlantique...* »<sup>149</sup>.

Dans cette perspective, je rejoins Didier FASSIN qui souligne que cette mise en perspective internationale ne peut qu'enrichir la réflexion sur les processus étudiés en Europe et en Amérique Latine. Toutefois, il nous invite à la prudence : «*...il faut resituer chaque recherche dans son contexte historique et se garder des généralisations hâtives quand il s'agit de l'ailleurs...* ». Selon, lui, la pauvreté urbaine que connaît l'Amérique Latine depuis près d'un demi-siècle diffère structurellement de celle à laquelle la France doit faire face aujourd'hui notamment au regard de la position des pays concernés par la comparaison dans la division internationale du travail, l'intervention des organismes étrangers de financement, la composition du marché de l'emploi, le niveau de la protection sociale, etc. Toutefois, les phénomènes observés justifient des rapprochements dans la mesure où ils s'inscrivent dans des logiques économiques et politiques qui se sont globalisées à l'échelle mondiale, à savoir, l'accentuation de la pression sur les secteurs dits stables du marché du travail, diversification de l'emploi précaire, le chômage, la contribution de l'Etat à la production des situations d'exclusion à travers les règles qu'il édicte et les

---

<sup>145</sup> FASSIN Didier. « *Exclusion, Underclass, Marginalidad : Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats Unis et en Amérique Latine* ». In : Revue Française de Sociologie, N° XXXVII, 1996. pp. 37-75.

FASSIN Didier. *Marginalidad et Marginados*. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique Latine. IN *L'exclusion, l'état des savoirs*, sous la direction de Serge PAUGAM. Ed. La Découverte. Paris 1996.

<sup>146</sup> TOURAINE Alain. « *Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché* ». In AFFICHARD J. et FOUCAULD J.B. De *Justice Sociale et Inégalités*. Esprit. Paris ? 1992.

<sup>147</sup> LAVRARD-MEYER Cécile. *Pauvreté et Démocratie au Pérou. Le vote des pauvres depuis la transition démocratique péruvienne*. L'Harmattan. Paris, 2010.

<sup>148</sup> DORE Emilie. Lima, labyrinthe urbain. *Quête de modernité et désarroi identitaire dans un quartier populaire*. L'Harmattan. Paris, 2012.

<sup>149</sup> TOURAINE Alain. Ibid.

procédures différentielles de leur application, entre autres. Cependant, tout autant les conceptions, les discours qui les expriment et les politiques auxquelles elles donnent lieu méritent d'être mise en parallèle : tendance systématique à la dualisation du monde social, balancement entre populisme et misérabilisme, tentation des interprétations psychosociales conduisant à rendre les personnes et les populations frappées par la pauvreté, responsables de leur situation<sup>150</sup>

Enfin, ces réflexions m'amènent également à poser la question de l'utilité des échanges scientifiques entre les pays du Nord et du Sud, ainsi que de la transférabilité des expériences et des politiques publiques d'un pays à l'autre, en sachant que, sur fond de mondialisation, ces échanges sont marqués par un déséquilibre entre pays développés et pays en développement dont les racines sont essentiellement de nature politique et économique. Dans le dernier chapitre je reviendrai sur ce déséquilibre qui se traduit par des échanges de coopération inégaux avec une « domination » scientifique et technique des pays du Nord qui n'est pas toujours adapté aux contextes socio-économiques et culturels spécifiques des pays du Sud. Nous verrons également que la recherche en sciences sociales dans les pays du Sud, n'échappe pas aux contraintes de ce qu'on dénomme « *la division internationale du travail scientifique* »<sup>151</sup>. Les chercheurs, formés au Nord comme au Sud, coopèrent en particulier avec des institutions et des chercheurs des métropoles, principalement dans le cadre de publications dans les revues et de projets de recherches. Les laboratoires de recherches du Sud, même s'ils revendiquent leur autonomie, ne peuvent pas négliger pour autant les financements pour des projets de coopération scientifiques qui viennent des pays du Nord. Les études qu'ils mènent se limitent bien souvent aux frontières nationales et ne disposent pas de moyens financiers leur permettant de diffuser les résultats de leurs travaux. Si actuellement on sollicite davantage des chercheurs du Sud qu'il y a cinquante ans, cela se fait rarement sur un pied d'égalité avec ceux du Nord<sup>152</sup>. Les inégalités persistent dans la répartition des tâches et dans le positionnement au sein des réseaux. Un marché international du travail scientifique est disposé à enrôler les meilleurs chercheurs locaux dans des projets communs, mais généralement pour des tâches parcellaires. En outre, les chercheurs du Sud travaillent souvent dans un environnement peu valorisant tant du point de vue des conditions de travail que du salaire et de leurs valeurs. Le soutien des gouvernements, confrontés à d'autres priorités, connaît un déclin, c'est donc au Nord qu'ils trouvent un

---

<sup>150</sup> FASSIN Didier. Ibid.

<sup>151</sup> ARVANITIS Rigas. La Division Internationale du Travail Scientifique. Dossier édité par Terry Shinn, Dominique Vellard et Roland Waast, Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs. N° 9-2010, pp 7-138. [ <http://www.cairn.info/revue-anthropologie-des-connaissances-2011-3-page-635.htm>];

<sup>152</sup> SHINN THIERRY, Rolland WAST, Dominique VELLARD (Dir.). *La division internationale du travail scientifique*. IN Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs. S.A.C. | *Revue d'anthropologie des connaissances*. Numéro spécial des *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* 2010.[ <http://www.gemass.fr/spip.php?article3014>]

milieu stimulant et attractif. Cette dépendance des scientifiques des pays du Sud vis-à-vis des pays du nord relayée et reproduite par la communauté scientifique mondiale.

Par ailleurs, on observe dans ces échanges une tendance à repérer et à transférer d'un pays à l'autre ce que l'on considère comme les meilleures expériences (« best practices ») avec deux logiques : d'une part, celle qui propose d'exporter depuis les pays riches vers les pays pauvres des recettes miracles pour leur développement et, d'autre part, la logique inverse qui vise à transposer dans les pays développés certaines expériences originales des pays du tiers-monde. Cette étude ne se situe pas dans ces logiques, elle se place plutôt dans une troisième voie qui vise à contribuer à des échanges plus égalitaires, de valorisation et d'enrichissement mutuels. Elle se veut, avant tout, un outil au service des acteurs des transformations sociales dans les deux pays, en partant de la question soulevée par Françoise NAVEZ-BOUCHANINE et Maurice BLANC<sup>153</sup>, que j'ai transposée à l'objet de mon étude : comment les politiques publiques de lutte contre la pauvreté en France peuvent-elles éclairer les spécialistes et les pouvoirs publics péruviens dans leur combat en vue d'éradiquer ce fléau ? En quoi les expériences d'autogestion des habitants des bidonvilles péruviens éclairent-elles les spécialistes et les acteurs locaux français qui s'intéressent aux quartiers de la Politique de la Ville et aux dynamiques individuelles et collectives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Comme le précisent ces deux auteurs, les échanges Nord/Sud ne sont pas à sens unique. La coopération entre pays du Nord et du Sud doit se situer dans un système de réciprocité et d'échanges croisés, y compris dans le domaine des savoirs.

### **b) La construction de la grille de lecture transversale**

L'approche comparative ayant été choisie il a fallu préciser le principe de comparabilité en construisant une problématique commune aux deux réalités étudiées. A cette fin, il a été nécessaire de se doter d'une grille de lecture transversale ce qui a exigé de préciser les éléments de la thématique et de la problématique susceptibles de faire l'objet de la comparaison : processus qui mènent à l'émergence des zones urbaines défavorisées dans les deux pays, réalités auxquelles sont confrontées les populations des deux territoires étudiés, stratégies pour faire face à la pauvreté.

La construction de cette grille de lecture commune a nécessité également la clarification et l'harmonisation des notions mobilisées dans le cadre de cette recherche ainsi qu'un choix commun d'indicateurs de l'observation. Pour cela il a fallu prendre en compte les

---

<sup>153</sup> BLANC Maurice. « *La place des habitants dans le développement social urbain en France à travers le miroir des bidonvilles marocains* ». IN Contribution à l'Hommage à Françoise NAVEZ-BOUCHANINE : Quelle place pour les habitants dans la Politique urbaine ? Un regard Nord/Sud. Atelier N° 3. Paris, Centre de Recherche sur l'Habitat. Mars 2009.

différences dans la définition des notions, concepts et catégories utilisés pour l'investigation en raison des différences linguistiques. De même, en ce qui concerne les indicateurs quantitatifs, il a été décidé d'abandonner la quête d'indicateurs universels pour s'adapter au contexte et aux repères de chaque pays, par exemple, pour le seuil de pauvreté monétaire, hors mis les passages de cette étude abordant le contexte international et tout particulièrement, la croissance urbaine et l'urbanisation de la pauvreté dans le monde, nous avons écarté le seuil de pauvreté international fixé par la Banque Mondiale et l'ONU (1,25 dollar par jour et par personne), très peu utilisé dans les deux pays étudiés. Ainsi, au Pérou, c'est le mode de calcul officiel de l'INEI à partir d'un « panier alimentaire de base »<sup>154</sup> qui a été choisi tandis qu'en France, ce sont les indicateurs de l'INSEE<sup>155</sup> qui ont été retenus.

En ce qui concerne les définitions, comme précisé dans la deuxième partie, ce travail a nécessité un important travail de traduction et d'interprétation de nombreux textes de l'espagnol au français. Ce travail a été facilité par le fait que de nombreux travaux sur la pauvreté et l'exclusion sociale au Pérou mobilisent entre autres, des auteurs français (Bourdieu, Castel, Touraine, Castells, Paugam, principalement). Des points de convergence dans la façon d'envisager les phénomènes étudiés ont été observés dans les deux pays ce qui n'est pas sans lien avec l'influence de la sociologie française sur la sociologie péruvienne. Aussi, afin de ne pas se perdre dans un exercice purement sémantique, nous avons dû rappeler régulièrement l'objet de notre recherche, plus qu'une comparaison exhaustive des travaux théoriques sur ces notions, il s'agissait avant tout de mieux comprendre les processus d'émergence des zones urbaines défavorisées dans les deux pays ainsi que les stratégies que leurs habitants mettent en place pour faire face à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Certaines analyses gardent leur spécificité en lien avec les représentations et l'histoire nationale, c'est le cas par exemple, du rapport entre racisme et pauvreté ou entre sous-développement et pauvreté, mis en exergue par certains sociologues péruviens ou du rapport entre pauvreté et assistance souligné par certains auteurs français.

Outre les différences de définition et de représentation, cette étude a dû prendre en compte des clivages interdisciplinaires. Nous verrons dans la deuxième partie que ces clivages peuvent se manifester et entraîner des difficultés qui vont au-delà de l'aspect

---

<sup>154</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie. Seuil de pauvreté : S/. 264, soit 75 €, seuil d'extrême pauvreté ou de misère S/. 149.00, soit 42 €)

<sup>155</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie. En France et en Europe le seuil de pauvreté est fixé de façon *relative*. On considère comme pauvre une personne dont les revenus sont inférieurs à un certain *pourcentage* du revenu dit "médian". Ce revenu médian est celui qui partage la population en deux, autant gagne moins, autant gagne davantage. Ce pourcentage est de plus en plus souvent fixé à 60 % du revenu médian, alors qu'en France jusqu'en 2008 le seuil à 50 % était le plus couramment utilisé. A noter : aucun seuil n'est plus juste qu'un autre, c'est uniquement une question de convention statistique. (50 à 60% du revenu médian, soit, 954 € ou 795 €)

sémantique. Ainsi par exemple, lors de la définition du terme pauvreté nous avons pu constater que, selon la discipline (économie, et sociologie principalement), le même terme renvoie à des réalités différentes, ces différents points de vue ont dû être intégrés à ce travail. Ma connaissance de la réalité sociale des deux pays, la maîtrise du français et de l'espagnol, ainsi que les expériences de travail social menées en France et au Pérou ont rendu possible ce travail. Toutefois, cette tâche n'a pas été sans difficulté dans la mesure où il a fallu aller au-delà de la simple traduction littérale des termes.

Enfin, dans le cadre de la construction de la grille de lecture transversale<sup>156</sup>, il m'a paru indispensable de préciser les particularités des contextes sociohistoriques de chaque pays étudié dans lesquels s'inscrivent les réalités auxquelles sont confrontées les habitants des territoires étudiés afin de mettre en perspective les résultats des deux enquêtes de terrain avec chaque réalité nationale.

#### ENQUET DE TERRAIN A VILLA EL SALVADOR



Entretiens avec les élus et les fonctionnaires municipaux de Villa El Salvador



Entretiens avec les associations de Villa El Salvador



Une enquêtrice se rendant au domicile des habitants

Photos CoT

---

<sup>156</sup> Cf. Encadré ci-après

Encadré 5

**GRILLE DE LECTURE TRANSVERSALE**

INDICATEURS DE COMPARAISON	Particularités / Differences		Points de convergence	Outils d'observation
	PEROU (VILLA EL SALVADOR)	FRANCE (METZ -BORNY)		
Principaux concepts et notions : pauvreté, exclusion sociale Marginalité				Recherches documentaires Entretiens avec personnes ressources /experts
Réalités auxquelles renvoient ces notions				Enquête de terrain Observations sur site
Interactions question urbaine/question sociale				Recherches documentaires Entretiens avec personnes- ressources /experts
Emergence des ZUD (facteurs, dynamiques)				Recherches documentaires Entretiens avec personnes-ressources / experts
Contexte socio-historique des ZUD				Recherches documentaires
Situation des habitants des ZUD (pauvreté-précarité)				Enquêtes de terrain / observations
Situation des femmes/mères de famille des ZUD				Enquêtes de terrain / observations
Situation des jeunes des ZUD				Enquêtes de terrain / observations
Politiques sociales en faveur des habitants des ZUD				Recherche documentaire Enquêtes de terrain / observations
Les associations, rôle, implication dans les ZUD L'engagement associatif				Recherches documentaires Entretiens avec personnes-ressources / experts
<u>Les habitants des ZUD</u> Perception de la pauvreté Perception de leur situation Stratégies de survie, initiatives locales La solidarité et l'entraide La participation aux actions d'amélioration du cadre de vie				Recherches documentaires Entretiens avec personnes-ressources / experts

## 2.2 LA CONSTRUCTION DU CADRE EPISTEMOLOGIQUE DE L'ETUDE

Au démarrage de cette recherche, dans la perspective de la construction du cadre épistémologique, il m'avait paru nécessaire de choisir un modèle unique d'analyse de la pauvreté s'appliquant aux deux contextes nationaux. Toutefois, au fur et à mesure de mes recherches, j'ai dû y renoncer car aucune approche ne permettait à elle seule d'appréhender dans les deux pays l'ensemble des facettes de la pauvreté ? De par son caractère intrinsèquement polymorphe et relatif, cette dernière a donné lieu à de nombreuses approches. Ainsi, les approches économiques traditionnelles de la pauvreté, centrées sur les aspects purement monétaires et de mesure de ce phénomène ont été contestées depuis de nombreuses années. Ainsi, selon Serge PAUGAM, l'argent et les revenus constituent des signes soumis à des fluctuations qui n'affectent pas de façon significative la position que la personne occupe ni son pouvoir au sein d'une société<sup>157</sup>, s'appuyer uniquement sur cette approche est selon lui très réducteur et le passage de la notion de manque d'argent ou de biens à celle d'absence de pouvoir, au sens de l'impossibilité d'en acquérir sur l'ensemble de la société, constitue un changement important. Cette remise en question de l'aspect purement monétaire de la pauvreté a été également reprise par Amartya Sen, prix Nobel d'Economie en 1988, qui propose d'appréhender la pauvreté non pas comme une privation de revenus mais de capacités, l'augmentation de la liberté réelle (capacités) passant par une action extensive de réduction des inégalités. Si mes recherches m'ont amenée, dans un premier temps à rejoindre la critique de Paugam et de Zen aux approches économiques traditionnelles, dans un deuxième temps, j'ai dû faire le choix de ne pas écarter complètement l'aspect monétaire en raison de la forte mobilisation dans cette étude des données statistiques officielles dont la construction est déterminée par ces approches.

De même, cherchant à connaître les fondements de l'analyse sociologique de ce phénomène j'ai approché les travaux de Tocqueville, Marx, Simmel et Paugam. De Tocqueville, on doit retenir l'idée que la pauvreté prend un sens différent selon le niveau de développement économique et social d'un pays. Cette idée banale en apparence ne l'est pas en réalité : en comparant l'expérience vécue de la pauvreté en Angleterre et au Portugal dans son *Mémoire sur le paupérisme*<sup>158</sup>, Tocqueville ouvre en réalité de multiples pistes de réflexion sur la pauvreté comme expérience subjective, sur la relativité des besoins, sur la relation entre la fréquence de la pauvreté au sein d'une

---

<sup>157</sup> LABBENS Jean. *Sociologie de la pauvreté. Le tiers monde et le Quart Monde*. Paris Gallimard 1978, p.98 cité par PAUGAM Serge. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris. Presses universitaires de France, 2005, pp. 4-6.

<sup>158</sup> Texte de 1835, publié par la revue *Commentaire* vol. 23 et 24, 1983.

population donnée et son intégration. Par ailleurs, il met en évidence le risque d'une stigmatisation et d'une situation de dépendance liée à la prise en charge collective de la pauvreté. L'analyse de Marx dans *Le capital* apparaît comme complémentaire de celle de Tocqueville : elle montre que la pauvreté, analysée à travers la catégorie de l'armée industrielle de réserve, n'est pas extérieure au système économique et social, mais s'avère au contraire être une condition de son fonctionnement, son existence permettant d'accroître les profits. Le cycle industriel entraîne une fluctuation du rapport des pauvres à la collectivité une dépendance accrue pendant les phases de contraction de l'activité et une plus grande «employabilité» durant les périodes d'expansion. Enfin l'analyse de Simmel, énoncée dans un texte de 1907<sup>159</sup>, permet de faire émerger une véritable définition sociologique de la pauvreté, caractérisée non pas de façon intrinsèque, mais par l'existence d'une relation d'assistance. Si ce statut d'assisté confère aux pauvres une position sociale dévalorisée et marginale, leur situation ne peut être analysée qu'en relation avec la totalité de l'organisation sociale à laquelle ils se rattachent.

La théorie marxiste ayant fortement influencé les sciences sociales latino-américaines et, de ce fait, ma formation universitaire au Pérou, le modèle d'analyse proposé pour cette étude se situe principalement dans la perspective générale de cette théorie qui, placée sur le terrain de l'économie politique<sup>160</sup>, considère la pauvreté (paupérisme) et les inégalités sociales comme le produit des sociétés dont l'économie est basée sur le mode de production capitaliste. Dans ce sens, on peut dire également qu'elle constitue la principale manifestation de faille structurelle du système capitaliste<sup>161</sup>. En effet, comme nous le verrons dans la deuxième partie, Karl Marx, analyse la pauvreté (paupérisme) en s'appuyant sur une théorie scientifique par opposition aux analyses répandues à son époque, basées fondamentalement sur des émotions provoquées par la misère, et sans recherche rigoureuse de ses causes et des moyens pertinents pour son éradication. L'analyse de Marx met en évidence le mode de fonctionnement de ce système précisant que la pauvreté constitue l'essence même du capitalisme, ce qui explique en partie pourquoi il n'est pas possible de l'éradiquer sans remettre en cause les mécanismes qui la reproduisent. Si Marx reconnaît le caractère immanent des lois du capitalisme, (par exemple, la relation inverse entre salaires et profits ou la baisse du taux de profit, profondément injuste) il ne les accepte pas, bien au contraire, il dénonce violemment un système qui fonctionne sur la base de telles lois et que l'action humaine peut renverser. Pour lui, les lois qui régissent le fonctionnement du système capitaliste ne sont pas

---

<sup>159</sup> SIMMEL Georg. *Les Pauvres*. PUF Quadrige, Paris 1998.

<sup>160</sup> L'œuvre majeure de Marx, *Le Capital* (1876) est sous-titré : Critique de l'Economie Politique.

<sup>161</sup> GRASSI Estela. *Cuestión social, cuestión de estado: lo político de la política social*. Conférence [En ligne: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>] Facultad de Ciencias Sociales.

éternelles, ce système n'étant qu'une étape de l'histoire de l'humanité et au regard de cette histoire, la question n'est plus celle du réformisme impossible, ni celle de la meilleure politique économique, mais celle de l'éradication de ce système qui repose sur l'exploitation. Le système capitaliste obéit selon Marx à des lois immanentes (par exemple, la loi de la valeur, la relation inverse entre salaires et profits ou la baisse tendancielle du taux de profit), cependant, ce système fondé sur l'exploitation étant intrinsèquement injuste<sup>162</sup>, le sort des ouvriers ne peut connaître aucune amélioration durable dans le cadre de ce système, seul l'avènement du socialisme pourra apporter un véritable changement de la situation des travailleurs. Par ailleurs, il n'est pas éternel, le système capitaliste n'est qu'une étape dans l'histoire de l'humanité. Il n'existe donc qu'une alternative : ne pas se laisser leurrer par les mirages des réformes qui en réalité ne changeront rien et renverser au plus vite ce système intrinsèquement injuste puisque fondé sur l'exploitation.

Le choix de cette théorie comme modèle principal d'analyse pour cette recherche a été précédé d'un questionnement quant à sa pertinence dans le contexte actuel : peut-on encore aujourd'hui comprendre le capitalisme contemporain à partir de cette théorie qui date du XIX<sup>e</sup> siècle ? est-il risqué de le faire ?. Les conséquences de la mondialisation évoquent à bien des égards l'époque de Marx<sup>163</sup>, leur ampleur est à l'origine du retour de cet intérêt pour sa critique du capitalisme : les 2% les plus riches de la population mondiale possèdent plus de 50% de la richesse mondiale tandis que la moitié la plus pauvre n'en possède que 1%. C'est dans ce contexte qu'aujourd'hui se posent à nouveau les questions auxquelles avait répondu Marx auparavant. Toutefois, peut-on s'appuyer encore aujourd'hui sur une théorie du XIX<sup>e</sup> siècle ?. Pour justifier ce recours à l'appareil conceptuel marxiste, il faut remettre en cause les deux postulats sur lesquels s'appuie le discours contraire : le premier est que l'économie est une science qui aurait, depuis Marx, fait des progrès importants et opéré des changements de paradigme irréversibles qui rendraient obsolète l'analyse marxiste. Cette conception de la « science économique comme une science, et en tout cas comme une science unifiée et progressant linéairement, doit être écartée. Contrairement par exemple à la physique, les paradigmes de l'économie continuent en effet à coexister de manière conflictuelle, comme ils l'ont fait depuis le début. L'économie dominante actuelle, dite néo-classique, est construite sur un paradigme qui ne diffère pas fondamentalement de celui d'écoles pré marxistes ou même préclassiques. Le débat triangulaire entre l'économie « classique » (Ricardo), l'économie « vulgaire » (Say ou Malthus) et la critique de l'économie politique (Marx) suit les mêmes

---

<sup>162</sup> KERLEAU Dominique (dir.) et Al. Crise, Inégalités et pauvretés. In Cahiers du CIRTES Hors-série N° 1. UCL, Presses Universitaires de Louvain, septembre 2011.

<sup>163</sup> HUSSON Michel. *Un pur capitalisme*. Editions Page Deux, 2008. [<http://www.contretemps.eu/sites/default/files/capur15.pdf>] p. 1.

tendances<sup>164</sup>. Michel Husson ajoute que les rapports de forces existants entre ces trois pôles ont évolué, mais pas selon un schéma d'élimination progressive de paradigmes qui seraient relégués dans le champ préscientifique. Il suffit d'évoquer le débat sur les «*trappes à chômage*» : des indemnisations trop généreuses qui décourageraient les chômeurs de reprendre un emploi et seraient l'une des causes principales de la persistance du chômage. Or, ce sont exactement les mêmes arguments que ceux qui étaient avancés en Angleterre pour remettre en cause la loi sur les pauvres en 1832. Il s'agit d'une question sociale qu'aucun progrès de la science n'est venu trancher.

Le second postulat est que le capitalisme d'aujourd'hui serait qualitativement différent de celui dont Marx disposait comme objet d'étude. Ses analyses pouvaient donc être utiles pour comprendre le capitalisme du XIX<sup>ème</sup> siècle, mais elles auraient été rendues obsolètes par les transformations intervenues depuis lors dans les structures et les mécanismes du capitalisme. Or, les formes d'existence du capitalisme contemporain ne sont certes pas les mêmes que celles que connaissait Marx; mais ses structures fondamentales sont restées invariantes, et l'on peut soutenir que le capitalisme contemporain est plus proche d'un fonctionnement « pur » que ne l'était celui des « Trente glorieuses ». Si ce double point de vue est accepté (absence de progrès cumulatifs de la « science » économique et invariance des structures capitalistes) il paraît légitime d'appliquer l'analyse marxiste aujourd'hui. Mais on ne peut se satisfaire pour autant d'une version dogmatique qui chercherait à faire entrer plus ou moins de force la réalité d'aujourd'hui dans un cadre conceptuel marxien. Faut-il encore montrer qu'on en tire un bénéfice (plus-value), et que l'on réussit à mieux comprendre le capitalisme contemporain<sup>165</sup>.

« En économie politique, la libre recherche scientifique doit lutter contre des ennemis que d'autres sciences ne connaissent pas. Le caractère particulier de la matière étudiée soulève contre elle les passions les plus violentes et les plus mesquines et les plus répugnantes de l'être humain, les furies de l'intérêt privée... »

Karl Marx

#### ✚ Le principe de la plus-value

La plus-value constitue l'élément central de l'analyse marxiste du capitalisme. Compte tenu de l'objet de cette recherche, il n'est pas envisagé ici d'exposer de façon exhaustive ce principe; mais on peut le résumer en disant que le travail humain est la seule source de création de valeur<sup>166</sup>, cette dernière étant entendue en tant que valeur monétaire des marchandises produites sous le capitalisme. On se retrouve alors face à

<sup>164</sup> Husson. Ibid. pp. 2-3

<sup>165</sup> Husson. Ibid.

<sup>166</sup> Marx Karl. *El Capital* (Spanish Edition). Chapitre VII. Disponible sur <http://www.amazon.fr/gp/kindle/pc>.

un régime économique où les travailleurs produisent l'intégralité de la valeur mais n'en reçoivent qu'une fraction sous forme de salaires, tandis que le reste va alimenter le profit des capitalistes qui achètent des moyens de production (machines, matières premières, énergie, etc.) et de la force de travail ; ils produisent des marchandises qu'ils vendent et se retrouvent au bout du compte avec plus d'argent qu'ils n'en ont investi au départ. Ce profit qui résulte de la différence entre le prix de vente et le prix de revient de cette production ou cette *valeur-travail*<sup>167</sup>, est un élément essentiel dans l'analyse de Marx<sup>168</sup>. Si l'on décompose le prix d'une marchandise, outre le prix des matières premières, on peut trouver trois grandes catégories : la rente, le profit et le salaire, la rente étant le prix de la terre, le profit le prix du capital, et le salaire le prix du travail. Dans ce cadre, la valeur d'une marchandise dépendra de la quantité de travail nécessaire à sa production; toutefois elle ne comprend pas que du salaire. L'analyse se complique encore quand on remarque, comme le fait Ricardo, que le capitalisme se caractérise par la formation d'un taux général de profit, autrement dit que les capitaux tendent à avoir la même rentabilité quelle que soit la branche dans laquelle ils sont investis. Ricardo ne réussira pas à résoudre cette difficulté. Marx quant à lui, applique à la force de travail, cette marchandise un peu particulière, la distinction classique, qu'il fait sienne, entre *valeur d'usage* et *valeur d'échange*. Le salaire est le prix de la force de travail qui est socialement reconnu à un moment donné comme nécessaire à sa reproduction. De ce point de vue, l'échange entre le vendeur de force de travail et le capitaliste est en règle générale un rapport égal. Mais la force de travail dispose d'une propriété particulière - c'est sa valeur d'usage - de produire de la valeur. Le capitaliste s'approprie l'intégralité de cette valeur produite, mais n'en paie qu'une partie, parce que le développement de la société fait que les salariés peuvent produire durant leur temps de travail une valeur plus grande que celle qu'ils vont récupérer sous forme de salaire. Dans les premières lignes du *Capital*, Marx observe la société comme une « immense accumulation de marchandises » toutes produites par le travail humain. On peut en faire deux groupes : le premier est formé des biens et services de consommation qui reviennent aux travailleurs ; le second comprend des biens dits « de luxe » et des biens d'investissement et correspond à la plus-value. Le temps de travail de l'ensemble de la société peut à son tour être décomposé en deux : le temps consacré à produire le premier tas est appelé par Marx le travail nécessaire, et c'est le surtravail qui est consacré à la production du second tas. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si cette représentation est remise en cause par la financiarisation.

---

<sup>167</sup> Marx Karl. Ibid.

<sup>168</sup> Marx Karl. Ibid.

« Ce qui nous intéresse ici ce n'est pas tant le niveau de développement des contradictions sociales issues des lois naturelles de la production capitaliste, mais les lois en elles mêmes et leurs tendances qui agissent et s'imposent avec force. Les pays industriellement plus développés ne font que mettre devant les pays moins développés le miroir de leur propre avenir... »

Karl Marx - El Capital, Tomo I

#### ✚ La finance crée-t-elle de la valeur ?

L'important développement des activités boursières et la mondialisation des activités économiques ont donné l'impression que la finance était devenue une source autonome de valeur. En réalité cette impression n'est pas nouvelle et on trouve dans *Le Capital* des éléments qui permettent de découvrir sa face cachée<sup>169</sup>. Ainsi, Marx parle du « *capital porteur d'intérêt en tant que forme aliénée du rapport capitaliste* » avec le quel le rapport capitaliste atteint sa forme *la plus extérieure et la plus fétichisée*. Là, écrit-il, *le profit apparaît comme le simple résultat d'une aliénation, le capital semble la source mystérieuse et créant d'elle-même l'intérêt, son propre accroissement*. Dans la période actuelle, la forme fétichisée du capital et la représentation du fétiche capitaliste atteignent leur achèvement. Le capital affiche ainsi sa forme fétiche la plus pure et semble capable de procurer un revenu, indépendamment de l'exploitation de la force de travail<sup>170</sup>. C'est pourquoi, ajoute Marx, « *pour les économistes vulgaires qui essaient de présenter le capital comme source indépendante de la valeur et de la création de valeur, cette forme est évidemment une aubaine, puisqu'elle rend méconnaissable l'origine du profit et octroie au résultat du procès de production capitaliste, séparé du procès lui-même, une existence indépendante* »<sup>171</sup>.

Une présentation largement répandue aujourd'hui consiste à dire que les capitaux ont en permanence le choix de s'investir dans la sphère productive ou de se placer sur les marchés financiers spéculatifs, et qu'ils arbitrent en fonction des rendements relatifs. Cette approche peut avoir des vertus critiques, mais elle a le défaut de suggérer qu'il y a là deux moyens alternatifs de gagner de l'argent. En réalité, on ne peut s'enrichir en Bourse que sur la base d'une ponction opérée sur la plus-value, de telle sorte que le mécanisme admet des limites, celles de l'exploitation, et que le mouvement de valorisation boursière ne peut s'autoalimenter indéfiniment.

Il ne s'agit donc pas de donner « raison » ou « tort » à Marx, mais d'examiner quels sont

<sup>169</sup> MARX Karl. *El Capital*. Tomo III, Capitulo V. [e-books] Editions Kindle - Spanish. Disponible sur <http://www.amazon.fr/gp/kindle/pc>.

<sup>170</sup> HUSSON Michel. *Un pur capitalisme*. Editions Page Deux, 2008. [<http://www.contretemps.eu/sites/default/files/capur15.pdf>]

<sup>171</sup> MARX Karl. *El Capital*. Tomo III - Capítulos XXIII et XXIV. Editions Kindle e-books - Spanish.

les outils conceptuels de l'analyse marxiste les plus efficaces pour comprendre les enjeux du contexte économique et social actuel<sup>172</sup>. Dans le cadre de cette thèse, ce recours à l'approche marxiste pour comprendre les causes profondes de la pauvreté me paraît indispensable car malgré les évolutions de l'économie mondiale, l'accumulation du capital est encore aujourd'hui le moteur essentiel des sociétés modernes et le creusement de la classique contradiction entre les classes sociales et l'avancée de la production demeure d'actualité.

En ce qui concerne les périodes de crise de l'économie mondiale, Marx considère qu'elles sont des phénomènes endogènes au capitalisme: la recherche incessante du profit et de la valorisation du capital, incite à produire toujours plus alors que la consommation reste limitée. Lorsque la surproduction apparaît, il faut réduire la production et donc imposer le chômage partiel et des licenciements. Des entreprises font faillite, les actions chutent en bourse, le chômage explose et la surproduction s'étend. Depuis le XIXe siècle, un ensemble d'appareils institutionnels extrêmement sophistiqués, ainsi que des plans de relance et des aides de l'Etat se sont développés pour enrayer cette tendance du système, mais, ils ne font que limiter la casse car ces périodes de crise et de récession résultent des contradictions inhérentes au capitalisme, elles ne sont que la manifestation d'un processus d'accumulation concurrentielle «pure» dont les seuls mécanismes régulateurs sont la compétition entre capitaux, les ajustements de marché et, lorsque ceux-ci font défaut, la crise.

David Harvey analyse depuis plusieurs décennies ces crises inhérentes au système capitaliste<sup>173</sup>. La notion de « *spatial fix* », développée notamment dans *Spaces of Capital* (2001), n'est autre qu'une façon d'essayer de comprendre comment le capitalisme dépasse provisoirement ses crises. Harvey examine tout particulièrement le rôle des solutions spatio-temporelles dans les contradictions internes du processus d'accumulation capitaliste qui ne font que retarder ou déplacer les crises. *Le capitalisme - dit-il - ne peut jamais véritablement résoudre ses crises. Il peut seulement les déplacer dans l'espace, en relançant l'accumulation du capital dans des régions où les rapports capitalistes sont encore à l'état embryonnaire - jusqu'à l'arrivée de la prochaine crise.* Le processus de suraccumulation que le capitalisme mondial connaît depuis les années 1970 est un problème chronique et la volatilité de ce système durant ces années peut être interprétée comme le résultat des solutions spatio-temporelles qui n'ont permis, même à moyen terme, de résoudre ce problème. Dans ce contexte, le tournant opéré par les Etats Unis

---

<sup>172</sup> HUSSON Michel. *Le marxisme face au capitalisme contemporain*. In Cahiers de critique communiste. [En ligne : <http://hussonet.free.fr/cccmx.pdf>]

<sup>173</sup> HARVEY David. *Géographie et Capital. Vers un Matérialisme Historico-géographique*. (Traduit de l'anglais) Syllepse. Paris 2010. pp. 257-259.

vers un *impérialisme ouvertement appuyé sur la force militaire*<sup>174</sup>, peut être interprété comme un signe de l'affaiblissement de l'hégémonie de ce pays face à la menace constante de récession et de dévaluation de grande envergure à l'intérieur de ses propres frontières, contrairement aux poussées de dévaluation infligées ailleurs (en Amérique Latine, dans les années 1980 et 1990 et plus gravement avec la crise qui avait ravagé l'Asie de l'Est et du Sud-est en 1997, puis, la Russie et une bonne partie de l'Amérique Latine) . Harvey avance l'hypothèse selon laquelle, *l'incapacité d'accumuler par le biais d'un processus régulier de reproduction élargie a été accompagnée d'une multiplication de tentatives visant à favoriser l'accumulation par dépossession, qui constitue la marque distinctive du « nouvel impérialisme »*<sup>175</sup>

Au fur et à mesure du déroulement de cette enquête la pertinence du choix de l'analyse marxiste s'est confirmée. En effet, dans un contexte de mondialisation et de crise économique au niveau international, la théorie marxiste me paraît plus actuelle que jamais, et m'amène à faire l'hypothèse que son intérêt ira en se renforçant dans les années qui viennent, à mesure que s'approfondira la crise du capitalisme. De même, les économies péruvienne et française étant marquées par le mode de production capitaliste, l'analyse marxiste apporte des éclairages sur les mécanismes économiques communs qui sont à l'origine de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les deux pays. Toutefois, au regard des exigences de l'approche comparative choisie pour cette étude, il a fallu également mobiliser des analyses qui ne sont pas forcément rattachées à la théorie marxiste, mais qui tiennent compte des spécificités de chaque contexte national. Ainsi, dans le premier cas, le Pérou, des phénomènes de sous-développement et de dépendance marquent en profondeur la structure socio-économique du pays, j'ai donc pris en compte les travaux de certains auteurs latino-américains ayant abordé la question du développement et du sous-développement. Dans le deuxième cas, celui de la France, se pose la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans un pays riche ayant un haut niveau de développement économique, et de protection sociale ; c'est pourquoi, j'ai été amenée à mobiliser des auteurs dont les travaux sur l'exclusion sociale et les quartiers de la Politique de la Ville m'ont paru indispensables à cette étude. Il est à noter que certains d'entre eux, notamment Pierre Bourdieu, Robert Castel et Alain Touraine sont connus par les spécialistes péruviens.

---

<sup>174</sup> HARVEY David. Ibid. P. 257-258

<sup>175</sup> HARVEY. Ibid. p. 259

## 2.3 LA DEFINITION DES NOTIONS CENTRALES DE CETTE RECHERCHE

Après le choix du modèle d'analyse théorique, il m'a paru indispensable de définir les principales notions mobilisées dans le cadre de cette étude, à savoir : **pauvreté**, **exclusion sociale** et **marginalité**, en travaillant d'une part, sur le sens attribué à chacune, les faits qu'elles nomment, les enjeux dont elles ont fait l'objet (ou qu'elles ont occultés) et d'autre part, sur les points de convergence des approches dans les deux pays, ce qui a amené à constater l'importante influence de la sociologie française sur la sociologie péruvienne.

Outre les recherches documentaires effectuées en France et au Pérou, j'ai rencontré des personnes-ressources ce qui a permis de mieux préciser :

- l'état des recherches sur la pauvreté et l'exclusion sociale en France et au Pérou. Les principales analyses sur ces phénomènes, les réponses institutionnelles, les évolutions des dispositifs de cohésion sociale.
- le contexte socio-historique des zones urbaines défavorisées, leur émergence, leur situation actuelle.
- Le travail social comme réponse institutionnelle aux phénomènes d'exclusion sociale, ses origines, ses évolutions.
- La place des habitants dans les dispositifs et actions en faveur de ces quartiers
- Les notions mobilisées tout au long de ce travail, principalement, « pauvreté », « exclusion sociale » -plus utilisé en France- et «marginalité » ( marginalidad : terme plus fréquent en Amérique Latine et particulièrement au Pérou).

De même, des entretiens ont été effectués avec des spécialistes qui ont travaillé sur les questions abordées dans cette recherche :

### En France

M. Serge PAUGAM, Sociologue, Directeur d'études à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) et Directeur de recherche au CNRS, l'entretien a porté sur la pauvreté et l'exclusion sociale en France<sup>176</sup> et il a permis d'affiner les définitions de la pauvreté et de répondre à certaines interrogations : pourquoi ses écrits sur la des notions centrales de cette recherche : pauvreté, exclusion sociale et marginalité, qui apportent un véritable éclairage à la question de la pauvreté en France et en Europe.

---

<sup>176</sup> Cf. Annexe 2

## Au Pérou

Fernando TUESTA SOLDEVILLA, Sociologue, Docteur en Sciences Politiques, Professeur principal à la Pontificia Universidad Católica del Perú. Les échanges avec lui ont porté sur ses travaux relatifs aux bidonvilles de Lima et tout particulièrement à Villa El Salvador.

Compte tenu du questionnement et de la problématique présentée ci-dessus, nous avons privilégié l'approche qualitative en tentant d'intégrer dans la mesure du possible, des données quantitatives. Il est à souligner qu'au Pérou, faute de moyens financiers, la recherche en sciences sociales n'a pas atteint le niveau de développement qu'elle connaît en France. Les analyses statistiques sur les quartiers populaires et les bidonvilles étant bien limitées, nous avons dû mobiliser les chiffres que l'INEI<sup>177</sup> a pu nous fournir en tentant de privilégier les plus récents et proches de 2007, année de référence pour les données quantitatives de l'enquête à Metz-Borny.

### **a) Le choix de la démarche qualitative**

Afin de répondre aux questions de recherche évoquées précédemment, j'ai fait le choix de privilégier l'approche qualitative, tout en m'appuyant sur des données quantitatives lorsque cela m'a paru nécessaire et possible. Il est à rappeler que l'approche qualitative cherche à décrire, par l'observation directe, les éléments essentiels et leurs interrelations dans une situation sociale donnée, non pas à partir d'un schéma conceptuel prédéfini, mais sur le terrain même, au fur et à mesure que les données sont collectées. Cette méthode basée avant tout sur une démarche analytique ne cherche donc pas à vérifier des théories préétablies mais à en construire d'une façon inductive. Ainsi, l'élaboration des s'appuie sur une analyse constante des données recueillies, donnant lieu à l'émergence de certaines catégories conceptuelles et d'hypothèse reformulées jusqu'à saturation, c'est-à-dire, jusqu'à ce qu'aucune donnée nouvelle ne vienne les contredire. C'est ce cheminement qu'il a été choisi pour cette recherche.

---

<sup>177</sup> INEI: Institut National des données Statistiques et Informatiques. C'est un organisme gouvernemental chargé de gérer et coordonner les données statistiques officielles du Pérou.

## b) Le choix des zones d'étude

Dans le cadre de l'approche qualitative retenue pour ce travail, il a paru intéressant de structurer cette étude autour de deux études de cas, à savoir,

✚ Au Pérou : Villa El Salvador, à Lima

✚ En France : Metz-Borny

Ces deux quartiers ont été choisis, en premier lieu, parce qu'ils comportaient tous deux un haut potentiel explicatif par rapport aux questions centrales de cette recherche. En effet, de par mes interventions en tant que Travailleur Social dans plusieurs bidonvilles au Pérou, ainsi que dans plusieurs quartiers de la Politique de la Ville en France, en tant que cadre expert, je connaissais bien les problématiques des deux quartiers qui étaient à mes yeux, représentatives des trajectoires et des caractéristiques des zones urbaines pauvres dans leurs pays d'appartenance. Par ailleurs, sur le plan macro-structurel, les deux quartiers rendaient possible le travail d'analyse de la question de l'intégration de ces quartiers dans la ville, ainsi que celle de l'impact des politiques publiques sur les conditions de vie de leurs habitants. En deuxième lieu, parce que l'expérience des deux quartiers apportait des éclairages sur la question de la participation des populations en situation de pauvreté à l'amélioration de leurs conditions de vie et aux processus démocratique de chaque pays, tout en sachant que, comme précisé plus loin cette participation peut prendre des formes différentes allant de la solidarité et l'entraide à l'implication dans des actions collectives portées par des associations (Metz-Borny) ; voire, à l'émergence d'une force organisée et d'un pouvoir collectif (Villa El Salvador).



Entretiens avec les travailleurs sociaux des *Casas de la Juventud*  
Villa El Salvador

### Encadré 7 VILLA EL SALVADOR – LIMA

Située dans la banlieue sud de Lima, la capitale du Pérou, à 27 km du centre-ville, **Villa El Salvador** a une population de 400 000 habitants (3,5% de la population liménienne) connue au niveau international par son haut degré d'organisation sociale.

Fondée en 1971 sur un terrain vague, cette « *barriada* » est devenue ville, puis district grâce à l'entraide et à la capacité d'autogestion de sa population. Malgré ces évolutions, elle demeure encore aujourd'hui l'une des zones urbaines les plus pauvres de la capitale péruvienne.

Jumelée à la Ville de Rezé sur Nantes(France) avec qui elle développe des projets de coopération internationale, Villa El Salvador a été désignée « *Ville Messagère de la Paix* » par l'ONU,

Villa El Salvador a été choisie pour cette étude, d'une part, parce que son histoire, qui rappelle celle de tous les bidonvilles au Pérou, permet de décrire les processus qui sont à l'origine de l'émergence des bidonvilles au Pérou et d'autre part, en raison des pratiques de solidarité et d'entraide de ses habitants qui ont contribué à faire de cette communauté urbaine un modèle très original de développement local et de démocratie participative.



Mairie de Villa El Salvador

### Encadré 6 METZ-BORNY

**Borny** est une ancienne commune de la Moselle rattachée en tant que quartier, à la ville de Metz en 1961. Ce rattachement a été accompagné de la création d'une zone industrielle et d'une zone urbaine prioritaire(ZUP) qui va connaître au fil des années une forte dégradation et devenir avec Behren-les Forbach, en Moselle, l'une des zones les plus pauvres de la région Lorraine. Le quartier est situé à environ trois kilomètres du centre-ville et compte 18 000 habitants qui représentent un sixième de la population messine

Territoire d'expérimentation, Borny a connu tous les dispositifs de la Politique de la Ville. Actuellement elle bénéficie, entre autres, d'un Grand Projet de Ville (GPV).

Ce quartier a été choisi pour notre étude d'une part, parce que son histoire qui rappelle celle des cités ouvrières devenues des quartiers sensibles, permet de faire une analyse rétrospective des zones urbaines défavorisées en France ; ainsi que de l'impact des politiques publiques et notamment de la Politique de la Ville, sur ces territoires et d'autre part, parce qu'il dispose d'un réseau associatif très actif ce qui constitue une force permettant à ses habitants de faire face à la pauvreté.



Metz - Borny



### c) **La stratégie de terrain**

Cherchant à articuler observations de terrain, données statistiques et témoignages des acteurs locaux, deux enquêtes de terrain ont été effectuées, l'une à Villa El Salvador, l'autre à Metz-Borny. Les informations ainsi recueillies ont été mises en perspective avec les contextes nationaux des sites choisis, ainsi qu'avec des éléments issus des recherches documentaires effectuées dans les deux pays. Ces enquêtes ont été structurées structurée dans les deux sites autour de trois volets :

#### ❖ ***Des entretiens avec des intervenants-clés***

Dans les deux sites nous avons rencontré des élus, des services et des organismes chargés de l'aide sociale, des travailleurs sociaux, ainsi que des leaders et militants associatifs. Certains entretiens ont eu lieu en même temps que les visites des quartiers ce qui a permis d'approfondir la connaissance des problématiques ainsi que la localisation des zones les plus sensibles dans chaque site. Il est à noter que les Assistants Sociaux de Secteur et les Educateurs de la Prévention Spécialisée ont demandé l'anonymat de leurs déclarations. J'ai pris l'engagement de mobiliser dans le cadre de cette thèse exclusivement des données non nominatives et non identifiantes.

#### ❖ ***Des entretiens avec les habitants des deux quartiers***

A Borny comme à Villa El Salvador, le travail à partir d'un échantillon aléatoire et non représentatif a été choisi. Cet échantillon a été constitué par tirage au sort avec toutefois le souci de voir représentés tous les secteurs géographiques de chaque quartier. Ainsi, 40 ménages par quartier (80 au total) ont été rencontrés dans le cadre d'entretiens semi-directifs réalisés à l'aide d'une grille d'entretien<sup>178</sup>. De même, à partir des récits des habitants nous avons choisi des temps forts relatés par les habitants rencontrés qui permettent d'enrichir l'analyse qualitative des données recueillies. Comme pour les autres acteurs locaux aucune donnée identifiant n'a été mobilisé dans le cadre de cette thèse.

#### ❖ ***Des observations participantes pendant les périodes d'immersion dans chaque quartier***

Dans chaque site ont été réalisés des visites du quartier et des échanges formels et informels avec les habitants les informations recueillies ont été complétées par des éléments issus de ma participation à des réunions ou à des activités diverses. Les échanges avec les habitants dans ce cadre ont été riches, principalement, les échanges informels dans les transports collectifs ou individuels (taxis, moto-taxis..) dans une file d'attente, dans les marchés et les restaurants ou lors de la préparation des repas dans

---

<sup>178</sup> Cf. Annexes

des cantines populaires. De même, des observations et des échanges plus formels ont été effectués au cours de réunions diverses (instances de consultation populaire, comités de quartier, réunions entre acteurs locaux autour d'un projet, participation à de moments conviviaux et festifs, entre autres).

✚ **L'enquête de terrain à Villa el Salvador - Lima, Pérou (Février 2009 - Mars 2011)**

Deux périodes d'immersion dans ce bidonville, d'un mois chacune, ont été effectuées en Février 2009 et Janvier 2011, au cours desquelles 40 ménages ont été interrogés avec la participation d'une équipe de cinq enquêteurs volontaires (1 étudiant de la faculté de sociologie de l'Universidad Católica del Perú, 3 jeunes diplômés au chômage et une personne-ressource expérimentée). La formation, la supervision, le suivi et la rémunération des enquêteurs étant à ma charge.

J'ai participé également, en tant qu'enquêteur, aux entretiens avec les habitants. Les rencontres avec ces derniers ont été très riches. Habités aux opérations de recensement et de diagnostic social menées par les travailleurs sociaux ou les administrations, les personnes enquêtées se sont montrées très accueillantes et ouvertes, parfois, le questionnaire était complètement oublié et de véritables récits de vie prenaient place. Ces échanges ont fait émerger les premières interrogations sur les questions éthiques inhérentes à l'enquête sociale que je développerai à la fin de cette partie dédiée à la méthodologie. En ce qui concerne les entretiens avec les acteurs institutionnels et les leaders associatifs, j'ai tenu à assurer ces derniers personnellement.

Le principal avantage du recours aux enquêteurs bénévoles a été le gain de temps, j'ai pu organiser dans des délais très courts (3 semaines pour l'application des questionnaires auprès des habitants) les différentes phases de ce premier recueil des données. Aucun refus des habitants n'a été signalé. A contrario, le principal inconvénient a été la sécurité physique de ces étudiants, les agressions et vols étant fréquentes dans ce bidonville. C'est pourquoi, l'équipe d'enquêteurs s'est organisée de façon à rester groupée dans les différents secteurs enquêtés. Chaque enquêteur rencontrait individuellement une famille et pouvait, en cas de danger, faire appel aux autres membres de l'équipe qui se trouvaient à proximité.

Il est à noter que le Service de Coopération Internationale de la Ville de REZE sur Nantes en France, jumelée à Villa El Salvador, m'avait confié en 2009, une mission d'évaluation d'un dispositif qu'elle finance depuis de nombreuses années à Villa El Salvador; il s'agit

des *Maisons des Jeunes* (*Las Casas de la Juventud*)<sup>179</sup>. Ne bénéficiant d'aucun financement pour la réalisation de cette recherche, j'ai accepté la mission, malgré les contraintes de mon emploi principal au sein du Conseil Général de la Moselle. L'indemnité versée par la Ville de REZE m'a permis, d'une part, de financer mon premier voyage au Pérou et d'autre part, de rémunérer les étudiants péruviens qui m'ont aidée dans l'application du questionnaire auprès de la population de Villa El Salvador. De même, le fait d'avoir à réaliser une évaluation dont dépendait la reconduction des subventions françaises pour les Casas de la Juventud m'a permis d'avoir un statut particulier sur place, la Mairie de Villa El Salvador a mis à ma disposition le matériel et l'information nécessaires au bon déroulement de l'évaluation mais également de ma recherche. De même, la population de Villa El Salvador avait été informée des deux volets de mon intervention : l'élaboration d'une thèse qui ferait connaître davantage l'expérience de Villa El Salvador en France et l'évaluation des « *Casas de la Juventud* » dont dépendait la continuité des subventions. Ceci a facilité l'accès dans les logements des habitants mais également la rencontre avec les autres acteurs locaux, principalement, des élus, des responsables des services municipaux, des militants et responsables associatifs ainsi que des travailleurs sociaux<sup>180</sup>. La plupart des entretiens ont été structurés de façon à aborder ces deux aspects.

Comme précisé précédemment, l'échantillon a été établi de façon aléatoire, en prenant le soin d'y intégrer les 10 secteurs<sup>181</sup> qui composent le territoire de Villa El Salvador, tout en sachant que les secteurs 6 à 10, d'installation plus récente, se trouvaient dans une situation de pauvreté extrême lors du déroulement de l'enquête.



Observation participante Casas de la juventud



Cuisines collectives

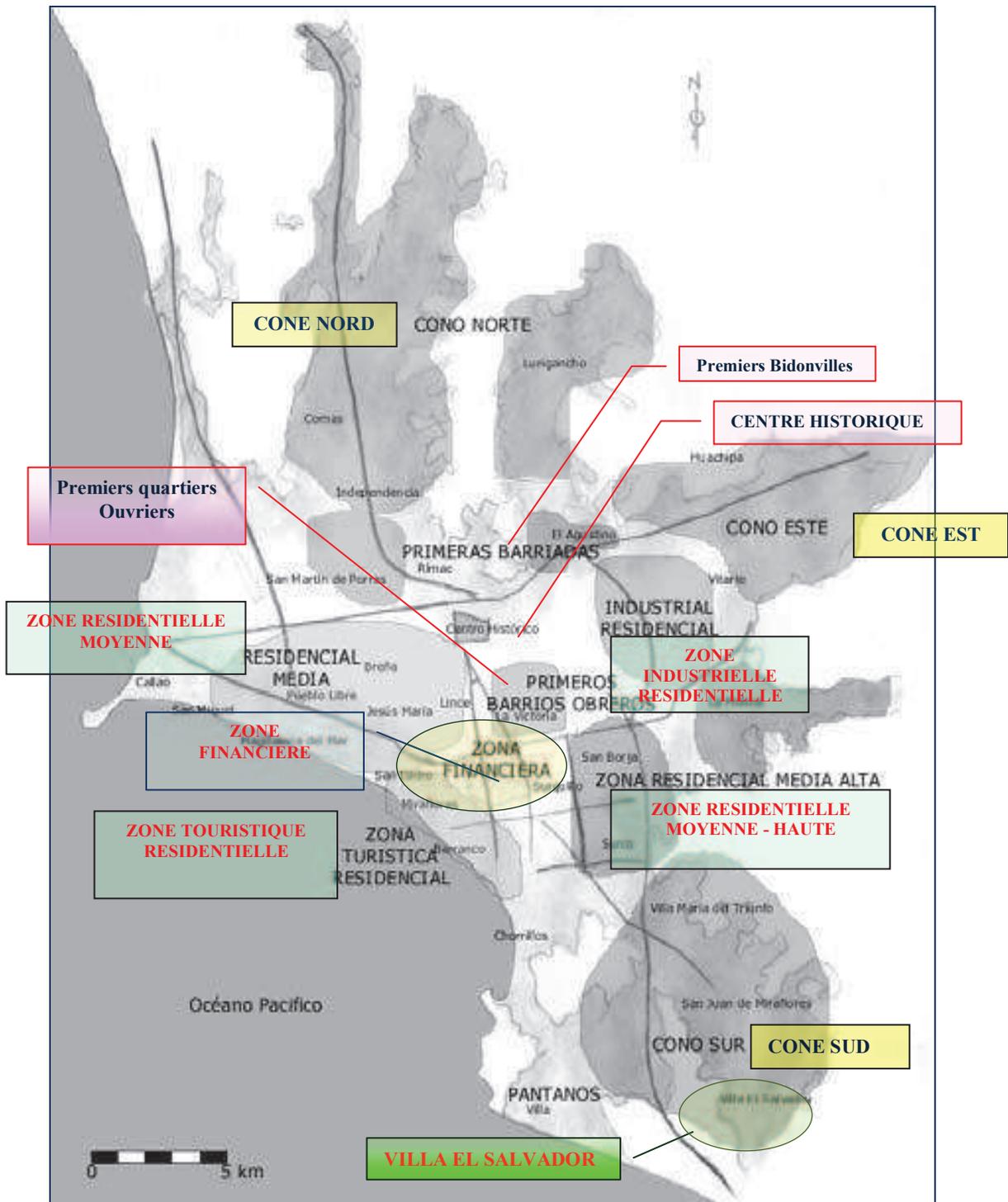
---

<sup>179</sup> Cf. Rapport sur les « Casas de la Juventud » joint en Annexes

<sup>180</sup> Cf. Tableaux synthétiques des matériaux **recueillis p. 91**

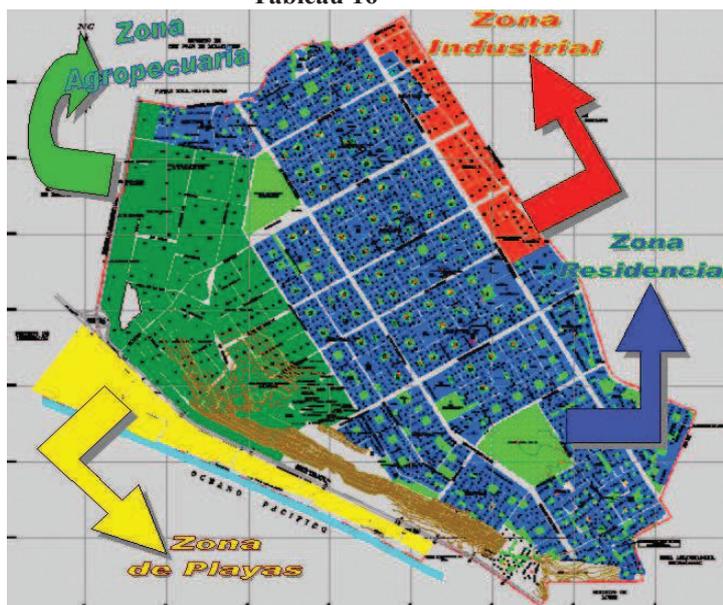
<sup>181</sup> Cf. plan page 53

**Figure 1**  
**LIMA METROPOLITAINE**  
**LES ESPACES SOCIO-ECONOMIQUES**



**ZONES DE VILLA EL SALVADOR**

Tableau 16



Source : [http://www.urbano.org.pe/downloads/observatorio\\_urbano/ZonasVES.jpg](http://www.urbano.org.pe/downloads/observatorio_urbano/ZonasVES.jpg)

**Encadré 8**  
**ENQUETE AUPRES DES MENAGES DE VILLA EL SALVADOR - ECHANTILLON**

Secteur	Nb. Ménages Interrogés
1	4
2	4
3	4
4	4
5	4
6	4
7	4
8	4
9	4
10	4



Animateurs Casas de la Juventud

## ENTRETIENS AVEC LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Acteurs rencontrés	Matériaux recueillis
<p><u>La Mairie de Villa El Salvador</u> Jaime ZEA, Maire de Villa El Salvador Directeur Général des Services Municipaux Services Municipaux chargés des affaires sociales et de la jeunesse</p> <p><u>Militants associatifs</u> Les leaders reconnus du quartier dont Michel AZCUETA (ancien Maire de Villa El Salvador, responsable d'actions de formation adressés aux élus locaux et associatifs)</p> <p>Responsables et socios des « Cantines Populaires » (Comedores Populares ) et des organisations populaires.</p> <p>Les travailleurs sociaux et sociologues qui interviennent dans le quartier: Assistants Sociaux et agents de développement travaillant dans des dispensaires (action publique) ou dans des structures associatives (Organisations non gouvernementales).</p> <p>Animateurs des Maisons des Jeunes (Casas de la Juventud</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Histoire de Villa El Salvador</li> <li>- Situation Actuelle</li> <li>- Conditions de Vie des Habitants</li> <li>- Principaux problèmes</li> <li>- organisations populaires</li> <li>- Point de vue sur la pauvreté</li> </ul>

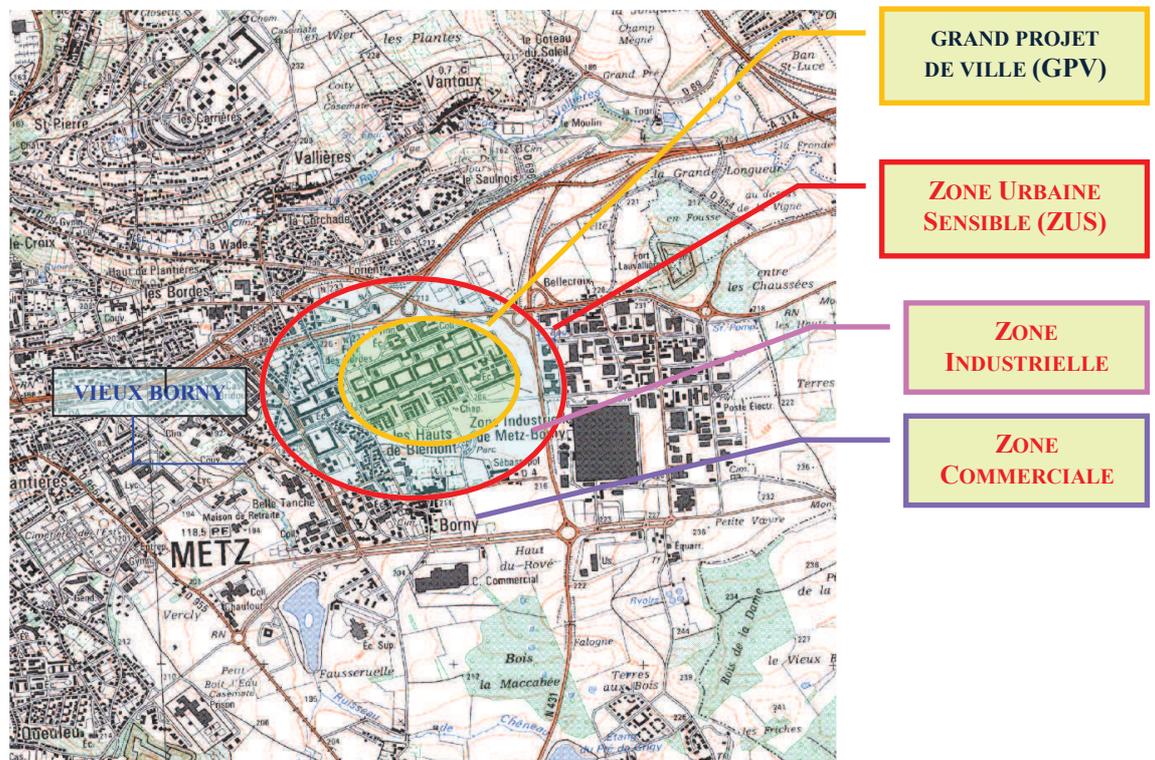


Centre-Ville - Villa El Salvador

## **L'enquête de terrain à Metz Borny-France (Septembre 2008 à Mai 2012)**

L'enquête de terrain s'est effectuée entre 2008 et 2012 et hors-mis l'absence des « périodes d'immersion » et d'une équipe d'enquêteurs pour l'application des questionnaires, les modalités de mise en œuvre ont été les mêmes que pour Villa El Salvador. Ainsi, 40 ménages de la zone urbaine sensible (voir ci-après) ont été interrogés sur la base d'un échantillon non représentatif et constitué de façon aléatoire, tenant compte des rues concernés par l'opération de rénovation urbaine (GPV) et celles non couvertes par ce dispositif. Il est à noter que les zones industrielle et commerciale ainsi que le vieux Borny (zone résidentielle avec des petits propriétaires) ont été écartés de l'échantillon.

**Tableau 17**  
**QUARTIER DE METZ-BORNY**



Source : Système d'Information Géographique du CIV (<http://sig.ville.gouv.fr/Atlas/ZUS/>)



Source : Ville de Metz

A la différence de l'enquête au Pérou, je ne disposais pas de moyens me permettant de financer la mise en œuvre d'une équipe d'enquêteurs. J'ai donc dû appliquer les questionnaires seule ce qui a rendu ma démarche beaucoup plus longue que prévu. Les entretiens se sont étalés dans le temps en fonction de mes disponibilités et de celles des personnes interrogées.

Un échantillon non représentatif de 40 ménages a été constitué, en prenant soin d'y intégrer les habitants de tous les secteurs de la ZUS et sur la base du volontariat. Les familles ont été informées de ma démarche par des travailleurs sociaux du Conseil Général et des structures associatives, en sachant qu'elles pouvaient accepter ou refuser l'entretien. Sur 40 entretiens prévus, 5 ont fait l'objet d'un refus, mais ils ont été remplacés. Aussi, j'ai dû, en concertation avec certaines associations, aménager des espaces pour rencontrer les familles qui ne souhaitaient que l'entretien se déroule dans leurs appartements (10 ménages ont été rencontrés dans les locaux de l'Association des Jeunes de Borny mis à ma disposition, à cet effet, par les responsables de la structure.

Ayant travaillé autrefois sur ce secteur, en tant que chef de service des deux centres médico-sociaux du quartier, rattachés au Conseil Général, et assumé le pilotage local du RMI, afin de ne pas biaiser les entretiens avec les habitants j'ai privilégié les rencontres avec les personnes orientées par les associations. J'ai compris au fur et à mesure des entretiens, que dans le cadre de mes anciennes fonctions et excepté des cas particuliers, je n'étais pas connue des habitants,

Comme pour l'enquête à Villa El Salvador, j'ai également rencontré les autres acteurs locaux, principalement, les élus de la Ville de Metz, des responsables institutionnels, les responsables des services départementaux de l'action sociale, des travailleurs sociaux, des militants et des responsables associatifs. La Ville de Metz, et tout particulièrement le service Politique de la Ville, m'a autorisé à me rendre régulièrement dans les locaux du « *Pôle Les Lauriers* »<sup>182</sup> à Borny qui regroupe les services de la Politique de la Ville de la Mairie de Metz, afin de consulter la documentation sur les différents dispositifs mis en œuvre dans ce quartier. Ce pôle ne disposant pas d'un centre de documentation, la consultation des documents n'a pas été aisée. J'y ai passé beaucoup de temps à trier et à recueillir des informations et de nombreux documents, repartis dans plusieurs services.

En 2011, alors qu'un important travail de synthèse des documents consultés était en cours de finalisation, dans le cadre des nouvelles orientations du gouvernement de M.

---

<sup>182</sup> Le pôle Les Lauriers est un local de la Ville de Metz situé au cœur du quartier et regroupant des services divers à la population, la Mission Locale ainsi que tous les services de la Politique de la Ville de la Mairie de Metz.

SARKOZY relatives à la Politique de la Ville (réduction drastique des subventions, mutualisation des services et dispositifs, etc.), le pilotage des opérations de rénovation urbaine a été transféré de l'Etat aux Communes. De ce fait, le Groupement d'Intérêt Public (GIP), créé à Metz pour le suivi du Grand Projet de Ville à Borny, a disparu en décembre dernier, au profit de la création d'un service municipal chargé de la rénovation urbaine. Certains documents consultés ainsi que des entretiens menés avec les responsables du GPV étaient de ce fait devenus obsolètes. De même, les services de la Ville de Metz chargés des différents dispositifs de la Politique de la Ville et de la citoyenneté/démocratie participative (CUCS, Programme de Réussite Educative, Rénovation Urbaine, Gestion Urbaine de Proximité, Prévention de la Délinquance), jusque là, séparés, ont été réorganisés et regroupés sur un seul « pôle ». C'est pourquoi, afin d'actualiser les données recueillies, en 2011 j'ai dû rencontrer une deuxième fois les responsables de ces services dont les fonctions avaient changé (j'avais interrogé certains d'entre eux en 2009), ainsi que les nouveaux chargés de mission (Rénovation Urbaine et Gestion Urbaine de proximité par exemple).



Le Pôle Les Lauriers – Borny



Entretiens avec les élus et les  
personnes ressource



Entretiens avec mes associations

**Tableau 18**

Acteurs Interrogés	Matériaux recueillis
<p><u>Spécialistes</u> M. Gilles HENRY, Sociologue</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'histoire de Metz-Borny</li> <li>- Situation Actuelle</li> <li>- Conditions de Vie des Habitants</li> <li>- Principaux problèmes</li> <li>- organisations populaires</li> <li>- Leur point de vue sur la pauvreté dans le quartier</li> </ul>
<p><u>La Mairie de Metz</u> Elus Mairie de Metz : Adjointe chargée de la citoyenneté et de la participation, Adjointes au Maire de la Ville de Metz, chargées des affaires sociales et de la Politique de la Ville. Adjoint chargé de la Diversité. Les services municipaux Directeur du pôle Politique de la Ville Citoyenneté et participation, Chef de Service du Pôle les Lauriers, Chef de Projet CUCS, Chef de Projet Programme de Réussite Educative, Des responsables du Centre Communal d'Action Sociale de la Ville de Metz</p>	
<p><u>Le Conseil Général de la Moselle</u> Le Directeur de l'Enfance, de la Famille et de l'Insertion (DEFI) La Chef de la Division de l'Insertion - DEFI La Chef de la Division de l'Aide à la Personne - DEFI La Responsable de l'Unité Territoriale d'Action Sociale de Metz-Est et son adjointe, Les Assistants Sociaux de secteur de l'UTASI de Metz-Est (5)</p>	
<p><u>Les associations du quartier de Metz-Borny</u> Les militants associatifs (5) : Principalement les associations intervenant dans le domaine du logement, de la santé, de l'emploi, de l'insertion et de l'aide à la personne Des Travailleurs Sociaux (8) : les Conseillères en Economie Sociale et Familiale, les Educateurs de la Prévention Spécialisée et les Travailleurs Sociaux employés par des associations œuvrant dans le domaine de l'aide à la personne.</p>	
<p>LOGI-EST et Metz Habitat Territoire (ex-OPAC) afin de mieux connaître les conséquences de la démolition de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La situation du logement</li> </ul>



Mairie Annexe de Metz- Borny



Centre Social - Borny

### **✚ La mobilisation des données statistiques**

Comme précisé précédemment, la complexité du thème traité dans cette étude m'a conduite à privilégier la méthode qualitative, toutefois afin de contextualiser les informations issues des enquêtes de terrain, j'ai recueilli également des données statistiques notamment au niveau sociodémographiques et relatives au niveau de vie des populations dans les deux pays, la période de référence étant 2007-2012. Pour ce faire, plusieurs sources ont été consultées :

#### **En France**

- Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) : Rapports de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS)
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
- INSEE : Tableaux de bord Pauvreté Précarité en Lorraine (Convention Pauvreté-Précarité Lorraine INSEE/CAF/Conseil Généraux). Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville
- Préfecture de la Moselle : Etudes préalables à la mise en place des Contrats de Ville mosellans (200-2006) et des Contrats Urbains de Cohésion Sociale.
- Conseil Général de la Moselle - Direction de l'Enfance, de la Famille et de l'Insertion- Mission Politiques Sociales et Développement Social Territorial : Diagnostics Sociaux Territoriaux de la Moselle (2006-2009) et Etude sur la pauvreté en Moselle
- AGURAM : Données sur les ZUS de l'Agglomération Messine
- Ville de Metz : Observatoire des quartiers de Metz

- Centres Communaux d'Action Sociale des communes concernées par l'étude : Analyse des Besoins Sociaux.
- DRASS – Lorraine : Plate-forme de l'Observation Sanitaire et Sociale
- Etudes de l'ORSAS et du CREA.

Il est à noter que les enquêtes de terrain ont démarré en 2009 et que nous avons fait le choix de mobiliser principalement les données statistiques les plus récentes disponibles dans chaque pays, à savoir, celles de 2007. Cependant, étant donné certaines évolutions notamment la mise en place du RSA<sup>183</sup> en France en 2009, lorsque les thématiques abordées l'ont rendu nécessaire et que sur le plan technique il était possible, des données plus récentes ont été intégrées à l'étude.

Enfin, dans le cadre de mon travail au sein du Conseil Général, en 2011, j'ai lancé en partenariat avec l'INSEE une étude sur la pauvreté en Moselle<sup>184</sup>, elle a été publiée en janvier 2012. Outre son utilité dans un cadre professionnel, ces données sont mobilisées dans l'élaboration de cette étude.

### **Au Pérou**

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
- Instituto CUANTO
- Instituto DESCO
- Pontificia Universidad Católica del Perú

### **❖ *Aspects éthiques***

Tout au long des enquêtes les récits des personnes rencontrées ont rendu parfois laborieuse la prise de distance nécessaire au maintien de la position de chercheur qui était la mienne. Très vite, un questionnement éthique a été amorcé : au nom du principe de neutralité qui guide la recherche scientifique, peut-on conduire une telle étude en côtoyant de véritables drames humains, sans éprouver des sentiments de compassion ou de sympathie et sans être tenté de soutenir les efforts des personnes enquêtées ?

---

<sup>183</sup> Le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été mis en œuvre, en France en 2008, toutefois, il a fallu attendre 2010 pour avoir les premières données statistiques fiables. Issu de la fusion du RMI et de l'API, le RSA est une allocation destinée en France à garantir à ses bénéficiaires (1,8 millions en 2010), qu'ils soient ou non en capacité de travailler, un revenu minimum, avec en contrepartie une obligation de chercher un travail ou de définir et suivre un projet professionnel visant à améliorer sa situation financière. Le RSA peut être versé en tant que complément aux travailleurs pauvres. Officiellement son montant socle s'élève en 2012 à 475 euros pour une personne seule, sans activité, sans revenus et sans logement.

<sup>184</sup>

Ces interrogations m'ont accompagnée tout au long de ce travail, notamment, lors de l'enquête au Pérou. Comment rester indifférente face à l'image de ces enfants péruviens plongés quotidiennement dans les ordures ménagères à la recherche d'aliments ou d'objets de récupération ? ou face aux témoignages accablants des familles interrogées qui, narrant leur situation, oscillent entre résignation et révolte ? Comment retranscrire sans s'émouvoir les récits de ces pionniers qui ont bâti Villa El Salvador et qui témoignent de leurs convictions restées inébranlables malgré la pauvreté persistante et les persécutions dont ils ont été victimes ? Ou bien encore, ceux des femmes courageuses des cantines populaires qui ne se résignent pas à la mort lente de leurs enfants et qui livrent au quotidien un combat inédit et rempli d'espoir ?

C'est l'éclairage des auteurs consultés dans le cadre de cette recherche qui a permis de trouver des éléments de réponse à ces interrogations. Ainsi, se référant au malaise que le sociologue peut éprouver lorsqu'il se retrouve face à ces questions, Pierre BOURDIEU précise que les intérêts personnels et les passions nobles ou ignobles ne conduisent à la vérité scientifique que lorsqu'ils sont accompagnés d'une connaissance objective de ce qui les détermine ainsi que des limites qu'ils imposent à la connaissance<sup>185</sup>. De même, Serge PAUGAM et Nicolas DUVOUX<sup>186</sup> expliquent qu'il est difficile sur le plan moral de recueillir des informations et des témoignages sur la souffrance des gens interrogés sans manifester à leur égard la moindre compassion ; le sociologue qui enquête sur une longue période auprès des personnes dont la situation sociale est bien inférieure à la sienne oscille le plus souvent entre empathie et mauvaise conscience. Pour eux, il s'agit également de savoir si le sociologue peut s'engager humainement aux côtés de ceux dont les existences constituent le matériau des enquêtes. Les deux auteurs rappellent que les travaux des sociologues ne sont pas entièrement neutres et qu'il ne s'agit pas de chercher à tout prix à refouler ces sentiments ; mais d'aboutir à une lecture réflexive et critique des résultats du travail empirique.

---

<sup>185</sup> BOURDIEU Pierre. *Questions de Sociologie*. Les éditions de minuit. Paris, 1984/2002.

<sup>186</sup> PAUGAM Serge, DUVOUX Nicolas. *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. Presses Universitaires de France. Paris 2008

## **2<sup>ème</sup> Partie : Pauvreté, exclusion sociale et Marginalité. Définir pour comprendre ?**



Villa El Salvador 2970

Photo : Amigos de Villa

La paz no es solamente la ausencia de guerra. Mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión, difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz...

La paix n'est pas uniquement l'absence de guerre. Tant que persisteront la pauvreté, le racisme, la discrimination et l'exclusion, nous atteindrons difficilement un monde de paix...

Rigoberta MENCHU (Guatemala)  
Prix Nobel de la Paix 1992

## **CHAPITRE I : PAUVRETE, EXCLUSION SOCIALE ET MARGINALITE, ENTRE USAGE SCIENTIFIQUE ET SOCIAL**

Au Pérou, comme en France, l'utilisation indifférenciée des termes *pauvreté*, *marginalité* et *exclusion sociale* a été à l'origine d'une certaine confusion c'est pourquoi, dans le cadre de cette recherche, une clarification préalable de ces notions, allant au-delà de l'aspect sémantique, m'a paru nécessaire. Comme le souligne Serge Paugam, aujourd'hui ces notions *font partie du langage commun ce qui rend difficile l'élaboration d'un savoir scientifique permettant une rupture avec les représentations sociales*<sup>187</sup>. Ces propos ont été confirmés par les recherches documentaires effectuées dans la phase exploratoire de cette étude. Elles mettent en évidence le caractère ambigu et flou des trois notions dans les deux pays et le fait que leur banalisation se fait dans des contextes nationaux bien différents mais ayant un point en commun : ils sont tous deux marqués par la dégradation du marché de l'emploi et la précarisation des conditions d'existence de leurs habitants. Aujourd'hui, dans les deux pays, en dépit de leur forte banalisation, il est difficile de connaître avec précision les réalités auxquelles renvoient ces termes.

Ce manque de précision est d'autant plus inquiétant que certaines politiques publiques sont basées sur cette ambiguïté. En France, la loi du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions, ainsi que les différents dispositifs de lutte contre la pauvreté par le droit (droit à un revenu minimum<sup>188</sup>, droit à la sécurité sociale<sup>189</sup>, droit au logement opposable<sup>190</sup>), en sont de bons exemples. Il en est de même au Pérou, le "Plan National d'éradication de la Pauvreté"<sup>191</sup>, ainsi que la l'installation en septembre 2011, d'une instance de concertation et de lutte contre la pauvreté (MCLCP)<sup>192</sup>, par le Président péruvien Ollanta HUMALA, sont également représentatifs de cette tendance. Ce dernier avait précisé que son gouvernement *entendait changer le message sur l'éradication de la pauvreté au Pérou* qui selon lui relevait de la responsabilité de tous les péruviens, la situation dramatique de la petite enfance et du secteur rural, premières victimes de ce fléau social, étant les cibles prioritaires. Il soulignait, par ailleurs, que les politiques publiques envisagées ne seraient pas uniquement assistantielles ; mais « *elles cibleraient*

---

<sup>187</sup> PAUGAM Serge, DONZELOT Jacques, FASSIN Didier et Al. *L'exclusion, l'état des savoirs*. Editions La Découverte, Paris, 1996

<sup>188</sup> Loi du 11 février 1950 instaurant le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG), loi du 1er décembre 1988 relative au RMI, loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 instaurant le RSA

<sup>189</sup> Ordonnances du 4 et 19 octobre 1945 instaurant la sécurité sociale

<sup>190</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 *instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*

<sup>191</sup> Intégré aux engagements pris dans le cadre de la convention « Objectifs du Millenium » de l'ONU

<sup>192</sup> Installation de la *Mesa de concertación y de lucha contra la Pobreza* (MCPL). Blog Inversion pour l'Enfance. Edition 57, Septembre 2011. [En ligne] <http://www.inversionenlainfancia.net/web/blog/noticia/887>

également les causes qui sont à l'origine de la pauvreté ». Cependant, il ne précisait pas ces causes.

En France comme au Pérou, les dispositifs de lutte contre la pauvreté n'ont pas été précédés d'un effort rigoureux de définition des termes désignant d'une part, les phénomènes qu'ils sont censés combattre (pauvreté, exclusion sociale, inégalités sociales), et d'autre part, les finalités qu'ils visent (la cohésion sociale, la justice sociale...). De ce fait, ils prennent appui sur des notions floues qui traduisent les approches simplificatrices et parfois les préjugés sur la société des personnes qui les élaborent. Tout se passe comme si cette ambiguïté rendait possible une sorte de consensus entre les acteurs institutionnels. Derrière ce travail laborieux centré exclusivement sur les méthodes de mesure de la pauvreté se cache, à mon sens, l'absence d'une volonté pour s'investir dans un véritable travail d'analyse des causes profondes du phénomène ainsi que de l'organisation sociale elle-même qui reproduit sans cesse des mécanismes d'exclusion sociale. Par ailleurs, les bénéficiaires de ces dispositifs, sont généralement exclus de ces débats.

Le travail engagé dans le cadre de cette thèse montre qu'au-delà des préjugés largement banalisés sur la pauvreté et sur les pauvres, les phénomènes étudiés sont complexes, multifactoriels et multidimensionnels. Il montre également l'interdépendance, dans les deux pays, entre ceux qui sont désignés comme *pauvres, exclus ou marginaux* et la société dont ils font partie son objectif étant de proposer des définitions qui permettent de guider cette recherche et qui s'inscriront autant que possible dans ce travail d'objectivation et de conceptualisation auquel nous invite E. DURKHEIM<sup>193</sup>, en évitant, d'une part, les discours sommaires et fortement médiatisés au cours des dernières années qui tendent à rendre les pauvres, les exclus et les marginaux responsables, voire, « coupables » de leur sort et, d'autre part, des logiques plus ou moins rigoureuses centrées exclusivement sur la mesure statistique qui ne permet ni d'aboutir à une définition de ces phénomènes, ni d'établir avec précision leurs causes.

Pour ce faire, il a paru nécessaire de s'appuyer sur des travaux existants, dont ceux de Serge Paugam, qui soulignent l'importance de cette distinction entre l'usage scientifique et l'usage social de ces notions, ce dernier pouvant constituer un réel obstacle à la clarté du premier. Selon Serge Paugam, le fait de marquer une rupture avec l'usage que l'on fait de ces termes dans le débat social ne signifie pas les oublier ou les ignorer car il est impossible de se soustraire entièrement à ces « *prénotions* ». En effet, au départ, « *les choses sociales nous sont indiquées par la langue commune en tant que notions*

---

<sup>193</sup> Ibid p.28

vulgaires. Leur identité première, sans doute révisable, mais nullement négligeable, se trouve dans cette désignation»<sup>194</sup>. Il ne s'agit donc pas de rejeter systématiquement la référence à ces prénotions en raison de leur caractère vague, mais d'expliquer pour quoi il en est ainsi et de tenter de construire des concepts plus précis.

Il est à noter que ce travail de définition s'est heurté à un obstacle non négligeable : depuis les années 1960, une abondante littérature scientifique et non scientifique sur la pauvreté et l'exclusion sociale a été produite aussi bien en France (autour des notions mais également des réalités auxquelles elles renvoient) qu'au Pérou (centrées tout particulièrement sur la pauvreté et la marginalité rurale et urbaine). Au regard de cette profusion de textes et de la variété des critères et des paramètres le travail de définition des notions centrales : pauvreté, exclusion sociale et marginalité a été particulièrement laborieux.



Animateurs des Casas de la Juventud

---

<sup>194</sup> PAUGAM Serge. « *Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique* ». In : Genèses, 31,1998. pp. 138-159. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes\\_1155-3219\\_1998\\_num\\_31\\_1\\_1516](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1998_num_31_1_1516) ].

## 1.1 LA PAUVRETE

« Alors que le monde n'a jamais été aussi riche, plus d'un milliard de personnes dans le monde souffrent d'extrême pauvreté... »<sup>195</sup>.

En partant de ce constat, l'Organisation des Nations Unies (ONU), dans sa « *Déclaration du millénaire* » signée en l'an 2000<sup>196</sup>, propose de réduire de moitié l'extrême pauvreté, se fixant comme échéance l'année 2015<sup>197</sup>. Les dirigeants des 189 nations de l'ONU le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale et l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), conviennent ainsi d'apporter leur soutien à l'atteinte de 8 *Objectifs de Développement pour le Millénaire* (ODM) conçus pour guider la mise en œuvre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)<sup>198</sup>.

Il est à noter que même si ce n'est pas dit de façon explicite, les discours de ces dirigeants et celui des organisations internationales visent avant tout la pauvreté dans les pays du tiers monde. La pauvreté et surtout l'extrême pauvreté dans les pays riches paraît minimisée, voire, inexistante. En effet, dans le rapport « *Un monde meilleur pour tous* », qui avait été commandé avant la signature de la déclaration, par les pays membres du G8 afin de " *mesurer les progrès de la réduction de la pauvreté et les guider dans leur partenariat avec les pays en développement*", les signataires précisent :

« *La pauvreté sous toutes ses formes est le plus important défi auquel doit faire face la communauté internationale. Une cause particulière de préoccupation est le cas des 1,2 milliards d'être humains qui ont moins de un dollar par jour pour vivre, et des 1,6 milliard d'autres qui ont moins de deux dollars. Le progrès à cet égard passe nécessairement par la définition d'objectifs de lutte contre la pauvreté. [...] En les faisant*

---

<sup>195</sup> Organisation des Nations Unies (ONU). Déclaration du millénaire, résolution A/ 55/L2 adoptée par l'Assemblée Générale le 13 septembre, 2000.

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Cet objectif a été défini, dans un premier temps, par rapport à un seuil international de pauvreté d'environ un dollar des Etats-Unis (US\$ 1.00) par personne et par jour, aux prix des Etats Unis de 1985, convertis en monnaies nationales à la parité de pouvoir d'achat (PPA). Ce seuil de pauvreté a d'abord été utilisé par la Banque Mondiale (1990) pour permettre les comparaisons internationales de l'extrême pauvreté. Le seuil original a été établi aux cours internationaux de 1985 convertis en monnaies nationales à la parité de pouvoir d'achat (PPA). La Banque mondiale a ensuite actualisé le seuil à US\$ 1,08 par personne, aux cours internationaux de 1993. Dans le cadre du PNUD, ce seuil a été actualisé en fonction de l'indice des prix à la consommation des Etats-Unis de juin 1993 à juin 1999. En conséquence, ce seuil de pauvreté équivaut à US\$ 1,24 aux cours de 1999. Ceci correspond à un seuil mensuel par personne de US\$ 37.20.

<sup>198</sup> L'élan suscité par l'adoption de la Déclaration du Millénaire a été renforcé à la conférence internationale sur le financement du développement tenue en mars 2002 à Johannesburg, Afrique du Sud, qui a abordé l'étude des moyens à mobiliser aux fins du développement, en particulier de la réalisation des objectifs et cibles énoncés dans cette déclaration et qui seront placés au centre du plan du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

*siens, la communauté internationale s'engage vis-à-vis des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables du monde [...]»<sup>199</sup> ».*

Dans ce discours, même si le seuil de pauvreté passe d'un dollar (pauvreté extrême) à deux dollars (pauvreté), les personnes très défavorisées des pays du Nord et celles de beaucoup d'États émergents, qui vivent avec plus de deux dollars, se retrouvent, sauf exception, au dessus du seuil de pauvreté fixé par ces organismes internationaux et de ce fait, elles ne sont pas considérées comme pauvres. *Ces pauvres des pays riches, vivraient-ils déjà dans le «monde meilleur» annoncé pour 2015?, doit-on vraiment considérer qu'ils ne sont pas une «cause particulière de préoccupation» ?*, s'interroge Bruno Mallard<sup>200</sup>. Selon lui, loin d'une maladresse ponctuelle cette déclaration reflète une tendance générale. Elle est en cohérence avec celle de la plupart des grandes organisations internationales qui traitent du sujet et qui minimisent les difficultés des familles démunies des pays riches ou à revenus intermédiaires, estimant que l'effort d'aide doit être concentré sur les pays sans croissance économique, ce qui exclut des centaines de millions d'autres familles des pays riches. Mallard rapporte les propos de Jeffrey Sachs, Professeur d'université et conseiller spécial du secrétaire général de l'ONU pour les questions de pauvreté : *« La pauvreté existe dans les pays riches, mais pas l'extrême pauvreté, [qu'on ne trouve que] dans les pays en développement... »*<sup>201</sup> . Pour Maillard, la méconnaissance relevée dans ces propos ne doit pas être vue comme une négligence isolée, mais plutôt comme le reflet d'une *« tendance générale de la vulgate économique et technocratique à verser dans des simplifications abusives, voire des contresens, s'agissant des questions de pauvreté ou de misère »*. Mallard s'interroge également sur les « groupes cibles » du combat contre la pauvreté, ceux qui sont sous le seuil international de pauvreté. Il évoque l'exemple de certains pays frappés par la pauvreté comme la l'Inde, avec la modernisation de l'économie nationale, sur fond de mondialisation, le nombre de millionnaires a augmenté et une partie des classes moyennes a pu prospérer. De nouveaux quartiers d'affaires et de luxe y ont été installés. Pour autant –dit-il- ce progrès ne touche qu'une partie réduite de la population et en Inde, une partie importante de la nation demeure malgré ce progrès, reléguée dans des bidonvilles insalubres et confrontée quotidiennement à la pauvreté. Par ailleurs, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), dans son rapport annuel

---

<sup>199</sup> ONU, FMI, OCDE, Banque Mondiale. *Un monde Meilleur pour tous. Poursuite des objectifs internationaux de développement*. [En ligne : <http://www.paris21.org/about>]. Londres 2000

<sup>200</sup> MALLARD Bruno. *« Le paradoxe de la négation de la misère. Savoir et non-savoir de l'expertise internationale »*. Conférence : Séminaire international Campus ATD Quart Monde *« Grande pauvreté, violence et paix, liens sociaux »*. Pierrelaye, août 2009. [En ligne: <http://www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/mallarddiscourspauvrete.pdf>]

<sup>201</sup> KLEIN Etienne, *Conversations avec le sphynx*, Livre de Poche, Biblio, Paris, 1997. Cité par Xavier GODINOT, coordonnateur du livre *Eradiquer la misère*, publié par ATD quart Monde.

2005, se référant à l'Inde en tant qu'exemple de réussite de la mondialisation, mais avec un bilan mitigé pour le développement humain, admettait d'ailleurs que « *le décollage économique ne s'est pas accompagné d'un déclin spectaculaire de la pauvreté* »<sup>202</sup>. Comme nous le verrons dans la deuxième partie, l'évaluation au niveau mondial de l'atteinte des *Objectifs de Développement pour le Millénaire* (ODM) fixés par l'ONU, ne sera pas aisée, les seuils statistiques destinés à comptabiliser le nombre de personnes pauvres étant le résultat de choix comportant une grande part d'arbitraire. Les changements réguliers dans la façon de mesurer ce seuil a souvent un impact considérable sur l'estimation de la population pauvre. Par ailleurs, on ne peut pas établir le niveau de pauvreté d'un ménage uniquement à partir des ressources dont il dispose et sans tenir compte des particularités du contexte socio-économique dans lequel il vit. Par ailleurs, on peut s'interroger quant à la pertinence du seuil international de pauvreté : Peut-on dire d'une personne dont le revenu passe de 1 dollar à 2 ou 3 dollars qu'elle est sortie de la misère? Dans la deuxième partie de cette thèse des éléments de réponse sont apportés à cette question.

Deux apports doivent être soulignés concernant les ODM. En premier lieu, la reconnaissance du caractère multidimensionnel, et non plus seulement monétaire, de la pauvreté au travers de huit objectifs portant sur des domaines qui vont au-delà de l'aspect monétaire, notamment sur la santé, l'éducation, l'égalité de genre et l'environnement. La cible première reste toutefois de « *réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour* ». En deuxième lieu, l'affirmation du caractère universel de la pauvreté, qui concerne également des fractions de la population des pays dits riches, faisant potentiellement de la pauvreté un enjeu bien plus complexe que celui d'une simple opposition Nord-Sud. Cependant, la réaffirmation de ces objectifs « anti-pauvreté » intervient après une décennie de baisse de la part du PIB des pays de l'OCDE consacrée à l'aide publique au développement. À la conférence sur le financement du développement de Monterrey en 2002, les pays donateurs ont promis un nouvel accroissement de l'aide, sous réserve que des stratégies différenciées soient adoptées pour les pays émergents et moins avancés, en fonction de leur capacité à recevoir des investissements. En 2010, l'apport net d'aide publique au développement comptabilisée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE a atteint un niveau record de 128,7 milliards de dollars. Cet apport, qui inclut les allègements de la dette et l'aide humanitaire, notamment celle

---

<sup>202</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, p. 32. [En ligne : [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr05\\_fr\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr05_fr_complete.pdf)].

consentie par les États-Unis à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010, ne représente pourtant que 0,32 % du revenu national brut cumulé des pays donateurs<sup>203</sup>.

**Tableau 19**  
**TABLEAU DE SUIVI DES ODM - 2011**



De même, en 2010, la *Banque Africaine de Développement* reconnaissait que la progression mondiale en matière de réduction de la pauvreté est principalement imputable à la croissance économique en Chine et en Inde, alors que « le nombre d'Africains vivant en deçà du seuil de pauvreté est susceptible d'augmenter d'ici la date d'échéance des OMD », soit 2015. En dépit de controverses sur les mesures de la pauvreté, les experts s'accordent à affirmer que l'incidence de celle-ci est en baisse en

<sup>203</sup> Source : CERISCOPE [En ligne : <http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part1/la-lutte-contre-la-pauvrete-un-enjeu-international?page=4>]

Afrique, mais qu'en raison de la croissance démographique, le nombre absolu d'Africains vivant avec moins d'un dollar par jour est en hausse. Selon deux experts de la Banque mondiale, Shaohua Chen et Martin Ravallion, ce nombre aurait presque doublé entre 1981 et 2005 pour la partie du continent située au sud du Sahara. La Banque en conclut à la nécessité d'un renfort des ressources et de mesures de coopération internationale.

En ce qui concerne La Communauté Européenne, cette dernière s'était associée aux états membres de l'ONU pour faire de 2010 « *l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ». Cependant, malgré les déclarations solennelles et les grands espoirs qu'elles avaient suscités dans le monde associatif et auprès des européens en situation de pauvreté, le bilan est resté très mitigé. En effet, fin 2010, malgré les efforts réalisés dans le cadre de cette campagne, plus de 80 millions d'européens vivaient encore sous seuil de pauvreté<sup>204</sup> et depuis cette date, ce chiffre ne cesse de s'accroître, ainsi, en 2013, 121 millions d'européens, soit 24% de la population, vivaient avec des ressources insuffisantes ainsi qu'avec des difficultés d'accès au logement, à l'éducation, à la culture et aux loisirs, « dans l'insécurité matérielle, et *manquant de ce que la plupart des gens tiennent pour acquis*<sup>205</sup> » pour reprendre les termes de la Communauté Européenne. Par ailleurs, en dépit des objectifs fixés en Europe (sortir 20 millions de personnes de l'exclusion sociale avant 2020), la pauvreté, qui s'est accentué au cours des dernières décennies<sup>206</sup>, apparaît aujourd'hui comme une cause politique quasi abandonnée. Les difficultés auxquelles se trouve confronté régulièrement le Programme Européen d'Aide Alimentaire aux plus Démunis (PEAD),<sup>207</sup> confirment cette tendance. La forte opposition de certains pays européens, dont l'Allemagne et la Suède principalement, au maintien de ce programme<sup>208</sup> et les polémiques qu'il a suscitées au cours du deuxième semestre 2011, montrent bien la difficulté à concrétiser les discours officiels et *politiquement corrects* sur l'éradication de la pauvreté qui devait être, selon les termes de la stratégie de Lisbonne, *"l'un des éléments centraux de la modernisation du modèle social européen"*.

Les mesures prises par la Communauté Européenne pour apaiser ce débat n'ont pas éloigné le risque de sa suppression, les pays qui s'opposent à ce programme continuent à renvoyer l'aide alimentaire à la solidarité de chaque pays. Or, en renvoyant aux états membres la responsabilité des politiques de lutte contre la pauvreté, la Communauté

---

<sup>204</sup> Seuil de pauvreté en Europe : moins de 60% du revenu médian dans un pays (Estimation ONU) Cf. Encadré 2, page 69

<sup>205</sup> Blog de Communauté Européenne : <http://ec.europa.eu/france/news/evenements/2010-pauvrete-exclusion>.

<sup>206</sup> DAMON Julien IN Journal Le Monde, 28/10/11, p.14.

<sup>207</sup> Cf. Encadré page 86.

<sup>208</sup> Voir encadré ci-contre.

Européenne montre qu'elle ne reconnaît plus les enjeux sociopolitiques et économiques de l'aide aux plus démunis.

Cette orientation est d'autant plus dangereuse que, en ces temps de crise financière, la tentation est grande pour chaque pays de sanctionner les plus démunis, qui protestent sans doute moins bruyamment que d'autres, au lieu de les aider.

La polémique a été suivie de certains discours fortement médiatisés qui témoignent du retour de vieilles représentations de la pauvreté et des pauvres qui paraissaient dépassées principalement, la distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres, fortement mobilisée au XVI<sup>ème</sup> siècle dans le cadre d'élaboration des lois anglaises de 1597 et qui prévoyaient la peine de mort pour les mendiants (*mauvais pauvres*), et d'autre part, l'obligation de constituer un fonds d'assistance pour les *bons pauvres*, avec, en parallèle, la mise en place d'un système permettant de quantifier et de différencier les pauvres que l'on pouvait aider et ceux que l'on devait punir

Aujourd'hui, le même débat revient sous de nouvelles formes au sein de la Communauté Européenne.

Les arguments juridiques avancés par les états hostiles au maintien du Programme Européen d'Aide aux Démunis doivent être analysés en tenant compte de la confrontation de deux visions politiques différentes.

#### Encadré 9

##### LA FIN DU PROGRAMME EUROPEEN D'AIDE AUX PLUS DEMUNIS (PEAD) ?

Créé en 1987, sous l'impulsion de Jacques Delors, le PEAD est centré sur la distribution gratuite de nourriture aux personnes les plus démunies de la Communauté Européenne. Il fut lancé dans l'urgence pendant l'hiver exceptionnellement froid de 1986/1987, lorsque des stocks excédentaires de produits agricoles furent donnés à des associations caritatives des États membres le souhaitant. Son fonctionnement repose sur l'échange de matières premières issues des stocks de la politique agricole commune (PAC) contre des denrées alimentaires. En cas d'absence temporaire de stocks, des enveloppes budgétaires peuvent également être allouées pour l'achat direct de ces denrées.

Dans un arrêt rendu le 13/4/11, la Cour Européenne de Justice a condamné le fait d'avoir alimenté le PEAD 2009 par un financement direct et non en ayant recours aux excédents agricoles, qui étaient à l'époque en faible quantité.

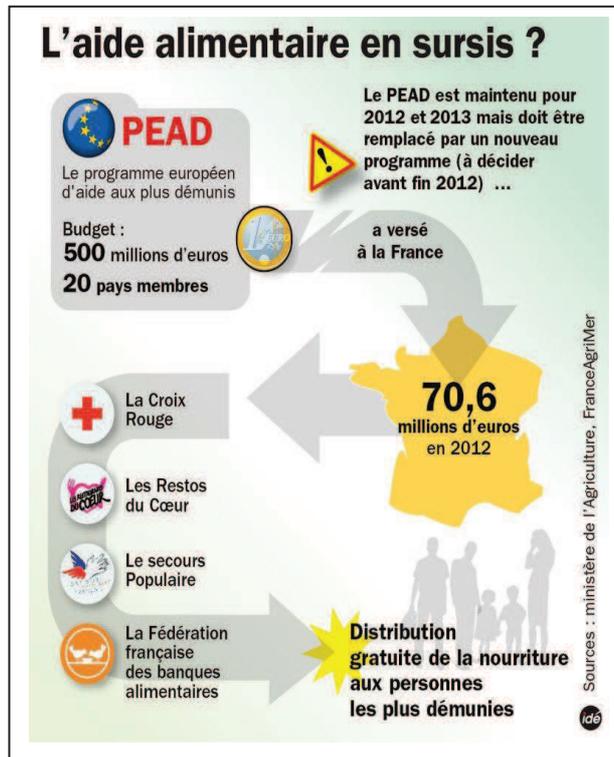
Ce jugement pourrait amener à interdire à l'avenir les financements directs en cas d'absence d'excédents agricoles pour ce programme qui permet actuellement de distribuer une aide alimentaire à environ 18 millions de personnes pauvres dans 19 des 27 États de l'UE, les principaux bénéficiaires étant l'Italie, la Pologne et la France (70% de l'aide alimentaire distribuée) où 4 associations sont habilitées à distribuer cette aide (les Restos du Cœur, la Croix-Rouge, le Secours Populaire et les Banques Alimentaires). En 2011, le programme a permis de distribuer 130 millions de repas, pour une aide représentant 72 millions d'euros.

Les États européens s'opposent sur le sujet. D'un côté, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la République Tchèque, le Danemark, et la Suède sont opposés à son maintien, renvoyant le devoir de solidarité à chacun des États membres. De l'autre, plusieurs États européens se battent pour le maintenir.

En novembre 2011, sur fonds de controverse et de mobilisation des associations caritatives européennes, un sursis a été accordé au programme, il sera maintenu jusqu'en 2013. Dans cette période, sur fond d'attribution du Prix Nobel de la Paix à la Communauté Européenne, le débat a été relancé : le PEAD serait amoindri en raison d'une fronde de quelques membres de l'Union Européenne.

En février 2013, les chefs d'État européens ont décidé de maintenir le PEAD, mais ses crédits ont été diminués. Ils passent de 3,5 milliards d'euros à 2,5 milliards d'euros sur la période.

D'une part, une position favorable à une communauté européenne basée sur la solidarité entre les états membres dans tous les domaines et qui propose de sortir de l'impasse juridique en rattachant ce programme à la politique de cohésion économique et sociale et d'autre part, une position qui rejette le principe de solidarité estimant que l'aide alimentaire aux plus pauvres relève individuellement de chaque pays.



Source : CE [<http://ec.europa.eu/france/news/evenements/2010-pauvrete-exclusion>]

En France, dans le discours officiel, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue depuis les années 1990 *une priorité des politiques publiques*. Ainsi, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 précisait dans son article 1 : « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation...* ».

Quatorze ans plus tard, le gouvernement propose un nouveau plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

« *Ce plan (...) est une étape supplémentaire pour lutter contre toutes les formes de précarité et de pauvreté (...). C'est une manière de tendre la main, de tendre la main à la responsabilité, de tendre la main pour réussir à se redresser personnellement et au niveau de sa famille* »

**Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre<sup>209</sup>**

<sup>209</sup> AYRAUL Jean Marc. Discours de présentation du Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. COMIT2 Interministériel de lutte contre les exclusions. Paris, 21 janvier 2013 [En ligne : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/adoption-du-plan-contre-la-pauvrete-et-pour-l-inclusion-sociale>]

En dépit de ces discours, les dispositifs mis en œuvre n'ont pas réussi à enrayer ce fléau. En effet, si la France demeure l'un des pays qui compte le moins de pauvres en Europe, elle n'échappe pas à la progression de la pauvreté. Alors que cette dernière avait considérablement reculé, à partir des années 1980 cette tendance s'est inversée<sup>210</sup>. Depuis cette période, la pauvreté dans ce pays est en progression constante et la part des personnes en situation de pauvreté est repartie à la hausse. Aujourd'hui, 8,6 millions de Français vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire<sup>211</sup>, fixé à 60 % du niveau de vie médian<sup>212</sup> (un million de pauvres de plus qu'il y a 10 ans). Une étude de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), publié en 2010, complète ces données en précisant que dans un contexte économique difficile, la pauvreté touche désormais de nouvelles catégories sociales dont les *travailleurs pauvres*<sup>213</sup> qui étaient 1,7 millions (7% des travailleurs) en 2005 et 1,9 million en 2007, soit 6,7% des salariés. Cette question sera approfondie dans la deuxième partie.

En Amérique Latine, au cours des trois dernières décennies, la pauvreté est également en progression constante, notamment la pauvreté extrême, même si une baisse relative est observée. Il est à noter que depuis 2000, l'ONU, la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) et l'Institut pour la Recherche Economique Appliquée (IPEA), travaillent avec une équipe de spécialistes sud-américains à l'élaboration d'une méthodologie permettant le suivi des progrès accomplis par les programmes visant à réduire la proportion de latino-américains vivant avec moins d'un dollar par jour d'ici 2015.

---

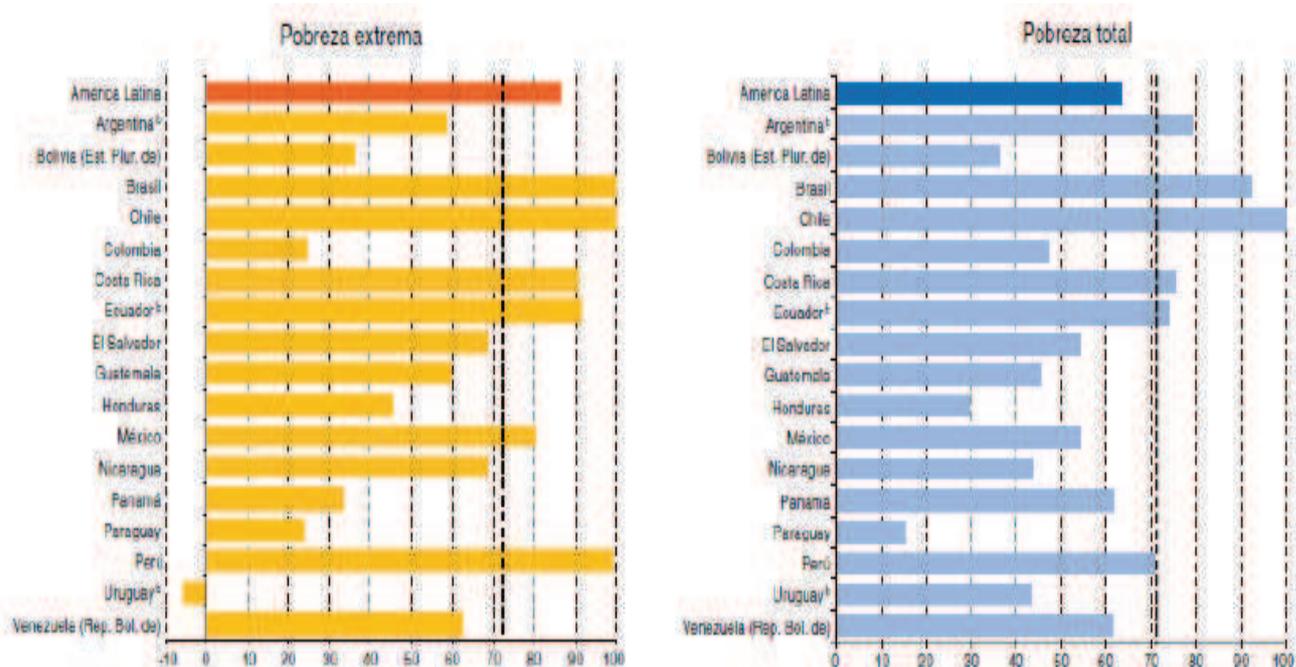
<sup>210</sup> NEYRET GUY. *Les nouveaux visages de la pauvreté en France*. In. Santé, Société et Solidarité - Dossier Pauvreté et Exclusion, N° 1. INSEE

<sup>211</sup> INSEE. *France, portrait social*. Collection INSEE Références. INSEE 2012, p. 206.

<sup>212</sup> Ce seuil s'établit en 2010 à 964 euros par mois. Le taux de pauvreté s'élève ainsi à 14,1 %.

<sup>213</sup> La notion de travailleur pauvre est englobée dans celle, plus large, d'actif pauvre. Les actifs sont les personnes en activité ou en recherche d'activité professionnelle. Au sein de cette catégorie coexistent donc la sous-catégorie des actifs n'exerçant pas d'activité (chômeurs pauvres) et celle de ceux possédant au contraire un emploi (travailleurs pauvres proprement dit). Une **approche stricto sensu** consiste donc à ne prendre en considération que les personnes effectivement employées, et ainsi à ne pas compter comme travailleurs pauvres les chômeurs aux revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Mais une **définition plus large** rassemble tous les actifs, détenteurs ou à la recherche d'un emploi, dont la rémunération ne permet pas à leur ménage de se situer au dessus du seuil de pauvreté. Toutefois, faible salaire n'équivaut pas systématiquement à travailleur pauvre dès lors que la personne qui le perçoit appartient à un ménage bénéficiant d'autres sources de revenus. Les travailleurs pauvres sont ceux qui font partie d'un ménage où il n'existe pas de salaire ou un faible revenu, du niveau du SMIC, avec lequel doit vivre une famille nombreuse. C'est la raison pour laquelle les liaisons entre la précarisation de l'emploi et les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale sont complexes à analyser. Elles sont évidentes, mais pas mécaniques. Toute personne qui touche un bas salaire n'appartient pas à une famille vivant dans la pauvreté et inversement, un individu travaillant à plein temps sur la base du SMIC peut constituer un travailleur pauvre s'il a une famille nombreuse vivant sur son seul revenu

**Tableau 20**  
**AMERIQUE LATINE : EVOLUTION DE LA PAUVRETE EXTREME ET DE LA PAUVRETE TOTALE**  
**ENTRE 1999 ET 2008**  
**(Pourcentages)**

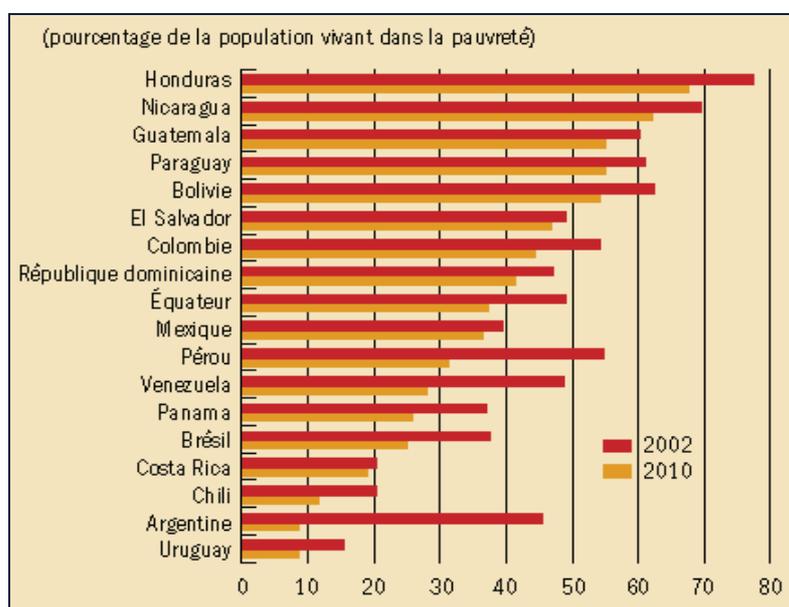


Source : Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPALC)

Malgré un indéniable recul des chiffres sur la pauvreté lié, en partie à la reprise de la croissance économique dans certains pays, mais également à des changements dans la méthodologie employée pour établir le seuil de pauvreté dans d'autres, le rapport *Panorama Social 2010* de la CEPALC présente des résultats accablants sur la pauvreté dans ce continent. En effet, le taux de pauvreté de la région a chuté de 48,4 % en 1990 à 31,4 % en 2010, niveau le plus bas des 20 dernières années. Le taux d'extrême pauvreté ou d'indigence (correspondant à un niveau de revenu en deçà des besoins nutritionnels) a également baissé durant cette période, de 22,6 % à 12,3 %. Toutefois, malgré ces avancées, le continent compte toujours 177 millions de pauvres, dont 70 millions d'indigents. Le rapport prévoit un léger recul de la pauvreté en 2011, mais craint que l'indigence ne s'aggrave en raison du renchérissement des denrées alimentaires. Ainsi, la Bolivie, l'Equateur, le Paraguay, le Pérou et le Venezuela, enregistreraient une hausse des niveaux d'extrême pauvreté résultant soit d'une aggravation des inégalités, soit de chutes du revenu par habitant, ou de ces deux facteurs combinés.

Tableau 21

**LE REcul DE LA PAUVRETE EN AMERIQUE LATINE  
CACHE DES INEGALITES**



Source : CEPALC / ONU<sup>214</sup>

Les progrès accomplis en matière de lutte contre la pauvreté dans ce continent, sont également menacés par des écarts persistants de productivité et une tendance des marchés du travail à créer des emplois dans les secteurs peu productifs et sans protection sociale. Les profondes différences entre pays se manifestent notamment dans les asymétries de productivité, le développement institutionnel, l'accès aux marchés financiers internationaux et la capacité d'épargne. Les disparités au sein d'un même pays rendent d'autant plus difficile la lutte contre la pauvreté dans la région. Des efforts sont à consolider dans les domaines de l'accès à l'éducation, les transferts monétaires en faveur des plus vulnérables, la refonte du marché du travail et la création de systèmes de protection sociale solidaires, principalement.

Au Pérou, entre 2002 et 2010, le taux de pauvreté monétaire a été ramené à 36% et une baisse importante de la malnutrition infantile a été enregistrée. De même, la croissance économique du pays (+5% entre 2000 et 2012) a permis de créer et de renforcer des services de base pour les plus démunis. Globalement, les conditions de vie des péruviens se sont améliorées, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation et aux soins. Par ailleurs, le Pérou figure parmi les pays latino-américains qui à le plus progressé en matière de réduction des inégalités homme/femme et la progression de la présence des femmes au Parlement en est l'un des indicateurs. Dans un contexte favorable (inflation

<sup>214</sup> Rapport disponible en ligne : <http://www.cepal.org/>

en baisse, d'importants flux d'inversion étrangère, réduction de la dette extérieure), cette croissance s'est appuyée principalement sur les ressources naturelles du pays et sur l'exportation des matières premières, ainsi que sur le développement de secteurs économiques tels que l'agro-exportation et le tourisme. Toutefois, les moyennes nationales cachent souvent des inégalités persistantes. Ainsi, la croissance n'a pas permis de réduire le chômage ni les inégalités sociales notamment, dans les régions les moins développées. De même, malgré une baisse relative de la pauvreté monétaire (Entre 2005 et 2010, la pauvreté a chuté de 17,4%)<sup>215</sup>, le Pérou demeure l'un des pays les plus pauvres de ce continent. Les 9,2 millions de péruviens vivant dans la pauvreté, sur une population totale de 29 millions d'habitants, gagnent moins de 264 soles (67 €) par mois, la somme nécessaire dans ce pays pour se procurer un « panier de base ». Parmi eux, 2,9 millions de personnes (9,8% de la population) se trouvent en dessous du seuil d'extrême pauvreté, fixé à 149 soles (38 €) par mois. Comme indiqué dans la deuxième partie, la pauvreté frappe surtout les zones rurales où elle touche encore plus de la moitié de la population, contre 19% dans les villes.

Tout en relativisant ces données statistiques européennes et latino-américaines, centrées principalement sur l'aspect monétaire de la pauvreté, élaborées dans des contextes différents, avec des outils et des critères de mesure différents<sup>216</sup> et qui ont fait l'objet, pour certaines, d'importantes critiques<sup>217</sup>, on peut constater les effets mitigés de plus d'un demi-siècle de campagnes internationales en faveur du développement des pays pauvres et le fait que la question de la pauvreté et de son corollaire, l'exclusion sociale, revient à nouveau sur le devant de la scène internationale.

A un an de l'échéance fixée par l'ONU en matière d'éradication de la pauvreté (2015), les progrès au niveau international et local sont importants : l'extrême pauvreté a reculé dans toutes les régions du monde, cependant, les objectifs n'ont pas été atteints et les défis persistent. Des améliorations sont observées quant aux conditions de logement et

---

<sup>215</sup> Source : INEI – Pérou ENAHO. Il est à noter que cette baisse résulte en partie d'un changement dans la méthodologie utilisée par l'INEI pour établir le nom de pauvres (Baisse théorique du prix du « panier » alimentaire). Cf. 3<sup>me</sup> partie.

<sup>216</sup> EUROSTAT, l'INSEE-France et les autres pays de la Communauté Européenne centrent leurs observations principalement sur la pauvreté monétaire et de manière relative, alors que les Etats Unis et l'Amérique Latine utilisent plutôt une approche absolue

<sup>217</sup> Une étude de J. BOLTVINIK (Centre d'Etudes Sociologiques du Collège de Mexico) démontre les incohérences de trois approches sur la pauvreté en Amérique Latine effectuées par la CEPALC, le PNUD et la Banque Mondiale. Ces critiques portent sur les limites des estimations du seuil de pauvreté utilisées, de sorte que le seuil de pauvreté du CEPALC et du PNUD mesure la pauvreté alimentaire relative, tandis que celui de la Banque Mondiale peut être interprété comme un seuil de dénutrition ou de survie physique. Ce seuil n'atteint que 28,5% du seuil de pauvreté le plus couramment retenu au Mexique, et est inférieur au seuil de pauvreté extrême de l'étude CEPAL-PNUD. Quant au seuil de pauvreté extrême de la Banque Mondiale, il n'a aucun sens. La méthode appliquée par le projet du PNUD, combinant le critère de seuil de pauvreté et celui des besoins essentiels non satisfaits (BENS), souffre également de certaines limites : le caractère mécanique de l'intégration des deux critères, source de redondances, le lien entre les niveaux de pauvreté par BENS relevés et le nombre d'indicateurs utilisés, et l'incapacité de quantifier la gravité de la pauvreté.

l'accès à l'eau des populations les plus démunies, cependant, les efforts sont à poursuivre en matière de lutte contre la mortalité materno-infantile et les inégalités homme-femme. De même, la discrimination de certains territoires (urbain-rural) et populations constituent de véritables obstacles au développement et à l'atteinte de ces objectifs.

Mais, qu'est ce que la pauvreté ? Peut-on la définir? Est-il possible de la mesurer ? Existe-t-il un élément universel dans sa définition ? Les recherches documentaires effectuées dans le cadre de cette recherche, amènent à constater que dans les deux pays étudiés, la pauvreté apparaît souvent comme un phénomène concret et facilement reconnaissable par tous, notamment au Pérou où elle peut atteindre des dimensions alarmantes; mais en réalité, elle demeure difficilement définissable et mesurable. Malgré ces contraintes et afin de guider ce travail, il m'a paru indispensable de proposer une définition de la pauvreté -même si elle ne peut pas être exhaustive- cette notion constituant le dénominateur commun et le principal problème auquel sont confrontés les habitants des zones urbaines défavorisées dans les deux pays étudiés.

« ...parmi les objectifs du millénaire fixés par l'ONU figurent des aspects liés à la vie quotidienne, par exemple la santé, l'éducation, les services de base, la lutte contre la pauvreté extrême... Cela ne peut se faire qu'à partir de l'échelon local, dans chaque communauté car le fait de vivre la pauvreté c'est très concret, ce n'est pas une théorie. L'expérience de la pauvreté se fait dans les communautés indigènes d'Afrique, et d'Amérique Latine, dans les secteurs marginaux des sociétés en général ...il faut que nos communautés locales s'impliquent dans l'amélioration de leur cadre de vie, dans leur propre développement et que leurs efforts rejoignent ceux des pouvoirs publics au niveau national mais également ceux des organismes internationaux... ».

Michel AZCUETA  
Ancien Maire de Villa El Salvador, Pérou

### **a) La définition de la pauvreté : La difficile construction d'une notion**

L'intérêt pour la pauvreté a été exprimé depuis l'antiquité, même si son importance par rapport aux politiques publiques n'a pas toujours été prise en compte. Dans la Grèce antique, par exemple, cette question a été abordée par plusieurs philosophes, principalement par les socratiques dont les réflexions quant aux liens entre pauvreté et démocratie mises en perspective avec les sociétés modernes sont remarquables comme le montre l'étude de Cécile LAVRARD-MEYER<sup>218</sup>. Les multiples significations et manifestations de la pauvreté ont fait l'objet de nombreuses études réalisées sous des angles différents : historique, philosophique, sociologique et

<sup>218</sup> LAVRARD-MEYER Cécile. *Pauvreté et Démocratie au Pérou. Le vote des pauvres depuis la transition démocratique péruvienne*. L'Harmattan. Paris, 2010. pp 22-23

économique, aboutissant à une variété de définitions ce qui rend difficile l'élaboration d'une notion précise et universelle de ce phénomène. Les débats que ces études ont suscités, posent, entre autres, la question de la définition de la pauvreté : la pauvreté renverrait-elle uniquement à l'absence de ressources ? Sans m'attarder sur l'aspect historique de cette question, j'esquisserai ici les grandes approches de la pauvreté qui tentent de répondre à cette question. Ce travail constitue, de mon point de vue, un préalable indispensable à la construction d'une définition qui guide cette recherche.

Les définitions les plus répandues en Europe et en Amérique Latine sont celles centrées principalement sur l'absence ou l'insuffisance des ressources. Or, comme nous le verrons dans les lignes qui suivent, la pauvreté est un phénomène complexe et pluridimensionnel, ne pouvant être réduit à sa simple expression monétaire, c'est-à-dire à un niveau insuffisant de ressources économiques. Pour tenter une définition moins restrictive de la pauvreté il faut, tout d'abord, se référer à son étymologie. Sa racine latine : *pauper*, proche de *paucus* (petit ou peu), est elle-même apparentée au grec *peina* (la faim). On traduit ainsi pauvreté en grec par le mot *aporia* qui signifie *absence de chemin ou peine, difficulté dans laquelle se trouve le pauvre*<sup>219</sup>. Les racines grecques renvoient à deux faits positifs, bien que pénibles, l'un d'ordre biologique : la faim, l'autre, de nature psychologique : la peine, l'embarras et elles ont un sens qualitatif alors que la racine latine présente une connotation quantitative. Ainsi, nous trouvons dans cette double étymologie les deux sens que l'on peut attribuer à la pauvreté. C'est une notion à la fois quantitative : *peu, petit, manque de nourriture* et, qualitative, en ce sens qu'elle traduit la condition psychologique de celui ou celle qui a de la peine et qui ne peut trouver son chemin. Au-delà de l'aspect étymologique, la pauvreté est un phénomène multidimensionnel qui peut être envisagé selon diverses approches. Ce caractère multidimensionnel fait de la pauvreté une notion relative qui résiste à l'enfermement d'une seule définition, il n'est donc pas surprenant que plusieurs approches et modalités de mesure du phénomène soient proposées et que les limites des unes et des autres soient mises en évidence régulièrement. A travers les siècles, la signification du mot pauvre et les réalités qu'il recouvre ont peu évolué. En Europe, au moyen âge, par exemple, ce terme était utilisé soit pour désigner les hommes qui vivaient de leur travail « *les povres gens mécaniques et de labeur* », soit, pour souligner une dimension plus subjective et une souffrance sociale : « *les pobres et piteables personnes* »<sup>220</sup>. A la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle le dictionnaire de Furetière définit la pauvreté comme « *le manque de bien, ou de fortune* » et à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, Condorcet explique que le pauvre est celui qui ne possède ni biens ni mobilier et « *qui est destiné à tomber dans la misère*

---

<sup>219</sup> HENRY Paul Marc et al. *Pauvreté, Progrès et Développement*. UNESCO. L'Harmattan, 1990. p. 75

<sup>220</sup> FONTAINE Laurence. Des stratégies de survie d'hier à la récession actuelle. IN Revue Quart Monde N° 210, 2009. ATD Quart Monde [En ligne] <http://www.editionsquartmonde.org/rqm/document.php?id=3397>

*au moindre accident* ». Ces définitions rejoignent celles des pauvres eux-mêmes qui se disaient pauvres parce qu'ils n'avaient que leur travail pour subsister. D'autres termes sont utilisés pour désigner les situations d'extrême pauvreté : « indigent » ou « mendiant ». Ainsi, plus que décrire un état, ces définitions mettaient en avant le risque que certains avaient de tomber dans la pauvreté. De nombreux experts dans les domaines de la philosophie, du droit, de l'économie, de la sociologie et de la science politique ont tenté par la suite de la définir sans arriver à un consensus. Aujourd'hui, la difficulté pour définir la pauvreté est la même, ainsi, selon la plupart des dictionnaires français, « est pauvre celui qui a peu de biens, d'argent et qui se trouve démuné, indigent... »<sup>221</sup>. Au Pérou, le dictionnaire Larousse désigne comme pauvre « l'individu qui ne possède pas de moyens pour satisfaire ses besoins fondamentaux, notamment, en matière d'accès à l'eau potable, à un logement, à l'éducation et aux soins ». Selon ces deux définitions, sont pauvres les individus qui ne disposent pas des biens et des services indispensables à leur subsistance. La pauvreté est ainsi définie comme la carence ou l'insuffisance de ressources matérielles, principalement, pour satisfaire des « besoins de base » : nourriture, eau potable, vêtements, logement ; mais également de ressources intangibles comme l'accès à l'éducation, l'exercice d'une activité valorisante, la reconnaissance des autres citoyens, etc. De même, dans les deux définitions, on trouve un élément universel : l'absence ou l'insuffisance de moyens pour satisfaire des besoins, toutefois, on déduit dans les deux cas que la condition de pauvre varie en fonction de ce que chaque société considère comme « nécessaire à la satisfaction des besoins ». Par ailleurs, la deuxième définition précise qu'il s'agit de « besoins fondamentaux » dont dépend la survie ce implique au préalable des indicateurs permettant d'établir ce qui est fondamental et ce qui est superflu.

Le débat autour des « besoins » et, notamment, des « besoins fondamentaux », prend dans ce débat une place importante et met en évidence des points de vue divergents. Selon Paulette DIETERLEN<sup>222</sup> deux courants théoriques s'opposent dans ce cadre. D'une part, les auteurs qui soulignent le caractère universel des besoins fondamentaux, alimentation, santé, éducation principalement, qui s'appliquent à tout être humain quel que soit le contexte socio-économique et historique dans lequel il vit<sup>223</sup> et d'autre part, ceux qui soulignent le caractère relatif de ces besoins qui sont de ce point de vue, subordonnés aux circonstances socio-économiques et historiques dans lesquelles évolue

---

<sup>221</sup> Le Petit Larousse 2012 ;

<sup>222</sup> ZICARDI Alicia, VERDERA Francisco, DIETERLEN Paulette et Al. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Colección Grupos de Trabajo. Argentina 2002. pp. 14-15.

<sup>223</sup> NUSSBAUM Martha. Capacidades Humanas y Justicia Social. En defensa del esencialismo aristotélico. IN RIECHMANN Jorge (comp.) Necesitar, desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad. Los libros de la Catarata, Madrid, 1998.

chaque individu et également aux sujets qui utilisent ce terme, de l'évaluation qu'ils font. Dans ce sens, la pauvreté serait avant tout un « jugement de valeur »<sup>224</sup>.

Amartya SEN critique cette dernière proposition en soulignant que les notions telles que *pauvreté*, *inégalités* et *besoins de base* ont, certes, une dimension subjective mais elles renvoient avant tout à une condition de bien-être matériel dans un temps donné qui peut être mesurée objectivement<sup>225</sup>. Il reconnaît que les besoins de base des individus ont bien un élément moral et historique ; mais ils se situent dans un pays déterminé et dans un temps concret où les moyens de subsistance peuvent être mesurés objectivement. L'approche de cet auteur sera développée davantage dans les méthodes de mesure de la pauvreté.

Comme Raphaëlle BISIAUX<sup>226</sup>, je pense que ce qui est au cœur de ce débat, ce n'est pas tant la définition elle-même de la pauvreté, que les représentations issues d'un concept général et d'une définition opérationnelle. La pauvreté est en effet, une construction sociale en lien avec des représentations et des attentes de chaque société et dont la définition est subordonnée aux valeurs et normes auxquelles son auteur est rattaché :

*« ...Si la pauvreté est un manque de ressources, c'est aussi une construction sociale puisque ce manque de ressources reflète le niveau de vie et les attentes d'une société particulière. Si la pauvreté est un déficit d'éducation et de santé, cela signifie que la condition du pauvre a une condition plus élargie que le simple manque de ressources. Enfin, si la pauvreté est définie comme l'absence de participation à la prise de décision dans une société donnée, cela suggère que l'importance est attachée à l'interprétation des aspects matériels et relationnels de la pauvreté... »<sup>227</sup>*

#### LES SEUILS DE PAUVRETE EN EUROPE

Pour mesurer la pauvreté en Europe, on n'utilise pas un seuil identique dans tous les pays, mais un seuil par pays, calculé en proportion du revenu médian. EUROSTAT fixe le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian. Ces seuils varient en fonction du niveau de vie de chaque pays.

LES SEUILS DE PAUVRETE EN EUROPE PAR MOIS ET PAR PERSONNE. UNITE : EUROS			
	40 % du revenu médian	50 % du revenu médian	60 % du revenu médian
Norvège	857	1 072	1 286
Autriche	683	854	1 025
Suède	656	820	985
Pays-Bas	634	792	950
Allemagne	633	792	950
France	623	779	935
Danemark	622	778	933
Belgique	611	764	916
Finlande	607	758	910
Royaume-Uni	588	735	882
Italie	520	650	780
Espagne	411	513	616
République tchèque	339	424	509
Grèce	332	415	497
Portugal	319	398	478

<sup>224</sup> OR

<sup>225</sup> ZIC

limites

Grupo

<sup>226</sup> BIS

50.

<sup>227</sup> Ibi

Il est à souligner qu'au cours des dernières décennies, le discours des gouvernements et des organismes internationaux qui prônent la lutte contre la pauvreté dans le monde se centrent sur les moyens d'action de leur combat or, pour combattre ce fléau il faut d'abord le définir et l'objectiver et c'est justement ce travail de définition qu'ils éludent. Ils font le choix de centrer leurs efforts sur les méthodes de mesure de la pauvreté et sur la recherche d'un seuil unique à l'échelle internationale. Ces procédures qui visent avant tout à quantifier les pauvres dans chaque pays, principalement, voire exclusivement, à partir de la dimension monétaire peuvent contribuer à la construction d'une définition de la pauvreté, mais elles sont insuffisantes pour cerner la complexité de ce phénomène. Ainsi, certaines études monographiques de la Banque Mondiale, montrent bien la difficulté de ce travail ainsi que les limites du « *seuil unique de pauvreté absolue* » que l'on tend à généraliser au niveau mondial<sup>228</sup>. Cet organisme est poussé à adopter une position ambiguë. D'une part, il affirme que la ligne de pauvreté unique au niveau mondial n'a aucun sens et ne peut pas servir à guider les politiques publiques et d'autre part, ses discours sur les politiques à conduire prennent appui sur les mêmes indicateurs de pauvreté qu'il remet en question (1 à 1,25 USD et 2USD par jour et par personne pour la pauvreté extrême et la pauvreté respectivement). Cette tendance à fixer un seuil universel de pauvreté, sans se donner les moyens pour la définir est, de mon point de vue, le résultat d'un choix politique visant à occulter la complexité et les réalités souvent dramatiques de ce phénomène et qui, par ailleurs, ignore délibérément le travail des chercheurs et des acteurs locaux, notamment, des Organisations non Gouvernementales (ONG) qui, dans leur action ne sont pas guidées par la stratégie politique mais par des objectifs humanitaires. Il est donc important de s'interroger quant à la nécessité technique de ce seuil unique international permettant, non pas de comparer ; mais d'additionner le nombre des pauvres, dans chaque pays, principalement, dans les pays en voie développement<sup>229</sup>.

Quel est, en effet, l'intérêt de comptabiliser les pauvres avec une définition aussi floue ? De mon point de vue, en centrant les efforts et les moyens sur la mesure de la pauvreté, il est possible d'éluder la question de l'inégalité sociale globale et de montrer soit, la forte

---

<sup>228</sup> Banque Mondiale. Rapport sur le développement dans le monde – 2000, p. 17

*"The 1\$ and 2\$ a day poverty estimates described here are useful only as indicators of global progress, not to assess progress at the country level or to guide country policy and program formulation. Country-specific poverty lines, reflecting what it means to be poor in each country's situation and not affected by international price comparisons, are used in country-level analysis".*

<sup>229</sup> Cette limitation aux pays en voie de développement pose problème à certains experts puisque les définitions de la pauvreté dans les pays membres de l'OCDE sont des définitions en termes relatifs (dans les pays européens le plus souvent on est pauvre quand on dispose d'un revenu inférieur à 60% du revenu médian), d'où la tentative de A. ATKINSON et F. BOURGUIGNON de construire un indice synthétique « mondial et non simplement international » de pauvreté (*Poverty and inclusion from a World perspective*, texte présenté à la Annual Bank Conference on Development Economics, Paris, WB-CAE, 21-23 juin 1999). Avec cet indicateur, pourra-t-on comptabiliser de la même façon les pauvres de bidonvilles péruviens et les exclus des banlieues françaises ?

diminution de la pauvreté (en faisant passer avec des changements des outils de mesure, le plus possible de pauvres au-dessus du seuil de pauvreté), soit en donnant un effet d'augmentation (en élargissant le seuil de pauvreté monétaire et en y intégrant de nouvelles catégories sociales jusqu'à là épargnées par la pauvreté<sup>230</sup>).

## **b) Les approches de la pauvreté**

### **▪ LES APPROCHES FONDEES SUR LA PLACE DES PAUVRES DANS LA SOCIETE**

Dans les années 1770, Adam Smith décrit la pauvreté en tant que privation des nécessités de la vie quotidienne et à la fin des années 1890, le darwinisme social établit que la pauvreté était un phénomène répondant à des lois scientifiques et qu'elle pouvait, de ce fait, être mesurée. A cette époque, sont conduites les premières enquêtes sociales<sup>231</sup>. Les pionniers de ces études, Charles Booth, Robert Hunter et Seebom Rowntree, s'intéressent aux formes de la pauvreté à Londres et à York (Royaume Uni). De même, avant la révolution industrielle, les travaux sur la pauvreté s'orientait d'une part, vers une réflexion théologique de la pauvreté (pauvreté volontaire ou recherche de l'imitation du Christ, pauvreté spirituelle et matérielle principalement) et d'autre part, vers les mesures administratives et de police concernant l'hygiène publique et la lutte contre le vagabondage et la mendicité<sup>232</sup>.

C'est au XIX<sup>ème</sup> siècle que l'on voit se développer progressivement une approche préscientifique de la pauvreté<sup>233</sup> qui se propose d'étudier cette dernière en tant que phénomène social. Deux courants voient alors le jour, en réaction aux problèmes entraînés par l'industrialisation et l'urbanisation, notamment, le paupérisme<sup>234</sup>, qui

---

<sup>230</sup> En Europe, on utilise comme référence le revenu médian et le seuil de pauvreté est fixé par EUROSTAT à 60% alors qu'en France le seuil de pauvreté avait été fixé à 50% du revenu médian, Ainsi, selon le seuil de pauvreté utilisé, la proportion de français pauvres peut varier du simple au double : en 2009, 4,5 millions de pauvres (seuil de pauvreté à 50 %) ou 8,2 millions de pauvres (seuil de pauvreté à 60 %).selon le seuil employé. Progressivement, l'indicateur européen s'impose ; mais la question des réalités que ce jeu des seuils cache, reste posée.

REVENU MEDIAN : Niveau qui sépare en deux parts égales l'ensemble de référence (la moitié de la population perçoit moins d'argent, l'autre moitié touche davantage). En dépit du ralentissement de la croissance depuis les années 1970, la France continue à s'enrichir. Le revenu médian augmente et avec lui le seuil de pauvreté. Entre 1970 et 2008, le seuil de pauvreté à 50 % a doublé en euros constants (c'est-à-dire une fois que l'on a retiré l'inflation). Le seuil à 50 % est passé de 387 à 791 euros. Les pauvres d'aujourd'hui sont beaucoup plus riches que ceux d'hier, mais ils ne vivent pas dans la même société : les besoins ne sont plus les mêmes.

<sup>231</sup> BISIAUX Raphaëlle. *Comment définir la pauvreté : Ravallion, Sen ou Rawls ?* IN *Sud : Etre Pauvre et comment s'en sortir*. L'Economie Politique N° 49. Alternatives Economiques. Paris, Janvier 2011. pp 49-50.

<sup>232</sup> On observe dans les dispositifs de lutte contre la pauvreté que ce phénomène est souvent associée à la délinquance, au vagabondage et la mendicité. La loi du 5 mars 2007, relative à la prévention de la délinquance montre bien ce lien qui devient une constante : dans le même texte sont regroupés les gens du voyage, les chiens errants, les délinquants (jeunes) et la pauvreté.

<sup>233</sup> DITTRICH-LAGADEC Quentin. Le concept de pauvreté. IN Paris-Sciences Po 2010. [En ligne : <http://storage.canalblog.com/45/80/745353/66627368>]

<sup>234</sup> Historiquement, le terme paupérisme est apparu en Angleterre, puis en France sous la Monarchie de Juillet, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, alors que la condition ouvrière se détériorait sous l'effet de l'exode rural et des conditions de vie toujours plus difficiles, liées aux prémices de la révolution industrielle. La réflexion qu'Alexis de Tocqueville conduit dans *Sur le paupérisme* constitue une réflexion pré marxiste (1835). Son texte et ses hypothèses font ainsi l'économie de la

concerne non seulement les indigents, les mendiants et les vagabonds, mais également de nombreux travailleurs pauvres qui ne possèdent que leur propre force de travail et que l'on appellera plus tard « le prolétariat ». Le premier courant vient de l'économie politique. La pauvreté est analysée dans ses rapports à la production et à la distribution de biens dans la société. A cette époque, certains économistes voient la pauvreté comme le résultat d'un choix individuel et de conduites, dont l'individu est lui-même responsable. Pour d'autres, la pauvreté apparaît comme une nécessité résultant de la rareté des ressources disponibles; le manque de moyens de satisfaction des besoins représente un stimulant efficace de l'effort, assurant la reproduction du facteur travail (constitué par les pauvres eux-mêmes, contraints de vendre leur force travail pour vivre). Pour Thomas Malthus, le phénomène du paupérisme doit se comprendre dans le rapport entre production de richesses et croissance démographique. Etablissant un constat alarmiste, il affirme que la pauvreté ne peut cesser de croître, car la population augmente inévitablement plus vite que la production agricole, en vertu d'une *loi naturelle*. Il préconise de réduire le rythme de croissance des populations pauvres en rationalisant le nombre des naissances. Il est à noter que Karl MARX avait critiqué l'analyse malthusienne qui servira plus tard de fondement au discours libéral sur la pauvreté<sup>235</sup>. Pour lui, cette théorie évoque la question du paupérisme, ainsi que de la distribution inégale entre capital et travail dans le but de montrer, d'une part, que la misère des classes travailleuses est un mal nécessaire et d'autre part, qu'un clergé solide, ainsi qu'une volonté politique affirmée permettant de limiter la procréation des pauvres sont nécessaires pour combattre la misère capitaliste.

**« Les économistes bourgeois tentent de justifier le chômage en régime capitaliste en invoquant des lois éternelles de la nature. C'est à ce but que servent les inventions pseudo-scientifiques de Malthus, économiste réactionnaire anglais de la fin du XVIII<sup>e</sup> – début du XIX<sup>e</sup> siècle. D'après la « Loi de population », inventée par Malthus, depuis l'origine de la société humaine la population se multiplierait suivant les termes d'une progression géométrique (comme 1, 2, 4, 8, etc.), et les moyens d'existence, étant donné le caractère limité des richesses naturelles, augmenteraient suivant les termes d'une progression arithmétique (comme 1, 2, 3, 4, etc.). C'est là, d'après Malthus, la cause première du surplus de population, de la famine et de la misère des masses populaires. Le prolétariat, d'après Malthus, peut se libérer de la misère et de la famine, non pas par l'abolition du régime capitaliste, mais en s'abstenant du mariage et en réduisant artificiellement les naissances. Malthus considérait comme autant de bienfaits les guerres et les épidémies qui diminuent la population laborieuse. La théorie de Malthus est foncièrement réactionnaire. Elle permet à la bourgeoisie de justifier les tares incurables du capitalisme... »**

**Karl MARX<sup>236</sup>.**

Au Pérou, le programme de stérilisation forcée mise en œuvre en 1995 par l'ancien Président Alberto FUJIMORI (AQV)<sup>237</sup>, visant essentiellement les populations indiennes les plus pauvres, (les Andes, la Forêt Amazonienne et les bidonvilles des capitales

---

grille de lecture marxiste qui allait influencer si profondément toute réflexion postérieure sur la question Karl Marx quant à lui, dénonce la paupérisation comme un processus d'économie politique induit par le capitalisme industriel.

<sup>235</sup> MARX Carlos. El Capital. Tomo I, Capitulo XXV - Sección III, notas de fin de pagina.

<sup>236</sup> MARX Carlos. El Capital. Tomo I, Capitulo IX. La acumulación del capital y la pauperización del proletariado

<sup>237</sup> Programme AQV : Voir encadré page 160 .

côtières), montre que l'analyse malthusienne a influencé et influence encore aujourd'hui certaines politiques publiques dans les pays du Tiers Monde qui affichent comme objectif *l'éradication de la pauvreté*, mais qui cachent en réalité des tendances eugénistes à l'encontre des populations les plus vulnérables et pauvres.

#### Encadré 10

#### **PEROU : PROGRAMME DE CONTRACEPTION CHIRURGICALE VOLONTAIRE (AQV)**

Au Pérou, à peine réélu en 1995, l'ancien Président de la République, Alberto Fujimori, avait pris des mesures radicales de contrôle de la natalité. Son raisonnement était simple : pour réduire la pauvreté, il fallait réduire le nombre de naissances par femme dans les foyers pauvres. C'est sur ce principe qu'il lance le programme AQV (Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria) .

Dans le texte cadre, la stérilisation des femmes était conçue comme un moyen de réguler l'augmentation de la population péruvienne, au même titre que l'usage de la pilule contraceptive, la pose d'un stérilet ou même l'usage du préservatif, basé sur l'adhésion des personnes concernées. L'incitation et la récompense matérielle des personnes limitant, par ces moyens, le nombre d'enfants dans leur foyer , étaient également prévues (denrées alimentaires).

Une enquête effectuée en 2000 par le Ministère de la Santé, fait état de 215 227 ligatures des trompes et 16.547 vasectomies forcées entre 1996 et 2000, auprès des populations indiennes les plus pauvres : les régions andines, la forêt amazonienne et les bidonvilles de la capitale péruvienne. Les méthodes forcées employées laissent présumer les tendances eugénistes, anti-indiennes et anti-pauvres de ce programme qui visait principalement les femmes indiennes et épargnait les femmes blanches et métisses qui maîtrisaient déjà leur fécondité et pouvaient assumer économiquement leur progéniture.

Dans un contexte d'opposition d'un grand nombre de péruviens, le consentement des parents fut recueilli dans des conditions douteuses: les médecins et infirmières organisaient une journée de jeux et de fête, distribuaient de la nourriture, mettaient en avant l'intérêt du programme en présentant des plaquettes sommaires qui décrivaient l'opération (essentiellement la ligature des trompes), le tout en espagnol, à des femmes essentiellement de langue quechua. Les soins postopératoires étaient minimisés et aucune recommandation n'était faite à ces paysannes quant au délai de repos nécessaire. Ainsi, la plupart des péruviennes rurales ciblées acceptèrent l'opération et reprirent le travail aux champs dans les jours qui suivirent, souffrant alors d'hémorragies internes ou de douleurs postopératoires non prises en compte. De graves conséquences sur la santé et la vie des personnes opérées ont ainsi été recensées.

Lorsque certaines de ces femmes se plaignirent aux autorités et, accompagnées d'associations, tentèrent de saisir la justice, les pressions et menaces pour qu'elles reviennent sur leur décision se firent pressantes. Quant aux médecins pratiquant les ligatures des trompes et les vasectomies, la plupart agirent soit pour des motivations financières, soit par crainte de représailles. C'est pourquoi, malgré le nombre impressionnant de ligatures des trompes rarement consenties et les vasectomies obtenues à l'arrachée, on constate peu de plaintes durant la mise en œuvre du programme.

Les bons résultats économiques du gouvernement de Fujimori, et les mesures prises de libéralisation de l'économie péruvienne, notamment au travers des privatisations de grands pans de la société, ont eu la faveur d'institutions internationales telles que le FMI. Par ailleurs, ces dispositions ont eu un effet rassurant pour les Etats-Unis qui se félicitaient de « la stabilité » que le Président péruvien apportait à son pays. Fujimori apparaissait, à leurs yeux et à ceux de la communauté internationale, comme le grand vainqueur du mouvement du Sentier lumineux. En prison pour d'autres crimes, Alberto FUJIMORI n'a jamais été condamné pour les conséquences néfastes de ce programme.

Source : MULTIPOL-Réseau d'Analyse et d'information sur l'actualité internationale  
[www.mutipole.org](http://www.mutipole.org)

Le deuxième courant trouve comme principale expression les enquêtes sociales menées dans les années 1830 à 1840. En France, les travaux de Joseph de Gérando, Eugène Buret, et Louis-René de Villermé<sup>238</sup>, qui conduisent des investigations approfondies auprès des ouvriers et des indigents, s'inscrivent dans cette approche. En effet, enquêtant au sein des manufactures, des mines, des usines et dans les quartiers populaires, ces auteurs apporteront des descriptions précises des conditions de vie des personnes frappées par le «paupérisme»<sup>239</sup>. Ces travaux étaient néanmoins moralisateurs vis-à-vis des personnes enquêtées, dénonçant tout aussi bien les méfaits de l'industrialisation et de l'urbanisation que « *les vices des ouvriers* »<sup>240</sup> ainsi, en participant à la culpabilisation des pauvres, ces deux courants conservateurs, à vocation initialement scientifique, servaient en réalité de ressource argumentative au discours politique dominant de l'époque.

En 1835, l'historien Alexis de Tocqueville réalise une étude sur la pauvreté et le paupérisme dans laquelle il pose les premiers jalons d'une approche relativiste de la pauvreté. Selon lui, la pauvreté croît en fonction des besoins d'une société donnée affirmant qu'il n'existe pas de besoins humains fixes, ceux-ci dépendent de normes sociales admises par les membres d'une même société. À mesure que les richesses d'une société croissent, ces besoins augmentent :

**« Plus une société riche, industrielle, prospère, plus les jouissances du plus grand nombre deviennent variées et permanentes, plus elles s'assimilent par l'usage et l'exemple, à de véritables besoins ...le pauvre d'Angleterre paraît presque riche au pauvre de France ; celui-ci à l'indigent espagnol. Ce qui manque à l'Anglais n'a jamais été en la possession du Français. Et il en est ainsi à mesure qu'on descend l'échelle sociale. Chez les peuples très civilisés, le manque d'une multitude de choses cause la misère; dans l'état sauvage, la pauvreté ne consiste qu'à ne pas trouver de quoi manger ... »<sup>241</sup>.**

Une dizaine d'années après Tocqueville, Karl Marx publie ses premiers écrits sur la pauvreté qu'il analyse en tant que phénomène structurel. Marx critiquait à la fois, le

<sup>238</sup> Louis-René de Villermé : Son « *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie* », paru en 1840, est à l'origine de deux lois :

- la loi sur le travail des enfants dans les manufactures, en 1841, limita l'âge d'admission dans les entreprises à 8 ans, mais uniquement dans les entreprises de plus de 20 salariés ; elle sera amendée en 1851, puis, en 1874 par la *Loi sur le travail des enfants et filles mineures dans l'industrie*, limitant l'emploi avant 12 ans.
- la première loi d'urbanisme en France interdisant la location de logements insalubres, en 1850.

Après la publication de son ouvrage, il fait paraître, en 1843, un mémoire sur « *Le Travail et conditions des enfants dans les mines de Grande-Bretagne* » puis un grand nombre de rapports sur des accidents du travail « *Accidents produits dans les ateliers industriels par les appareils mécaniques* », en véritable promoteur des lois sur la médecine du travail.

<sup>239</sup> **Paupérisme** (du latin *pauper*, pauvre) est un terme qui utilisé pour qualifier un état de pauvreté au sein d'une partie de la société. Il peut être employé pour qualifier une politique ou un modèle de société, ayant pour conséquence de maintenir dans leur condition précaire les personnes les plus défavorisées

Historiquement, le terme est apparu en Angleterre, puis en France dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, alors que la condition ouvrière se détériorait sous l'effet de l'exode rural et des conditions de vie toujours plus Karl Marx dénonce la paupérisation comme un processus d'économie politique induit par le capitalisme difficiles, liées aux prémices de la révolution industrielle.

<sup>240</sup> DITTRICH-LAGADEC Quentin. Le concept de pauvreté (Article) IN Paris - Sciences Po 2010. [En ligne] <http://storage.canalblog.com/45/80/745353/66627368.pdf>. p 2.

<sup>241</sup> TOCQUEVILLE Alexis de. *Mémoire sur le paupérisme*. 1835. Collection « Les classiques des sciences sociales ». [En ligne] <http://classiques.uqac.ca/> p. 13

système d'assistance publique fondée sur l'enfermement et le travail contraint, ainsi que le discours malthusien qui rendait les pauvres responsables de leur propre misère :

*« Les inventions de Malthus n'ont rien de commun avec la réalité. Les moyens techniques puissants dont l'humanité dispose sont à même d'augmenter la quantité des moyens d'existence à des rythmes que l'accroissement même le plus rapide de la population est incapable d'égaliser. Le seul obstacle est le régime capitaliste, qui est la cause véritable de la misère des masses... »*

(K. Marx)<sup>242</sup>

Comme précisé précédemment, l'analyse de Marx sur la pauvreté (paupérisme) se place sur le terrain de l'économie politique et en opposition d'une part, aux économistes classiques (notamment Jean-Baptiste Say, David Ricardo, F Bastiat, John Barton, S. de Sismondi, Thomas Malthus) tout en s'appuyant sur eux pour construire sa théorie et d'autre part, à la vision romantique de tous ceux qui paraissaient s'émouvoir de la misère sans donner d'explication rigoureuse de ses causes ni des moyens pertinents de son éradication<sup>243</sup>. Son analyse a profondément évolué entre ses premiers écrits avec Frédéric Engels (1844), et *Le Capital* (1867). Dans ses deux œuvres majeures, les *Théories de la plus-value* (1861-1863) et *Le Capital*, Marx insiste sur l'articulation entre les niveaux micro et macro économique, et sur la nécessité de ne pas dissocier théorie économique et théorie démographique, le tout dans le cadre de la problématique du capitalisme. Ainsi, il analyse la mortalité et surtout la morbidité à travers le prisme du concept d'armée de réserve.

En analysant le mode de production capitaliste, Marx aboutit à des lois relatives au fonctionnement du capitalisme un peu différentes de celles énoncées par d'autres auteurs tels que Ricardo. Ces lois mettent très clairement en lumière que l'exploitation et la misère (paupérisme) constituent l'essence même du capitalisme. Ce mode de production fonctionne grâce à l'exploitation des travailleurs en même temps qu'il « produit » des pauvres. Les causes de la pauvreté se trouvent donc dans la structure même de la société, c'est pourquoi, on ne peut pas parler de l'éradication de ce fléau sans remettre en question le système économique et social qui le produit. Pour Marx, si les lois immanentes du capitalisme s'imposent aux hommes en dépit de tout et de tous, il n'existe pas de « loi naturelle de l'économie », mais des *déterminations sociales et historiques* et il n'admet pas cette misère inévitable, pour lui, le capitalisme n'est qu'une étape dans l'histoire de l'humanité.

Dans la théorie marxiste, la notion de pauvreté apparaît à travers deux figures<sup>244</sup> :

---

<sup>242</sup> MARX Carlos. *El Capital*. Libro I. T II, p. 9

<sup>243</sup> *Le Capital* (1863) porte comme sous-titre : « Critique de l'Economie Politique »

<sup>244</sup> BIDEY Jacques. *La pauvreté dans la forme moderne de société*. Intervention à l'Ecole Doctorale d'Aix en Provence. Alain LEROUX (édit.). Leçons de philosophie IV. La pauvreté dans les pays riches. Economica 2009

### ↳ Le paupérisme

Qui se manifeste par la dégradation des conditions de vie des travailleurs. La classe capitaliste cherche en effet à restreindre, autant qu'elle le peut, le salaire, et donc le niveau de subsistance. Ainsi, à l'affrontement « capital/travail » au sein de chaque entreprise s'ajoutent des politiques monétaires et fiscales qui tendent à dégrader les conditions de vie de la population et reflètent le rapport de classe au niveau de l'Etat.

### ↳ L'armée industrielle de réserve

D'après Karl Marx, le chômage est inhérent au fonctionnement instable du système capitaliste et une constante des périodes régulières de crise du capitalisme. Le prolétariat est alors divisé entre ceux qui sont en situation de sur-travail (salariés) et de sous-travail (chômeurs). Cette surpopulation stagnante constitue une « armée industrielle de réserve » qui permet aux capitalistes de faire pression à la baisse sur les salaires.

Le développement du capitalisme a pour résultat qu'avec l'accumulation du capital, à un pôle de la société bourgeoise d'immenses richesses se concentrent, le luxe et le parasitisme, le gaspillage et l'oisiveté des classes exploiteuses augmentent ; tandis qu'à l'autre pôle de la société s'intensifie de plus en plus le joug, l'exploitation, s'accroissent le chômage et la misère de ceux dont le travail crée toutes les richesses.

*« ...L'armée industrielle de réserve est d'autant plus nombreuse que la richesse sociale...La grandeur relative de l'armée industrielle de réserve s'accroît donc en même temps que les ressorts de la richesse. Mais plus cette armée de réserve grossit, comparativement à l'armée active du travail, plus grossit la surpopulation consolidée, excédent de population, dont la misère est inversement proportionnelle aux tourments de son travail... Voilà la loi absolue, générale, de l'accumulation capitaliste... »*

(K. MARX)<sup>245</sup>.

Marx ajoute que le développement du capitalisme s'accompagne de la paupérisation relative et absolue du prolétariat. *La paupérisation relative* du prolétariat est le processus par lequel, dans la société bourgeoise, la part de la classe ouvrière dans le montant global du revenu national décroît sans cesse, alors que la part des classes exploiteuses est en progression constante<sup>246</sup> alors que dans la *paupérisation absolue* on observe l'abaissement pur et simple de son niveau de vie. L'ouvrier se paupérise *de façon absolue*

---

<sup>245</sup>MARX Karl. El Capital. Libro I. T III p.87

<sup>246</sup> Pour étayer ses propos, Marx utilise les données statistiques de l'époque : « D'après les données d'économistes bourgeois, américains, vers 1920, aux États-Unis 1 % des propriétaires possédait 59 % de toutes les richesses, tandis que les couches pauvres formant 87 % de la population ne possédaient que 8 % de la richesse nationale. En 1920-1921, les plus gros propriétaires anglais, qui représentaient moins de 2 % de la totalité des propriétaires, détenaient 64 % de toute la richesse nationale, tandis que 76 % de la population n'en possédaient que 7,6 %... » (K. MARX).

*et relative*, c'est-à-dire son niveau de vie s'abaisse (baisse de son salaire réel, augmentation du loyer, des prix des produits de consommation courante et des impôts et il devient véritablement plus pauvre qu'auparavant ; force lui est de vivre encore plus mal, d'être plus souvent sous-alimenté, de s'entasser dans des taudis. La paupérisation se manifeste également par l'ampleur et la durée du chômage et l'aggravation des conditions de travail qui aboutissent au vieillissement rapide de l'ouvrier, à la perte de sa capacité de travail, à sa transformation en invalide. L'intensification du travail et l'absence de mesures nécessaires à la protection du travail multiplient les accidents et les cas de mutilation.

Pour Marx, l'armée de réserve ne forme pas une masse uniforme, il distingue plusieurs catégories de pauvres, dont les *formes d'existence* qu'il décrit varient en fonction de leur rapport à l'emploi. Il observe d'abord, une *surpopulation flottante*, constituée par les ouvriers alternant fréquemment des périodes d'emploi et de chômage et dépendants de la demande de travail, de l'offre d'emploi des entreprises. Il discerne ensuite une *forme latente*, qui rassemble, d'une part, les enfants d'ouvriers ; la force de travail nécessitant un renouvellement fréquent, du fait de l'espérance de vie plus courte des ouvriers, les mariages y sont précoces et les naissances nombreuses et d'autre part la population agricole en attente de reconversion avec un d'exode vers les zones urbaines industrielles. La *forme stagnante* regroupe des personnes *aux « conditions d'existence tout à fait précaires et honteusement inférieures au niveau normal de la classe ouvrières »*, occupées aux tâches les plus difficiles et rétribuées le plus faiblement, notamment le travail à domicile. Le dernier strate de cette surpopulation relative *« habite l'enfer du paupérisme »* et se répartit lui-même en plusieurs niveaux de plus en plus précarisées : d'abord les ouvriers sans emploi encore capables de travailler, ensuite *« les enfants des pauvres assistés et les orphelins »*, les anciens ouvriers misérables, rassemblant les chômeurs de longue durée, les vieillards sans ressources, les malades, les veuves et les invalides et enfin le *lumpenprolétariat*<sup>247</sup>, constitué des *« classes dangereuses »* : vagabonds, délinquants, criminels, prostitués ou mendiants. Ainsi que l'écrivent Karl Marx et Friedrich Engels dans le *Manifeste du Parti Communiste* (1848), le lumpenprolétariat constitue *« ce produit passif de la pourriture des couches inférieures de la vieille société, il peut se trouver, çà et là, entraîné dans le mouvement par une révolution prolétarienne; cependant, ses conditions de vie le disposeront plutôt à se vendre à la réaction »*.

---

<sup>247</sup> De l'allemand *Lumpenproletariat* (« prolétariat en haillons »), de *Lumpen* (« gueux ») et *Proletariat*. mot allemand utilisé par Marx pour désigner des gens qui appartiennent au prolétariat de par leur condition matérielle mais qui n'ont pas de conscience de classe.

Tout en plaçant les propos de Marx et Engels dans le contexte de leur époque<sup>248</sup>, dans la troisième partie de ce travail nous décrivons le rôle que certains groupes de cette catégorie (*Barras bravas* dans les bidonvilles péruviens, bandes des jeunes à l'origine des émeutes dans les zones urbaines sensibles en France dans les deux cas elles sont composées des jeunes en voie de marginalisation, des dealers et des délinquants) peuvent jouer dans le processus de stigmatisation et dans l'affaiblissement des organisations populaires des zones urbaines défavorisées.

Marx s'efforce de décrire la pauvreté dans sa diversité, et non pas comme une masse homogène, son analyse a le mérite de mettre l'accent sur les facteurs structurels et non plus seulement sur les causes individuelles de la pauvreté. Celle-ci apparaît comme un « *fait social* », au sens durkheimien, c'est-à-dire, un phénomène social extérieur aux individus et qui s'impose à eux, orientant leurs représentations et leurs activités. C'est pourquoi, on peut considérer que l'analyse de Marx marque, après celle de Tocqueville, une première étape dans l'émergence de la sociologie de la pauvreté. Mise en perspective avec la période actuelle, l'analyse marxiste me paraît d'une remarquable actualité aussi bien en France qu'au Pérou. En France, par exemple, cela concerne d'une part, des mesures et des dispositifs visant à contourner des normes et des droits acquis par les salariés (le CPE ou les primes au salariés qui s'engagent à ne pas adhérer à un syndicat au sein de l'entreprise ouvrant la voie à la mise à l'écart des salariés jusque là protégés par des grilles professionnelles et à leur remplacement par des jeunes qui n'ont aucune stabilité ni protection dans leur emploi et, d'autre part, la situation des travailleurs pauvres<sup>249</sup> : Selon l'Observatoire des Inégalités, entre 1 et 1,9 millions de personnes<sup>250</sup> exercent actuellement un emploi mais disposent, après avoir comptabilisé les prestations sociales (prime pour l'emploi, allocation logement, etc.) ou intégré des revenus de leur conjoint, d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté<sup>251</sup>. Le nombre de travailleurs pauvres a progressé de 100 000 personnes entre 2003 et 2008 et si l'on tient compte des conjoints et enfants, entre 1,9 et 3,7 millions de personnes vivent dans un ménage pauvre dont le chef de famille dispose d'un emploi.

---

<sup>248</sup> L'un des exemples les plus tristement célèbres de lumpenprolétariat allié à la réaction sont les corps francs des SA (sections d'assaut) du Parti National-socialiste Allemand qui agressaient les partisans communistes, les syndicalistes et les grévistes dans les années 20 et 30. C'étaient pour la plupart des chômeurs et des aventuriers à qui on donnait de l'argent en échange de leurs "bons et loyaux" services. Le lumpenprolétariat constituait une véritable réserve pour le fascisme. On observe également un exemple de lumpenprolétariat dans « *La Mère* » de Vsevolod Pudovkin en la personne du père : Épouse soumise d'un ouvrier ivrogne et briseur de grève, la mère désapprouve les sentiments révolutionnaires de son fils. Demeurée paysanne dans l'âme, elle n'y comprend rien. À la suite d'une bagarre où son fils est impliqué et qui coûte la vie à son mari, elle indique aux policiers l'endroit où son fils cachait des armes : elle a cru à la parole de ceux-ci, qui promettaient l'impunité à qui dirait la vérité. La mère prend conscience de la duplicité des institutions, du régime, lorsque son fils est condamné au bagne. Elle devient révolutionnaire ; son fils s'évade et la retrouve. Ils sont tués au cours d'une manifestation.

<sup>249</sup> Un « **travailleur pauvre** » (« *working poor* ») est une personne active, occupée ou non pendant plus de six mois, qui appartient à un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (INSEE).

<sup>250</sup> Selon le seuil de pauvreté utilisé 50% (France) ou 60% (CEE) du revenu médian.

<sup>251</sup> Seuil de pauvreté à 60% : 954€, à 50% : 795€ par mois.

Au début du XX<sup>ème</sup> siècle, Georg Simmel, cherche également à comprendre la pauvreté en tant qu'objet sociologique, non plus du point de vue de sa production mais dans une approche du lien social contribuant ainsi à la constitution d'une sociologie analytique de la pauvreté. Dans son ouvrage « Les Pauvres »<sup>252</sup>, Simmel désigne la société comme un système de droits et d'obligations liant les individus et déterminant leurs relations interpersonnelles ; il analyse la place et la fonction des pauvres au sein de la société se basant sur l'idée, déjà banale de son temps, selon laquelle la pauvreté n'est pas une donnée absolue mais relative. Toutefois, il va au-delà de ce constat en soulignant que ce phénomène est relatif à une période historique ou à une société (un SDF en France peut paraître riche par rapport à un habitant du tiers monde). Il montre que la pauvreté est d'abord relative à tout groupe. Chaque famille ou chaque catégorie professionnelle peut avoir ses pauvres, (même s'ils ne le sont pas dans l'absolu). Ce que ces pauvres ont en commun c'est qu'ils sont assistés par leur groupe d'appartenance. De ce fait, il n'y a pas de pauvreté en tant que telle, elle n'existe que parce qu'elle est visible et elle n'est visible que parce que le pauvre est assisté. La définition selon laquelle « *est pauvre celui dont les moyens ne suffisent pas à atteindre ses fins* » est à ses yeux insuffisante pour comprendre la pauvreté. Selon lui, la privation à elle seule ne permet pas de définir la pauvreté, c'est le fait d'être assisté qui fait qu'une personne pauvre est socialement reconnue comme pauvre : « *l'acceptation de l'assistance exclut ainsi la personne assistée des prémices de son statut et fournit les preuves visibles que la personne assistée est formellement déclassée...* » et il poursuit : « *...personne n'est pauvre socialement avant d'avoir été assisté* »<sup>253</sup>. Selon cette analyse, le pauvre est dans une relation de dépendance vis-à-vis du reste de la société, qui lui assure sa survie, mais il ne dispose d'aucun droit à réclamer ses moyens de subsistance, car ce n'est jamais en vue du pauvre lui-même que l'assistance est assurée : l'individu qui accomplit son devoir de charité satisfait d'abord une finalité qui lui est propre (devoir de charité chrétienne ou zakat musulmane, bonne conscience...) et non pas les besoins du pauvre, ainsi, le pauvre n'est qu'un moyen et non la fin de l'acte :

*« Le fait que le pauvre reçoive l'aumône n'est pas une finalité en elle-même; mais simplement un moyen vers une fin, la même que celle de l'homme qui donne l'aumône pour son propre salut... »*<sup>254</sup> *Quant à l'État, il vise la protection de la communauté qu'il contient, ainsi que le maintien de l'ordre interne, assistant les pauvres afin qu'ils « ne deviennent pas des ennemis actifs et dangereux de la société, pour rendre leur énergie déjà réduite plus productive et enfin pour empêcher la dégénérescence de leur progéniture ».*

Dans les années 1990, dans la continuité des travaux de Simmel, Serge Paugam (France) cherche également à analyser la pauvreté à travers les formes du lien social et de la relation d'assistance. Ainsi, dans le cadre de la construction de son objet

<sup>252</sup> SIMMEL Georg. *Les pauvres*. Presses Universitaires de France. Collection Quadrige. Paris 1998

<sup>253</sup> SIMMEL Georg. *Les Pauvres*. Presses Universitaires de France. Paris 2008, pp. 96-97.

<sup>254</sup> Ibid. p. 47

scientifique, il remplace la catégorie de *pauvre* (notion dont l'ambiguïté du point de vue de la sociologie avait déjà été posée par SIMMEL) par le concept d'assisté<sup>255</sup> : c'est la société qui a un moment donné reconnaît et définit par ses institutions d'assistance les pauvres. Pour l'auteur, afin de comprendre ce phénomène, il faut analyser de façon approfondie le groupe à qui une société reconnaît un statut social spécifique, celui d'assisté.

Reprenant la distinction proposée par Max Weber entre classe et statut, Serge Paugam explique que la pauvreté ne peut pas être conçue uniquement en fonction de critères économiques (classes sociales), mais également comme un statut, c'est-à-dire comme un ensemble de valeurs attachées à la personne, de droits et d'obligations socialement reconnus : « *Dans les sociétés modernes les pauvres ne sont pas seulement privés de ressources économiques, ils exercent aussi peu d'influence sur le pouvoir politique et leur respectabilité correspond généralement à leur position sociale inférieure...* »<sup>256</sup>. Un rôle est assigné, selon lui, à la personne reconnue comme pauvre ; ce rôle constitue un stigmate handicapant dans ses relations sociales en même temps qu'il lui ouvre accès à certains droits. « *Accepter cette assistance c'est alors accepter d'être catalogué comme pauvre, adopter un statut dévalorisé, avoir en quelque sorte son infériorité et son échec explicitement reconnu, c'est de plus, passer par des formalités humiliantes, avoir à donner des preuves de sa pauvreté, accepter le contrôle de sa vie privée (l'aide aux pauvres signifie toujours le contrôle des pauvres. C'est enfin bénéficier d'un système discrédité et supporter le discrédit qui s'y attache...* »<sup>257</sup>.

Par ailleurs, la *sociologie de la pauvreté* est pour lui une *sociologie du lien social* et on peut voir dans le rapport aux pauvres, à travers le principe d'assistance, l'expression de tensions, de déséquilibres éventuels, voire des ruptures qui affectent et menacent le système social dans sa globalité ; mais en même temps, un mode de régulation qui en atténue les effets et favorise les interdépendances des individus et des groupes ; même si celles-ci se fondent sur des relations inégalitaires et parfois conflictuelles<sup>258</sup>.

Ainsi, à partir d'une enquête de terrain réalisée dans une cité de Saint-Brieuc, Serge Paugam cherche à reconstituer les expériences individuelles et collectives des populations touchées par ce qu'il nomme la « disqualification sociale », qui place ces individus dans un « *statut social spécifique, inférieur et dévalorisé, marquant profondément l'identité de*

---

<sup>255</sup> PAUGAM Serge. *La disqualification sociale* Presses Universitaires de France. Paris, 1991. pp. IX et 24

<sup>256</sup> Ibid. p. 17

<sup>257</sup> P. BENETON, cité par PAUGAM Serge. Ibid. p. 26

<sup>258</sup> PAUGAM Serge. IN Georg SIMMEL. *Les Pauvres* Introduction. Presses Universitaires de France. Paris 1998

ceux qui en font l'expérience ». L'auteur construit une typologie avec trois grands types de population :

- **les fragiles** : ce sont des personnes vulnérables et « en voie de déclassement », en situation d'apprentissage de la *disqualification sociale*, qui connaissent un éloignement de la sphère du travail, mais peuvent espérer une réinsertion. Les services sociaux sont utilisés ponctuellement, mais encore mis à distance.
- **les assistés** : assistance « différée », « installée » ou « revendiquée », selon la motivation au retour au travail, le degré de dépendance et la relation aux services sociaux.
- **les marginaux**, qui ne peuvent plus guère espérer une réinsertion économique et sociale. Ils sont dans une situation d'infra-assistance et n'ont plus qu'à résister au stigmatisme à travers les attitudes de *marginalité conjurée* (avec une attitude de résistance à la disqualification, même si le changement de comportement et d'identité paraît inévitable) ou bien de *marginalité organisée* (avec la rationalisation de la vie quotidienne d'exclu et la recherche d'espaces d'autonomie).

L'auteur complète cette typologie des « carrières morales » des bénéficiaires de l'action sociale, en étudiant la dynamique de la disqualification sociale à l'échelle de la cité, la construction d'une identité négative du quartier, les rapports sociaux vis-à-vis des services sociaux, et des habitants entre eux (avec les phénomènes bien connus de ragots, et de différenciation, afin de préserver sa dignité). Il remet néanmoins en cause l'idée d'une culture, voire d'une conscience, communes à tous ces habitants de la cité : les interventions différenciées des services sociaux sont un facteur important d'hétérogénéité des expériences dans la cité, en dépit de certaines manifestations de partage et de solidarité.

Les travaux de Simmel et de Paugam appellent plusieurs réflexions de ma part. En premier lieu, comme l'entendent les deux auteurs, la pauvreté est en effet, une notion éminemment relative, « construite socialement », et les pauvres ne sont pas en dehors mais dans la société. Paugam précise que la pauvreté a une fonction économique :

*« ...l'un des problèmes du marché du travail c'est qu'il y a des emplois vraiment indésirables, dégradants, précaires. Or, si l'on ne s'en prend pas à ces formes d'emploi, c'est que l'on considère qu'elles ont un intérêt : elles permettent une régulation de l'activité économique en employant une main-d'œuvre bon marché, quitte à la priver de conditions de vie satisfaisantes. On ne cherche pas vraiment à freiner le développement de la précarité professionnelle parce qu'elle présente des avantages pour certains acteurs*

*économiques et qu'on ne voit pas trop comment on pourrait s'en passer. C'est un choix de société, d'une certaine manière »<sup>259</sup>*

Je rejoins en partie l'analyse de ces deux auteurs, notamment en ce qui concerne le fait que les pauvres ne sont pas en dehors mais dans la société et qu'ils ont une fonction économique. Toutefois, je m'interroge quant au rôle qu'ils attribuent à l'assistance dans la détermination de la condition de pauvre. Pour ces auteurs, c'est l'assistance qu'une personne reçoit de la collectivité *qui détermine son statut de pauvre*, cette « position d'assisté » serait donc la marque identitaire des pauvres, le critère de son appartenance à une strate spécifique de la société. Dans leurs perspective on pourrait même remplacer la notion de pauvre para celle d'assisté :

*« ...Ce n'est qu'à partir du moment où ils (les pauvres) sont assistés, ou peut-être dès que leur situation globale aurait dû exiger assistance, bien qu'elle n'ait pas encore été donnée, qu'ils deviennent membres d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne demeure pas uni par l'interaction de ses membres mais par l'attitude collective que la société en tant que tout, adopte à son égard... »<sup>260</sup>.*

Dans le prolongement de l'analyse de Simmel, Paugam souligne que la sociologie de la pauvreté renvoie à l'analyse approfondie d'un groupe réel à qui la société reconnaît un statut social d'assisté<sup>261</sup>.

La pauvreté est ainsi perçue comme une condition socialement reconnue et les pauvres comme un ensemble de personnes dont le statut social est défini, pour une part, par des institutions spécialisées de l'action sociale qui les désignent comme tels. Or, l'enquête menée dans le cadre de cette thèse, conduit à s'interroger quant à ce présupposé qui lie de façon systématique les pauvres et les institutions d'assistance : peut-on pour autant dire que l'exclusion est créée uniquement par les institutions chargées de l'assistance aux pauvres ?, peut-on remplacer la notion de pauvre par celle d'assisté ?. Ce présupposé pourrait se confirmer dans des sociétés dont la protection sociale et l'assistance aux pauvres sont fortement développées, faut-il encore considérer, pour ce qui concerne la France, la situation des immigrés irréguliers qui n'ont aucun revenu et qui ne peuvent pas faire appel à l'aide sociale légale. Il en est de même pour les travailleurs pauvres et certaines personnes retraitées qui ont du mal à assumer leurs charges courantes (alimentation, loyer, électricité, frais de santé) dont les revenus se trouvent légèrement au dessus du seuil légal de pauvreté. Ils sont de ce fait, « hors barèmes » par rapport à l'aide sociale légale. Ils ne sont donc pas « assistés », mais ils sont pauvres dans la mesure où ils ne peuvent pas subvenir à leurs besoins essentiels.

---

<sup>259</sup> PAUGAM, Serge. *La pauvreté, un choix de société* IN Regards.fr [En ligne : <http://www.regards.fr/societe/serge-paugam-la-pauvrete-un-choix>], p.1.

<sup>260</sup> SIMMEL Georg. *Les pauvres ?* Paris ? PUF, collection Quadrige- Grandes textes, 1998, p.98.

<sup>261</sup> Serge PAUGAM. *La disqualification sociale*. Paris, PUF, Collection Essais-Débats , 3<sup>ème</sup> édition, p. 24.

En ce qui concerne les pays sous-développés comme le Pérou, où le système de protection sociale est quasi inexistant et où les pauvres, faute de moyens ou de volonté de l'Etat, sont obligés de créer leurs propres stratégies de survie. La marque identitaire des pauvres dans ces pays n'est pas le fait d'être « assistés » par des institutions d'aide sociale (puisqu'elles n'existent pas) mais les privations matérielles quotidiennes (eau, alimentation, électricité, logement) ainsi que les difficultés d'accès à des services essentiels (éducation et santé principalement); en somme, les conditions inhumaines dans lesquelles ils vivent. Ils ne sont pas « assistés » mais ils sont bien « pauvres ».

A ce sujet, Serge Paugam précise que dans les pays en voie de développement il y a bien des mécanismes institutionnels et politiques qui visent à identifier les populations pauvres mais, à la différence des pays comme la France, cela se fait non pas par l'assistance, qui est très limitée, mais par le biais d'un *démarquage spatial*, d'une *cartographie* permettant de bien identifier les zones urbaines qui sont peuplées de gens en attente d'un meilleur logement :

*« On voit dans ces bidonvilles, des habitations en tôle ou en bois et progressivement se transformer en maisons en briques ; mais sans le confort pour autant, on a ainsi tout un continuum de situations plus ou moins dégradées dans l'espace urbain, mais finalement, c'est la société qui laisse se développer ces formes d'habitation car elles correspondent à des besoins de fonctionnement de l'économie...Finalement pour les migrants venant d'autres régions, de régions rurales par exemple, ou d'autres pays...le fait d'habiter dans ces quartiers c'est comme une transition douce vers une intégration à la ville peut être un jour dans un autre quartier. Le repérage institutionnel des pauvres se fait non pas par des institutions d'action sociale mais par le type d'habitat et par la ségrégation spatiale qui existe dans les villes Par le biais de la planification urbaine que l'on délimite la pauvreté, dans le cas de Villa El Salvador par le traitement que l'on donne à une population particulière qui est défini par l'habitat, des décisions politiques sont prises pour repousser ces populations dans ces zones-là. Par ailleurs, dans ces pays les gouvernements laissent intervenir d'autres acteurs dans les zones défavorisées telles que les organismes non gouvernementaux (ONG) étrangers qui développent une forme d'assistance, et qui font d'une certaine façon le travail que les pouvoirs publics ne souhaitent ou ne peuvent pas effectuer ... »<sup>262</sup>.*

Les compléments de Serge Paugam amènent les réflexions suivantes. Au Pérou et en Amérique Latine en général, le démarquage spatial de la pauvreté qu'il évoque ne concerne la majorité des situations d'extrême pauvreté, c'est-à-dire celles des ménages qui se trouvent bien en deçà du seuil officiel de pauvreté et qui, faute de moyens, se retrouvent dans les périphéries des villes côtières, les bidonvilles et dans les centres-villes dégradés, les « *tugurios* » qui portent les stigmates de la grande misère, leurs habitants étant marqués également par des images fortement médiatisées les associant systématiquement à la délinquance et à l'oisiveté. En dehors de ces situations, au Pérou, il n'y a pas une démarcation spatiale nette, bien au contraire, la pauvreté y est omniprésente, aussi bien dans les villes côtières que dans les villages de la Sierra et de l'Amazonie péruvienne ; même si elle est fortement concentrée et visible dans le secteur

---

<sup>262</sup> Entretien avec M. Serge PAUGAM. Paris, Décembre 2010, effectué par Carola ORTEGA-TRUR. Cf. Annexe 7.

rural et dans les principales capitales de la côte y compris dans les quartiers riches où les ménages aisés emploient des personnes sans revenu, souvent des migrants de la Sierra qui acceptent en échange du gîte et d'un maigre salaire, de faire des travaux dits « domestiques » (ménage, cuisine, garde d'enfants, jardinage), parfois dans des situations proches de l'esclavage moderne, sans aucune protection sociale ni contrôle des pouvoirs publics.

De même, à la différence de leurs homologues des pays développés, les travailleurs sociaux péruviens qui interviennent dans les zones les plus pauvres de ce pays ne peuvent pas centrer leurs interventions sur le suivi individuel, faute de moyens d'assistance. La protection sociale est peu développée et réservée aux seuls salariés, le RSA et les autres prestations sociales ou familiales que l'on connaît en France n'y existent pas. Ces travailleurs sociaux souvent employés par des ONG aux moyens matériels bien réduits ne peuvent que s'appuyer sur la solidarité et l'entraide des habitants pour construire avec eux des actions collectives et des projets de développement local. Comme nous le verrons plus loin, cette interrogation sur la place de l'assistance dans la catégorisation des pauvres peut s'étendre également à une partie de la population des zones urbaines sensibles en France. Ainsi, à Borny, les travailleurs sociaux interrogés expriment des inquiétudes quant à une frange minoritaire de la population qui échappe à l'action des services d'action sociale : retraités à ressources modestes, ménages sans enfant et en emploi précaire, entre autres, qui, de par leurs ressources situées légèrement au dessus des barèmes de l'aide sociale, ne peuvent pas prétendre à des aides financières ni à des dispositifs de soutien spécifique (CMUC, actions d'insertion sociale et professionnelle) :

*Ce n'est pas parce qu'on vit dans une cité HLM qu'on est forcément connu des services sociaux, il y a des gens très pauvres ici à Borny qui ne viennent pas voir le service social parce que nous ne pouvons pas faire grand chose pour eux... ils sont hors barèmes ...à part les écouter et les orienter vers des associations caritatives ou leur conseiller de faire valoir leurs droits à une pension alimentaire de leurs propres enfants, souvent confrontés à des situations encore plus précaires...une fois qu'ils ont réglé leurs charges courantes il ne leur reste pas grand-chose...on les voit fouiller dans les poubelles de grandes surfaces, sans mutuelle, ils refusent de se soigner et ont les retrouve plus tard, dans une situation plus dégradée»<sup>263</sup>*

Au regard des critères que les organismes d'action sociale fixent pour l'octroi des aides financières, les ménages dont parlent ces travailleurs sociaux ne sont pas « pauvres » mais ils vivent des privations matérielles réelles qui, faute d'aides institutionnelles, les amènent à vivre « à découvert » bancaire ou à contracter des crédits pour arrondir les fins de mois, une fois installés dans la sphère du surendettement ils n'arrivent plus à subvenir à leurs besoins premiers : alimentation, logement (saisies sur revenus, procédures d'expulsion locative), ni à accéder aux soins médicaux, faute d'argent pour

---

<sup>263</sup> Extrait d'un entretien avec un groupe d'assistants sociaux de secteur

payer une mutuelle, par exemple. La pauvreté peut donc exister indépendamment de la relation avec les organismes d'assistance sociale et des aides accordées par ces services. Ainsi, tant dans les pays en voie de développement que dans les sociétés les plus développées, il existe des pauvres qui ne sont pas assistés, la notion de « pauvre » ne peut donc pas toujours être remplacée par celle « d'assisté ».

- **LES APPROCHES FONDEES SUR LES COMPOSANTES ECONOMIQUES**

Les définitions de la pauvreté issues des approches économiques sont les plus répandues au niveau international, elles s'intéressent davantage aux aspects monétaires et de mesure de la pauvreté qu'à la place des pauvres dans la société. Malgré leurs limites, elles sont à la base des données statistiques officielles en France et au Pérou mobilisées dans le cadre de cette étude. C'est pourquoi, il est important de les présenter.

Dans ces approches la définition et la mesure de la pauvreté sont loin de faire consensus. Ainsi, trois courants différents s'opposent au sein de cette catégorie : celui de la *pauvreté monétaire* avec sa dimension statistique et quelque fois éloignée de la réalité des populations pauvres, la *pauvreté en termes de manque ou de privation de biens premiers* dont l'idéal est fondé sur des arguments philosophiques, et enfin, la *pauvreté en termes de « capacités »* manquantes qui privilégie une définition de la pauvreté liée aux ressources et aux caractéristiques de l'individu et de son environnement.

#### ☞ **La pauvreté monétaire**

Traditionnellement, la pauvreté est mesurée en termes monétaires ou par rapport à un niveau de consommation. Selon cette approche qui explore la pauvreté en tant que non réalisation d'un certain standard de vie, la pauvreté est le manque d'argent qui entraîne des difficultés pour se nourrir, s'habiller, se loger. Les différences de revenu ou de consommation permettent de rendre compte des différences des conditions de vie, les pauvres étant ceux qui, faute de ressources ne peuvent pas, acquérir un panier de biens et des services nécessaires à leur survie. Un seuil de pauvreté est ainsi construit à partir de ce panier et l'individu est considéré comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur à ce seuil de pauvreté.

Du fait de sa simplicité, cette approche est couramment utilisée au niveau international pour définir les individus pauvres et mesurer le taux de pauvreté d'une population. Deux méthodes de mesure de la pauvreté y sont observées : la méthode dite de *pauvreté absolue* et celle de la *pauvreté relative*. C'est d'abord à travers les études empiriques de la pauvreté que l'opposition entre les deux méthodes (absolue et relative) est apparue.

- La pauvreté absolue

Cette méthode fait référence à un niveau de vie minimum, identique en tous lieux et en tous temps. Elle fait référence principalement aux premiers travaux menés sur la pauvreté au Royaume-Uni, à la fin du siècle dernier par Charles Booth et Seebohm Rowntree (Angleterre)<sup>264</sup>. La pauvreté était alors évaluée à travers un seuil de subsistance minimale dont la mesure concrète était fournie par la valeur d'un panier de biens et services. La reconduction de ces enquêtes, sur la base des mêmes seuils absolus de subsistance que ceux définis par Rowntree, conduisit à la conclusion que la proportion d'ouvriers « pauvres » était passée de 31% en 1936 à 3% en 1951. Pour certains, la pauvreté au Royaume-Uni avait été éradiquée. Pour d'autres, en revanche, ce constat était erroné et masquait le fait qu'un grand nombre de personnes continuaient à vivre dans la misère et ne parvenaient pas à satisfaire des besoins essentiels.

Selon l'approche absolue, le seuil est fixé, depuis les travaux de Booth et Rowntree, en fonction d'un panier de biens alimentaires et non alimentaires nécessaires à la survie quotidienne (2400 calories par jour et par adulte, pour la pauvreté et 1800 pour l'extrême pauvreté). Les biens non alimentaires comprennent l'habillement, le transport, l'hygiène, l'eau et l'énergie.

La pauvreté absolue d'hier, qui considérait le minimum alimentaire comme indispensable au maintien de la vie et qui renvoyait aux images des famines et de mortalité infantile, est encore présente dans certains pays du tiers monde, ainsi que dans les pays riches (Etas Unis et Canada par exemple). Toutefois, si auparavant, dans une société où l'alimentation était l'essentiel du budget d'un ménage et la consommation d'un minimum de denrées alimentaires suffisait, aujourd'hui, dans une société où la consommation s'est diversifiée, ce minimum alimentaire est particulièrement varié et relatif au temps mais aussi à l'espace. Ainsi, les aliments considérés comme indispensables ne sont pas les mêmes en Europe, en Afrique ou en Amérique Latine ; mais cette relativité de la pauvreté absolue ne doit pas se confondre avec « *la pauvreté relative* ». Cette dernière prend en compte, à côté du minimum vital, les autres éléments nécessaires à une vie « normale » relativement à une société donnée, à son niveau de développement et à son époque. Elle considère que le minimum vital n'est pas exclusivement réduit à la seule

---

<sup>264</sup> La *ligne de pauvreté primaire* constitue le principal apport de S. RONWTREE (Angleterre). Pour l'établir, il avait choisi d'exclure les besoins sociaux (loisirs, culture, transport, etc.) et de ne retenir que les dépenses incompressibles (logement et alimentation) de manière à fixer cette ligne à un niveau très bas. Il évalue par ailleurs les besoins physiologiques d'un individu en mobilisant pour la première fois, les travaux de certains nutritionnistes qui avaient analysé la composition des aliments en protéines, lipides et glucides. Il retient leur évaluation des besoins nutritionnels minima, avant de convertir ces besoins élémentaires en quantité de différents aliments, puis, en termes monétaires.

In Jacques RODRIGUEZ. *Aux origines de la sociologie anglaise*. Cahiers d'Economie Politique N° 59. *Pauvreté et misère dans l'histoire de la pensée économique*. l'Harmattan ? Paris 2010. pp 233

satisfaction des besoins alimentaires et qu'il y existe d'autres manifestations de la pauvreté.

Actuellement, la Banque Mondiale situe le seuil de pauvreté (absolue) en dessous de 2 dollars par jour et l'extrême pauvreté en dessous de \$1,25 par jour<sup>265</sup>.

- La pauvreté relative

Critiquant la définition des seuils absolus de pauvreté, des chercheurs comme Peter Townsend proposèrent une autre méthode : l'approche « relative » de la pauvreté. L'argumentation théorique développée par ces chercheurs reposait sur deux points. D'abord, la satisfaction d'un même besoin nécessite des ressources dont la composition et le volume changent selon les lieux et les époques. Ensuite, les attentes et les obligations qui pèsent sur les membres d'une communauté évoluent également. Cependant, la méthode empirique, qu'ils proposaient pour définir concrètement une ligne de pauvreté « relative », se référait à un critère, comme par exemple un certain pourcentage du niveau de vie moyen qui traduisait surtout un degré d'inégalité.

Contrairement à la précédente, la méthode relative évoque un niveau de vie normal ou courant, variable en fonction de l'époque et de la société. Selon l'approche relative, le seuil de pauvreté est fixé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population, avec comme référence le *revenu médian* qui sépare la population en deux, c'est-à-dire que la moitié de la population a un revenu plus élevé, et l'autre moitié un revenu inférieur. Eurostat fixe le seuil de pauvreté relative à 60% du niveau de vie médian européen. L'Insee, pour la France, le fixe à 50% du revenu médian français mais depuis 2008, le barème européen tend à s'imposer.

Ce mode de mesure est critiqué pour être plus une mesure des inégalités que de la pauvreté, ce qui se traduit par des effets qui interrogent l'efficacité de la méthode : un enrichissement de la population la plus riche, au-dessus du revenu médian, ou de la population la plus pauvre, en dessous du niveau de pauvreté, ne change rien à l'indicateur, tandis qu'inversement un appauvrissement de la classe moyenne en faisant passer une partie sous le revenu médian va faire baisser ce dernier et *réduire* la pauvreté apparente, un enrichissement inverse augmentant le revenu médian avec l'effet inverse (augmentation de la pauvreté). Cette définition trouve également une autre limite, le revenu ou les dépenses de consommation ne rendent pas compte d'autres aspects importants : espérance de vie, alphabétisation accès à l'éducation par exemple.

---

<sup>265</sup> Wikipedia [http://fr.wikipedia.org/wiki/Seuil\\_de\\_pauvret%C3%A9](http://fr.wikipedia.org/wiki/Seuil_de_pauvret%C3%A9)

La distinction entre approche absolue et approche relative n'est pas uniquement conventionnelle, elle traduit également deux perceptions différentes de la pauvreté, et des politiques sociales à conduire pour l'éradiquer. La première approche plus conservatrice et libérale, donne elle la primauté à l'individu, l'important étant la satisfaction de ses besoins individuels fondamentaux, alors que la seconde, renvoie à l'idée selon laquelle l'homme ne se réalise qu'au sein de rapports sociaux, les inégalités sociales et économiques constituant des sources de discrimination.

### 🔗 **La pauvreté multidimensionnelle**

Les approches non monétaires sont soutenues, surtout ces dernières années, par les partisans de l'école dite des besoins des biens premiers et ceux de l'école des capacités ou « capacités » et des fonctionnements avec Amartya Sen<sup>266</sup> à sa tête. Elles analysent la pauvreté en tenant compte de plusieurs dimensions. Ainsi, la pauvreté est vue comme une privation multiple qui ne peut pas se réduire au seul manque de ressources. Les pauvres ne sont pas seulement ceux qui ne peuvent pas satisfaire leurs besoins essentiels relatifs à la nourriture, au logement, à l'habillement, à la santé, à l'éducation mais ils éprouvent également un manque de libertés réelles et formelles, autrement dit, comme un manque de capacités d'être et de faire.

#### ❖ L'approche par les capacités ou « capacités »

L'économiste indien Amartya Sen<sup>267</sup> approche la pauvreté en termes de "*capacités*", au sens de "*capacités à être ou à faire*", les pauvres étant ceux qui ne possèdent pas ces capacités à être ou faire. Pour Sen, la vision selon laquelle la pauvreté se réduit au manque de ressources monétaires uniquement est très limitée car elle ne tient pas compte de la condition physique de l'individu ou de ses accomplissements personnels. Dans *Poverty and Famines*, texte fondateur de la notion de capacité, il remarque que les famines sont plutôt le résultat d'un dysfonctionnement dans la capacité d'appropriation des ressources que de la pénurie alimentaire en elle-même.

Ainsi, être dépendant d'un accès unique aux ressources est une caractéristique des groupes vulnérables, ce que Sen met en lumière grâce à une carte des possibilités

---

<sup>266</sup> Amartya SEN : Philosophe et économiste, il a obtenu le Prix Nobel d'Economie 1998, il a été à l'origine, dans les années 60, d'avancées décisives dans le domaine de l'économie du développement, en élucidant les contradictions qui existent entre la recherche de règles qui " agrègent " de manière acceptable les préférences individuelles et le strict respect des libertés. Ses réflexions l'ont aussi amené à mettre l'accent sur l'idée que toute théorie du choix social dépend de la définition et de la comparaison du bien-être des individus. Il a montré la nécessité de passer d'une approche fondée sur une mesure des revenus individuels à une appréciation des opportunités que procurent ces revenus

<sup>267</sup> BISIEUX Raphaëlle. *Comment définir la pauvreté : Ravallion, Sen ou Rawls ?* IN L'Economie Politique N° 49. Alternatives Economiques. Paris, janvier 2011, pp. 8-15.

d'accès aux ressources afin de comprendre les dynamiques de la famine<sup>268</sup>. Le concept de capabilité qui découle de cette étude est celui d'un bien-être mesuré par ce qu'une personne réussit effectivement à accomplir avec les ressources dont elle dispose, compte tenu de ses caractéristiques personnelles et des circonstances extérieures. Une idée supplémentaire se trouve dans la notion de capabilité: l'individu est certes capable de certains accomplissements, ceux-ci étant à sa portée, cependant l'accent n'est pas mis sur l'idée de résultat, d'accomplissement effectif, mais véritablement sur la capacité à être ou faire. Amartya Sen propose ainsi l'approche des capabilités en contraste avec deux théories populaires à l'époque: la pauvreté monétaire fondée sur la satisfaction par les ressources (notamment Martin Ravallion) et la pauvreté au sens de John Rawls.

Cette approche considère que ce qui permet de réduire la pauvreté n'est pas la possession de biens, mais ce que les individus qui possèdent ces biens sont capables d'en tirer. Les biens ou les ressources deviennent des moyens pour chacun d'entre nous de réaliser la vie qu'il souhaite mener. Cette approche multidimensionnelle ne réduit pas la pauvreté aux seules ressources monétaires. Dans cette perspective, la pauvreté n'est plus perçue uniquement comme un manque de ressources (monétaires ou en termes de biens et services), mais comme une inadéquation des « capabilités » de l'individu, compte tenu de son environnement social et de ses caractéristiques personnelles. Cette approche met l'accent sur l'importance de la liberté d'accomplir dans la mesure du bien-être des individus.

Amartya Sen souligne ainsi que la pauvreté est un concept qui traduit l'incapacité de satisfaire un certain nombre de besoins essentiels et non des différences dans le degré de satisfaction de ces besoins, ce qui relèverait plutôt d'une approche en termes d'inégalité. Mais pour autant, précise Sen, cela ne signifie pas que les moyens ou les ressources nécessaires à la satisfaction de ces besoins restent fixes dans le temps. Par exemple, les biens nécessaires pour qu'un enfant puisse suivre correctement son programme scolaire ne sont pas les mêmes aujourd'hui qu'il y a cinquante ans. Sen ajoute aussi que la gamme de ces besoins peut bien sûr évoluer. Une bonne illustration est ici fournie par les travaux de Marshall Sahlins qui a montré que les premières sociétés humaines de l'âge de pierre pouvaient être considérées comme des sociétés d'abondance. Même si leur niveau de vie était très bas, les hommes de cette époque n'étaient pas pour autant pauvres car leurs besoins étaient peu nombreux et pouvaient être satisfaits sans peine.

---

<sup>268</sup>BISIAUX Raphaëlle *Comment Définir la Pauvreté : Ravallion, Sen ou Rawls ?* In L'Economie Politique N° 49. Alternatives Economiques. Janvier, 2011.

Enfin, dans cette approche, la description des caractéristiques des biens d'un individu est souvent insuffisante pour évaluer le niveau de bien-être, il faut savoir également ce que l'individu parvient à faire et à être (beings and doings) avec les biens et les caractéristiques dont il dispose, ce que Sen désigne par « fonctionnements ». La capacité « d'une personne définit les différentes combinaisons de fonctionnements qu'il lui est possible de mettre en œuvre. D'après Sen, pour chacune des dimensions du développement humain, un individu ou un groupe va être confronté à deux problèmes. En premier lieu, l'accès à un certain nombre de biens, de services, d'informations ou la participation aux décisions ne sont pas les mêmes pour tous. Certains groupes peuvent être privés de droits ou de possibilités d'accès à la terre, au crédit ou à certains services comme l'éducation ou la santé, soit par le fait d'une discrimination (selon le genre ou selon l'ethnie par exemple) ou du fait des inégalités spatiales et économiques (comme l'absence d'école ou de dispensaire dans leur région). On parle alors de pauvreté d'accessibilité. En second lieu, chaque individu a un « stock d'actifs » particulier, qui est lié à ses caractéristiques personnelles, à son éducation, à son état de santé, au capital physique et financier qu'il possède, aux relations sociales qu'il entretient etc. On appelle ces « actifs » les potentialités. La pauvreté des potentialités exprime donc un déficit d'accumulation dans les domaines de la santé, de l'éducation, des biens matériels ou des relations sociales. Cependant, les potentialités ne peuvent être valorisées que si l'individu a l'opportunité sociale de le faire : Les capacités dépendent donc de l'accessibilité et des potentialités.

L'approche par les "capabilités" d'Amartya Sen avait permis un nouvel éclairage en montrant que les possibilités d'accès aux ressources par les individus devaient être prises en compte

De mon point de vue, l'approche de Sen permet de nouveaux approfondissements méthodologiques, qui ont favorisé la compréhension des aspects multidimensionnels du bien-être (dans le sens large du well-being) et des situations de pauvreté qui sont associées à des manques ou à des lacunes dans différents domaines : santé, éducation, alimentation, revenus, droits politiques, reconnaissance sociale etc. Toutefois, elle se révèle assez utopiste, personne n'étant véritablement libre des choix de vie qu'il fait, ce qui rend difficile l'identification des capacités liées parfois aux choix individuelles et parfois aux circonstances tout en sachant que ces choix individuels et ces circonstances s'inscrivent forcément dans un contexte économique et social donné qui les détermine en dernière instance.

❖ L'a théorie des biens premiers

John Rawls, philosophe et penseur politique, publia sa *Théorie de la justice* en 1971. Les similitudes présentes entre sa théorie et celle de Sen s'invitent à la comparaison, les deux théoriciens ayant par ailleurs eu un véritable et vivant débat dans les années 1980.

Antérieure à la théorie des *capabilités* de Sen, la *Théorie de la justice* de Rawls s'appuie sur la notion des *biens premiers*<sup>269</sup> : « est pauvre celui qui ne peut en disposer ». Elle s'articule autour de deux principes :

- chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous, compatible avec le même système pour les autres (principe d'égalité de liberté)
- les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon à ce que, à la fois, on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient à l'avantage de chacun, et à ce qu'elles soient attachées à des positions et des fonctions ouvertes à tous (principe de différence)

Aussi, des valeurs sociales telles que la liberté, l'égalité, les bases sociales du respect de soi, appelées "*biens premiers*" par John Rawls, doivent être utiles à chacun afin de l'aider à réaliser ses projets de vie; ils sont la base d'un véritable contrat social sur lequel s'entendent tous les membres de la société, et sont une condition nécessaire pour l'exercice de la justice et du bien<sup>270</sup>. La pauvreté est ainsi définie de manière universelle par le manque de biens premiers ce qui n'est pas aisé ; cela signifie qu'il est possible de définir un ensemble de besoins primaires universels, communs à tous, et sans tenir compte des particularités de chaque situation individuelle.

Sen et Rawls s'accordent sur le fait que la pauvreté monétaire est un outil réducteur pour mesurer l'ampleur et la complexité du phénomène. Toutefois, leurs arguments se situent à des niveaux différents. D'après Sen, la pauvreté monétaire ne rend pas compte des différences entre individus, ni des circonstances extérieures. Cette approche de la pauvreté ne tient donc pas compte des personnes qui ne parviennent pas à transformer leurs ressources en système d'appropriation permettant de répondre à leurs besoins. De même, la définition monétaire de la pauvreté ne reflète pas les choix de vie qu'une personne peut faire, comme le fait de jeûner ou de vivre modestement. Par ailleurs, Sen reproche à la théorie des « biens premiers » de Rawls de ne pas tenir compte du fait que les individus peuvent retirer différents degrés de satisfaction de biens premiers universels. la liste des biens premiers a été interprétée à tort comme étant liée à des

---

<sup>269</sup> Selon Rawls, ces besoins sont les suivants: droits et libertés de base (comme la liberté d'expression, d'association, de mouvement), choix de l'occupation (libre accès aux différents choix de vie), pouvoirs et prérogatives, revenu et richesse, et enfin, les bases sociales du respect de soi.

<sup>270</sup> BISIAUX Raphaëlle *Comment Définir la Pauvreté : Ravallion, Sen ou Rawls ?* In L'Economie Politique N° 49. Alternatives Economiques. Janvier, 2011.

faits sociaux, psychologiques et historiques, tandis que, selon lui, elle reflète plutôt un état abstrait des moyens dont un individu doit disposer afin de pouvoir vivre sa vie comme il l'entend. Rawls place ainsi le débat à un niveau plus philosophique.



*Source : Alternatives Economiques – Janvier*

Les approches économiques présentées dans les lignes précédentes traduisent des formes de conceptualisation de la pauvreté très différentes et illustrent en partie la difficulté à trouver une seule définition. Malgré leurs limites elles demeurent les plus répandues, notamment l'approche monétaire qui, aux yeux des Etats et des organismes internationaux, constitue encore aujourd'hui un instrument de mesure idéal, assez pointu pour permettre d'éviter le recours à des opérations complexes comme celles proposées dans les théories de Sen ou de Rawls. Cependant, comme le souligne Serge Paugam<sup>271</sup>, l'analyse scientifique de la pauvreté ne peut pas se satisfaire des seules approches économiques qui permettent, certes, de mesurer le bien-être d'une population en fonction du degré de développement technique et industriel ainsi que des politiques publiques, mais restent insuffisantes pour une analyse approfondie du phénomène en rapport avec les relations d'interdépendance entre les individus à l'intérieur d'une société comprise comme un ensemble. Ainsi, la pauvreté doit être envisagée dans sa complexité elle est *forcément multidimensionnelle et socialement construite*. Dans cette optique, il refuse toute analyse quantitative de la pauvreté fondée sur des seuils de revenus, tant elles proposent une vision unidimensionnelle de la pauvreté, considéré a priori comme un objet d'étude valide et pertinent, sans aucun travail de construction

<sup>271</sup> PAUGAM Serge. « *Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique* ». In : Genèses, 31,1998. pp. 138-159. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes\\_1155-3219\\_1998\\_num\\_31\\_1\\_1516](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1998_num_31_1_1516) ].

### **c) Une proposition de définition de la pauvreté**

La pauvreté constitue une notion centrale pour cette recherche, c'est pourquoi, en partant des approches diverses présentées dans ce chapitre et sans aucune prétention d'en faire une synthèse ni de donner des réponses définitives aux polémiques et aux nombreuses interrogations qu'elles soulèvent, il est proposé ici, en guise de synthèse, et avec le seul objectif de guider ce travail, les principaux éléments recueillis sur cette notion en sachant qu'il ne peut exister de définitions absolues de la pauvreté ni de l'exclusion sociale.

#### **Encadré 11**

##### **LA PAUVRETE**

La pauvreté est une notion éminemment relative, difficilement universalisable qui renvoie à un phénomène complexe et multiforme, en lien étroit avec la structure économique et le contexte socio-historique de la société où elle se développe. Elle traduit également les conceptions et représentations que leurs auteurs ont de la société. Cette relativité peut mieux être appréhendée lorsque l'on compare les époques et les contextes sociaux. Ainsi, ses manifestations ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse du Moyen Age ou du XXI<sup>ème</sup> siècle, dans les pays développés ou dans le tiers-Monde, en France ou au Pérou. Aussi, dans un même pays, elles peuvent varier selon les époques et les régions. C'est pourquoi, il n'est pas judicieux de chercher une définition scientifique, universelle et par ailleurs, distincte de celle vulgarisée socialement sans tomber dans le piège de la catégorisation de populations spécifiques dont on sait pertinemment que les frontières qui les distinguent des autres groupes sociaux ne sont jamais précises et définitives. Vouloir définir le «pauvre» ou «l'exclu» une fois pour toutes, en fonction de critères précis, jugés scientifiques, conduit, en réalité, à créer des catégories sociales nouvelles ou similaires à celles qui ont été construites socialement et à laisser entendre qu'il peut exister une science de la pauvreté ou de l'exclusion indépendante du contexte culturel spécifique de chaque société.

Cette difficulté à définir la pauvreté n'est pas sans lien avec les réalités diverses et complexes auxquelles renvoie cette notion<sup>275</sup>. La pauvreté est en effet, un phénomène multidimensionnel, avec de diverses facettes dont il faut tenir compte, elle est à la fois une perception, un sentiment<sup>276</sup> et un fait objectif qui se manifeste par une multiplicité de signes extérieurs couvrant l'ensemble des aspects de l'existence individuelle et collective. Longtemps limité aux seuls aspects monétaires, le terme a intégré progressivement des aspects non monétaires passant d'une approche principalement basée sur la non satisfaction des besoins matériels et physiologiques essentiels (se nourrir, se loger), à une approche qui intègre divers aspects sociaux, principalement, la participation à la vie sociale et politique, l'autonomie, le respect, l'estime de soi, entre autres. L'individu pauvre ne dispose pas de ressources réputées suffisantes pour vivre dignement dans une société. Il s'agit d'une absence ou insuffisance de ressources matérielles affectant la nourriture, l'accès à l'eau potable, les vêtements, le logement ou les conditions de vie en général ; mais également des difficultés d'accès à l'éducation, aux soins, au travail, à l'exercice d'une activité valorisante, au respect reçu des autres citoyens, d'un faible capital de relations sociales, d'une faible participation à la vie politique, d'un faible degré de liberté individuelle face aux institutions judiciaires, principalement. Ces difficultés, carences et déficits ne sont pas le résultat de facteurs individuels subjectifs, mais plutôt de processus socio-historiques et structureaux étroitement liés à la dynamique de production de la richesse.

Enfin, ce n'est pas le niveau de développement mais le modèle et la dynamique de croissance économique qui est à l'origine de la pauvreté, ainsi, le PIB d'un pays peut croître sans que la santé, l'éducation ou les situations de pauvreté n'évoluent positivement. Plus ce modèle est centralisateur et excluant et plus la pauvreté est présente et ce, quelque soit le niveau de développement du pays. On ne peut donc pas analyser la pauvreté sans tenir compte des mécanismes de répartition de la richesse et du pouvoir, ainsi que des processus de paupérisation des populations.

#### **d) La mesure de la pauvreté et ses méthodes**

Au niveau international on dispose aujourd'hui de méthodes très diverses et variées pour mesurer le niveau de développement économique et la pauvreté dans un pays. En effet, la quantité et la disponibilité des enquêtes auprès des ménages n'ont cessé d'augmenter et de se diversifier avec le temps, elles fournissent non seulement des données sur les revenus et les dépenses des ménages, mais également des mesures directes de la santé, notamment par l'anthropométrie, de la mortalité infantile, ainsi que des niveaux auto-déclarés de bien-être matériel et émotionnel. Elles sont basées sur des seuils ou des critères fixés préalablement de façon arbitraire, elles peuvent privilégier les ressources monétaires ou la satisfaction des *besoins humains*<sup>272</sup> et mesurer la pauvreté en termes absolus ou en termes relatifs. Ces données présentent un intérêt du point de vue de l'économie parce qu'elles permettent d'estimer le niveau de bien-être d'une population en fonction du degré de développement technique et industriel, ainsi que des modes d'intervention de l'Etat, toutefois, des problèmes d'interprétation et de cohérence demeurent entre ces différents types de données. Par ailleurs, ces méthodes se concentrent sur la catégorisation des privations et la quantification des pauvres sans analyser les facteurs déterminants de la pauvreté. De même, elles montrent leurs limites lorsqu'il s'agit d'étudier les relations d'interdépendance des individus au sein d'une société comprise comme un tout ou les dynamique spécifiques de certaines formes de travail précaire qui échappe aux mécanismes du marché et de la consommation telles que l'économie familiale et/ou informelle ou le travail des enfants.

Or, mesurer la pauvreté c'est avant tout, construire une image du problème en termes quantitatifs et qualitatifs, en fonction des hypothèses sur ses causes et des solutions pour l'éradiquer. Les données quantitatives issues de ces mesures sont sans aucun doute, utiles, mais elles ne montrent qu'une facette de la pauvreté et notamment de la pauvreté monétaire et demeurent des approximations partielles et parfois déformantes de ce phénomène. Par ailleurs, elles sont souvent axées sur l'aspect monétaire ce qui présente un inconvénient majeur car il n'est pas pertinent d'analyser la pauvreté d'un individu ou d'un groupe uniquement en fonction de ses revenus monétaires, de nombreuses réalités dans les deux pays étudiés étant exclues de la majorité des statistiques sur le pauvreté monétaire, notamment celles des travailleurs pauvres en France et des communautés paysannes au Pérou, très isolées et dont une partie importante de l'économie n'est pas monétarisée (autosubsistance, pratiques de solidarité et d'entraide, dons, troc, etc.). De par les mouvements migratoires internes, ces

---

<sup>272</sup> DESTREMAU Blandine, SALAMA Pierre. *Mesures et démesures de la pauvreté*. PUF. Paris 2002, pp. 6-7.

pratiques qui permettent de faire face à la pauvreté sont reproduites dans les zones urbaines. Enfin, l'établissement d'un seuil de pauvreté, aussi élaboré soit-il sera toujours arbitraire, ainsi en faire un préalable à l'étude de la pauvreté conduit à valider des catégories qui dans la réalité sont imprécises et fluctuantes.

Il est à noter que de nombreuses données statistiques fournies par l'INSEE (France) et par l'INEI (Pérou), ainsi que par des organismes internationaux (Eurostat, PNUD, CEPAL), issues de ces méthodes ont été mobilisées dans le cadre de cette étude, c'est pourquoi, malgré leurs limites, sont présentées ici les principales méthodes utilisées par les pouvoirs publics pour mesurer la pauvreté dans ces deux pays.

Reconnaître les limites des méthodes qui visent principalement à quantifier les pauvres et à produire des données statistiques sur leur situation ne veut pas dire qu'il faille se priver de ces indicateurs qui peuvent être utiles dans les comparaisons entre pays ou entre régions. Il est toutefois primordial de ne pas se limiter aux aspects purement statistiques. Si la quantification des pauvres constitue pour le sens commun un préalable à la réflexion, elle peut être pour le sociologue un véritable obstacle épistémologique, au sens où elle le conduit à une impasse et le prive d'une interrogation sur le sens même de la pauvreté.

### ❖ *LA MESURE DE LA PAUVRETE EN FRANCE*

En France et en Europe en général, il existe 3 méthodes principales pour mesurer la pauvreté<sup>273</sup>.

#### ➔ **L'approche par les revenus ou approche monétaire**

C'est la méthode la plus répandue dans le monde et la plus utilisée pour construire les statistiques de pauvreté. Il s'agit de comptabiliser les ménages ayant de faibles revenus. Pour cela, il faut d'abord déterminer un seuil de faibles revenus qui doit être défini de manière relative (par rapport à une référence donnée). En Europe, on utilise comme référence le revenu médian<sup>274</sup>. En France, jusqu'en 2008, le seuil de pauvreté a été fixé à 50% du revenu médian ; mais de plus en plus on tient compte également du seuil établi par la Communauté Européenne (Eurostat) qui s'élève à 60 % de ce revenu. Il est à noter qu'aucun seuil <sup>275</sup>n'est plus juste qu'un autre, c'est

---

<sup>273</sup> Entretien avec les responsables de l'INSEE – Lorraine. Etude sur la pauvreté en Lorraine, juin 2010.

<sup>274</sup> Le revenu médian partage la population en deux : la moitié gagne ce revenu ou moins, la moitié a un revenu supérieur

<sup>275</sup> **MESURE DU SEUIL DE PAUVRETE**

**Seuil de pauvreté absolue** : Pour le déterminer on cherche généralement à établir le coût des ressources essentielles qu'en moyenne un adulte consomme par an. Cette approche se fonde sur l'évaluation qui est faite de la dépense minimale pour assurer un niveau de vie tolérable. Il existe plusieurs méthodes d'évaluation absolue de la pauvreté. Toutes ces méthodes se basent sur des conventions normatives admises à un moment donné dans le pays ou dans une communauté donnée. La Banque Mondiale préconise un seuil normatif d'un dollar par personne et par jour; mais un seuil de deux dollars est

uniquement une question de convention statistique. On aurait pu tout aussi bien opter pour un seuil à 40 % ou 70 %. Ainsi Un individu est considéré comme pauvre quand son niveau de vie (après impôts et prestations sociales) est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil habituellement utilisé était de 50 % du niveau de vie médian en France, tandis qu'Eurostat (organisme européen) privilégie le seuil à 60 % qui est désormais le plus fréquemment publié. Le niveau de vie médian coupe la population en deux : autant gagne moins, autant gagne davantage.

Cette méthode présente de mon point de vue plusieurs limites :

- selon le seuil de pauvreté, la proportion de pauvres varie du simple au double. Ainsi, on peut considérer qu'il existe 3,6 millions ou 6,9 millions de pauvres, les écarts sont donc très importants.
- la connaissance des niveaux de revenus reste ambiguë : les statisticiens utilisent les "revenus fiscaux " qui excluent certains revenus de patrimoine. Par ailleurs, ces données n'intègrent pas dans le calcul les ménages étudiants qui, pour certains, connaissent la pauvreté, même si ce n'est pas le cas de leurs parents. Sont également exclus les contribuables vivant en collectivité (foyers de jeunes travailleurs, maisons de retraite, etc.) et les sans-abri, dont la situation de pauvreté ne laisse aucun doute.
- le nombre de personnes dans le ménage qui interviennent dans le calcul : une famille nombreuse vit moins bien qu'un célibataire avec le même revenu. Or, les statisticiens comptent le nombre "d'unités de consommation".

---

couramment employé. Ce seuil est difficile à estimer dans certains pays qui n'ont pas les moyens de tenir des statistiques nationales détaillées. Par ailleurs, à ce niveau de revenus, il faut tenir compte d'activités non marchandes, comme l'autoconsommation ou l'accès possible à des services publics. Cette méthode s'applique essentiellement dans le cadre des comparaisons internationales avec une prise en compte du pouvoir d'achat

Une autre approche de la pauvreté absolue est fondée sur la méthode du coût des besoins essentiels. Cette méthode consiste à estimer le niveau de revenu nécessaire à un individu pour satisfaire un besoin calorique normatif donné (2 450, 2 400, 2 200, 2 100 kcal ou tout autre niveau). Cette approche suppose la détermination de deux composantes du seuil de pauvreté : une composante monétaire et une composante non monétaire. Le seuil de pauvreté est la somme des deux seuils précédemment estimés. Dans certains pays comme le Pérou, ce seuil absolu correspond à un « panier de base » (canasta basica) avec des biens et services essentiels. Il est mis à jour en fonction de l'évolution du coût de la vie.

#### Seuil de pauvreté relative

Cette méthode de calcul tient compte du niveau de vie d'un pays. Le plus souvent on utilise une fraction du revenu médian : 50 % pour la France, 60 % pour l'Union Européenne (Eurostat).

Si le revenu de tous les habitants augmente de 20 %, le seuil augmente lui aussi de 20 %, et le taux de pauvreté reste identique et même dans certains cas une augmentation de certains revenus augmente le nombre de pauvres, en faisant monter le revenu médian qui sert de référence. Cette mesure apporte un éclairage objectif sur la pauvreté ressentie par une partie de la population. Mais elle est davantage une mesure d'une certaine inégalité de répartition des revenus : si le taux de pauvreté est élevé, cela signifie qu'il y a quelques personnes très riches et un grand nombre de personnes pauvres.

En France, l'Insee calcule également, en plus du seuil à 60 %, un seuil relatif correspondant à la moitié du revenu médian. En France c'est cette approche qui est privilégiée. En 2007, pour une personne seule, le seuil de pauvreté relatif est de 733 euros (seuil à 50 %) ou de 880 euros (seuil à 60 %). Pour un couple avec deux enfants de plus de 14 ans, le seuil est de 1 833 euros (seuil 50 %) ou de 2 200 euros (seuil 60 %).

En France, 4,216 millions de personnes (7,1 % de la population) vivent en dessous du seuil de pauvreté relatif de 50 % en 2006, et 7,862 millions de personnes (13,2 % de la population) vivent sous le seuil de pauvreté de 60 %. Ce nombre monte à 13,4% de la population (8 millions) en 2007<sup>7</sup>.

En France, aujourd'hui, un individu peut être considéré comme "pauvre" quand ses revenus mensuels sont inférieurs 977 € (60 % du niveau de vie médian). Le revenu pris en compte est le revenu dit "disponible", après impôts et prestations sociales.

Il est à souligner que, malgré le ralentissement de la croissance, depuis les années 1970, le revenu médian en France augmente et avec lui, le seuil de pauvreté. Ainsi, entre 1970 et 2009, le seuil de pauvreté à 50 % a doublé en euros constants passant de 388 à 795 euros (seuil à 50%). Les pauvres d'aujourd'hui paraissent donc beaucoup plus riches que ceux d'hier, mais, en réalité, ils ne vivent pas dans la même société : les besoins ne sont plus les mêmes.

<b>Tableau 22</b>			
<b>NOMBRE DE PERSONNES PAUVRES</b>			
UNITE : MILLIERS			
	Seuil à 40%	Seuil à 50%	Seuil à 60%
1970	-	6 500	9 187
1975	-	5 836	9 020
1979	-	4 898	7 918
1984	-	4 667	7 685
1990	-	4 214	8 337
1996	2 477	4 550	8 179
1997	2 347	4 433	8 042
1998	1 919	4 257	7 873
1999	1 739	4 109	7 745
2000	1 833	4 165	7 838
2001	1 752	3 984	7 757
2002	1 624	3 746	7 495
2003	1 697	4 078	7 578
2004	1 726	3 896	7 382
2005	1 917	4 270	7 766
2006	1 867	4 188	7 828
2007	1 855	4 281	8 035
2008	1 910	4 272	7 836
2009	2 023	4 507	8 173
2010	2 128	4 755	8 617
2011	-	8 729	4 856

Source : Insee, personnes vivant en métropole, hors étudiants.

Photo : Un SDF dans les rues de Paris

**Tableau 23**  
**INDICATEURS DE PAUVRETE**

	2008	2009	2010	2010*	2011*
<b>Seuil à 60 % de la médiane</b>					
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	7 836	8 173	8 617	8 520	8 729
Taux de pauvreté (en %)	13,0	13,5	14,1	14,0	14,3
Seuil de pauvreté (euros 2011/mois)	985	989	984	978	977
Niveau de vie médian des personnes pauvres (euros 2011/mois)	803	801	798	792	790
Intensité de la pauvreté (en %)	18,5	19,0	18,9	19,0	19,1
<b>Seuil à 50 % de la médiane</b>					
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	4 272	4 507	4 755	4 677	4 856
Taux de pauvreté (en %)	7,1	7,5	7,8	7,7	7,9
Seuil de pauvreté ( euros 2011/mois)	821	824	820	815	814
Niveau de vie médian des personnes pauvres (euros 2011/mois)	676	681	674	671	673
Intensité de la pauvreté (en %)	17,7	17,4	17,8	17,7	17,4

Source : INSEE

**- Le taux de pauvreté continue d'augmenter, mais plus modérément**

En 2011, 8,7 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire (définitions), qui s'élève à 977 euros par mois ; la moitié d'entre elles vivent avec moins de 790 euros par mois (tableau 2). À titre de comparaison, pour une personne seule, le socle du revenu de solidarité active (RSA) s'élève à 467 euros et l'allocation de solidarité pour personnes âgées (ASPA) à 742 euros (au 1er avril 2011), sachant que d'autres prestations complètent souvent le revenu disponible de ces allocataires. Le taux de pauvreté monétaire s'élève ainsi à 14,3 % de la population. En hausse de 0,3 point par rapport à 2010, il atteint son plus haut niveau depuis 1997. Cette hausse est la troisième consécutive, même si elle est plus modérée que celles enregistrées lors des deux années précédentes (+ 0,5 point en 2009 et + 0,6 point en 2010). L'intensité de la pauvreté (définitions) reste stable aux alentours de 19 % : les inégalités au sein des plus modestes sont de même ampleur qu'en 2010. La composition de la population la moins favorisée se modifie un peu : parmi les adultes pauvres, la part des retraités diminue, quand celle des actifs augmente. En effet, le taux de pauvreté des retraités baisse, passant de 10 % à 9,3 % (tableau 3). Cette amélioration provient de la revalorisation des pensions au 1er avril 2011 (+ 2,1 % pour le régime général) et de l'arrivée de retraités bénéficiant de carrières salariales plus favorables. Elle est due aussi à la revalorisation du minimum vieillesse au 1er avril 2011 (+ 4,7 % pour une personne seule et + 2,1 % pour un couple). Enfin, le taux de pauvreté des actifs progresse. Pour Serge PAUGAM, il existe un enjeu social et politique autour de la définition de cette méthode de mensuration de la pauvreté qui repose sur des hypothèses impossibles à vérifier et qui reflètent surtout *l'a priori* du statisticien.

- **Les chômeurs et les jeunes adultes plus touchés par la hausse de la pauvreté**

Le nombre d'actifs vivant sous le seuil de pauvreté progresse fortement, aussi bien parmi les salariés que parmi les chômeurs. Les premiers pâtissent d'une diminution des bas salaires en euros constants. Dans un contexte où le chômage est resté relativement stable en moyenne annuelle entre 2010 et 2011, la diminution du niveau de vie des chômeurs provient, elle, en partie de l'augmentation des durées de chômage. Elle s'accompagne d'une légère hausse du nombre de ceux qui ne perçoivent plus d'indemnisation. En effet, parmi les chômeurs, la part de ceux ayant deux ans ou plus d'ancienneté s'accroît de 1,7 point à 20,5 % et celle des chômeurs non indemnisés de 0,5 point à 46,4 %. Par ailleurs, les revalorisations des allocations chômage ont été inférieures à l'inflation (le salaire journalier de référence, par exemple, a été revalorisé de 1,5 % au 1er juillet 2011 après 1,2 % au 1er juillet 2010, soit une progression de 1,35 % en moyenne annuelle entre 2010 et 2011). Ainsi, le poids des revenus déclarés « perçus » (y compris indemnités de chômage, mais avant prestations sociales et impôts directs) diminue de 1,8 point dans le revenu disponible des chômeurs. Le taux de pauvreté des jeunes adultes (18 à 29 ans) s'accroît de 1,7 point en 2011 à 19,4 % (tableau 4) et leur niveau de vie médian diminue de 2,6 % après être resté stable en 2010. En effet, la part des jeunes ayant un emploi recule (- 1,4 point à 55,4 %) ; ils sont proportionnellement plus souvent au chômage (+ 0,4 point à 12,2 %) ou inactifs (+ 0,9 point à 32,3 %). En outre, ceux qui ont un emploi en 2011 sont plus souvent en contrat à durée limitée ou à temps partiel qu'en 2010. Ainsi, le taux de pauvreté des jeunes ayant un emploi a augmenté de 1,4 point en 2011 à 11,5 %, contre + 0,5 point à 8 % pour l'ensemble des personnes ayant un emploi.

➔ **L'approche administrative : les bénéficiaires des minima sociaux**

Cette méthode est basée sur la comptabilité des personnes qui reçoivent des aides institutionnelles (les minima sociaux) parce que leurs revenus sont en-dessous d'un niveau jugé minimum. Ces aides, essentielles à leur survie, demeurent inférieures au seuil de pauvreté, sauf dans le cas du minimum vieillesse.

La première limite de cette méthode réside dans le fait que certaines personnes en sont exclues : les jeunes qui sont considérés à la charge de leurs parents jusqu'à 25 ans et les personnes qui n'en font pas la demande.

Le nombre d'allocataires de minima sociaux s'établit en 2009 autour de 3,5 millions. En 2000, ce chiffre était de 3,3 millions, soit 152 000 personnes de moins. Le revenu minimum d'insertion (RMI) concernait jusqu'en juin 2009 le plus grand nombre de ces allocataires (1,15 million). Depuis, ce sont les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) qui sont les plus nombreux (1,3 millions). En comptabilisant les ayants droits (conjoint, enfants, etc.), plus de 6 millions d'individus vivent d'une allocation de ce dispositif.

<b>Tableau 24</b>	
<b>EVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU RMI ET API PUIS, RSA SOCLE</b>	
	<i>Nombre (Données corrigées des variations saisonnières)</i>
Décembre 2006	1 472 726
Décembre 2007	1 361 316
Décembre 2008	1 322 734
Décembre 2009	1 464 996
Décembre 2010	1 528 620
Décembre 2011	1 581 206
Décembre 2012	1 666 000

Source : Cnaf, France entière

Tableau 25

## NOMBRE D'ALLOCATAIRES DES MINIMA SOCIAUX

	2000	2005	2010	2012
Revenu minimum d'insertion	1 096 851	1 289 540	140 000	
Allocation de parent isolé	170 213	206 125	30 200	
Allocation aux adultes handicapés	710 902	800 959	914 900	963 129
Allocation supplémentaire d'invalidité (personnes âgées)	104 400	112 623	87 700	
Allocation de solidarité spécifique	446 987	401 582	360 700	
Allocation d'insertion ou allocation temporaire d'attente	32 200	34 600	44 500	
Allocations diverses en faveur des personnes âgées démunies	813 840	692 207	633 700	
Revenu de solidarité active	-	-	1 374 000	1 228 503
Revenu de solidarité (minimum social spécifique aux Dom)	-	9 963	13 100	
Ensemble	3 374 693	3 547 599	3 598 800	11 506 375

\* Le RSA remplace le RMI et l'API en France métropolitaine à compter du 1er juin 2009, puis le 1er janvier 2011 dans les départements d'outre-mer. Seule une partie du RSA (le RSA socle) est considérée comme un minimum social.

Source : CNAMTS, Cnaf, MSA, Drees, Unedic, Cnav, régime des caisses des DOM., France entière

### ➔ L'approche par les conditions de vie (privations)

Les approches par les revenus et par le nombre de titulaires de minimas sociaux ne permettent pas à elles seules de décrire la réalité sociale des plus défavorisés : le dénuement, l'impossibilité de subvenir à ses besoins essentiels (se nourrir, se loger, se vêtir) constituent selon cette troisième approche, des indicateurs indispensables pour mesurer la pauvreté. Elle est basée sur la prise en compte des privations (désirer un bien ou un service sans avoir les moyens de l'acquérir), elle est également appelée « *pauvreté en conditions de vie* ».

Selon cette approche initiée par Peter TONWSEND, la pauvreté peut également être définie plus subjectivement, en considérant comme pauvre celui qui déclare ne pas arriver à boucler ses fins de mois ou avoir du mal à équilibrer son budget avec le revenu dont il dispose.

Dans son livre *Poverty in the United Kingdom*, Peter TONWSEND, expliquait que la pauvreté ne peut et ne doit pas être simplement comprise en termes de carences matérielles : « *Les individus, familles ou groupes de la population peuvent être*

*considérés en état de pauvreté lorsqu'ils manquent des ressources nécessaires à l'obtention de l'alimentation type et qu'ils sont exclus des activités sociales ordinaires et du confort habituels dans les sociétés auxquelles ils appartiennent. Leurs ressources sont si significativement inférieures à celles qui sont déterminées par la moyenne qu'ils sont de fait, socialement exclus... »<sup>276</sup>*

Il s'agit donc de mesurer les privations de tous ordres que subit le ménage, pour ce faire, des enquêtes qualitatives sont proposées demandant aux ménages de les décrire : « pouvez vous ... (maintenir votre logement à bonne température, vous acheter des vêtements, etc.) » ?

Considérer les privations permet de définir la pauvreté *par les états*, par opposition à une définition *par les moyens*, dont la notion usuelle de pauvreté monétaire est le meilleur l'exemple. C'est aussi l'angle adopté par Amartya SEN dans ses analyses visant à dépasser la vision strictement monétaire de la pauvreté. Au-delà d'un certain nombre de privations, le ménage est dit *pauvre en conditions de vie*.

Cette méthode présente des avantages par rapport à celle de la pauvreté monétaire, notamment parce qu'elle ne nécessite que le décompte des privations subies par le ménage, opération statistiquement plus simple et aux résultats en principe plus précis. Toutefois, la sélection préalable des privations à prendre en compte constitue une difficulté majeure. Il est en effet très difficile, voire, impossible, de passer en revue avec chaque

ménage enquêté tous les biens et services qu'il est susceptible de consommer pour établir ceux dont il est privé. C'est un choix aussi difficile que celui du seuil de pauvreté de l'approche monétaire.

L'enquête *Standards de vie* réalisée par l'Insee en 2006<sup>277</sup> et l'*Eurobaromètre 67.1* commanditée en 2007 par la Commission Européenne, sont représentatifs des difficultés et avantages de cette méthode leur objectif étant d'analyser la perception que les Français et les Européens ont de la pauvreté ainsi que des privations qu'elle entraîne.

Dans ces enquêtes, les personnes interrogées ont été invitées (sur une liste de 53 privations portant sur les adultes et 21 privations relatives aux enfants) à juger s'ils considèrent les biens ou services correspondants comme « *nécessaires pour avoir un*

---

<sup>276</sup> Peter TONWSEND, cité par DEBORDEAUX Danielle. « La mesure de la Pauvreté ». IN Recherches et Prévisions N° 14-15. Décembre 1988-Mars 1989. p. 27

<sup>277</sup> ACCARDO Jérôme, SAINT PAUL Thibaut. IN « Qu'est ce qu'être pauvre aujourd'hui en Europe. L'analyse du consensus sur les privations ». INSEE, 2006. Pp.1-3.

*niveau de vie décent dans le pays dans lequel ils vivent* ». Ces privations touchent cinq domaines différents : les contraintes financières, le logement et son environnement, les biens durables, l'alimentation, l'habillement et les services de base, la sociabilité et les loisirs.

Dans cette enquête, la moitié des privations proposées sont jugées inacceptables par plus de 50 % des enquêtés, le consensus n'est net que sur un petit nombre de privations, témoignant d'une vision restrictive de la pauvreté limitée aux privations alimentaires sévères, aux manques fonctionnels relatifs à l'habillement, à la très mauvaise qualité du logement et aux difficultés à se soigner. Les items exprimant la privation de besoins non vitaux apparaissent moins souvent inacceptables.

Par ailleurs, en France comme en Europe, les opinions sont très diverses et personne ne s'accorde sur le même panier de privations inacceptables. Les descripteurs sociodémographiques usuels n'ont qu'un faible impact sur les réponses. Ils ne permettent pas de déterminer des groupes d'enquêtés où règnerait un consensus sur une norme de pauvreté particulière très différente de la norme globale. En revanche, il existe de grandes différences entre pays. Un effet « national » se dessine ainsi, soulignant la difficulté d'utiliser la notion de pauvreté en conditions de vie dans les comparaisons internationales.

Il est à noter que seuls les ménages ordinaires ont été interrogés, laissant de côté les personnes vivant dans une habitation collective (internat, caserne, maison de retraite...), ainsi que celles qui ne possèdent pas un logement (SDF). De ce fait, l'avis sur la pauvreté de ceux qui sont sans doute le plus concernés n'a pas été pris en compte.

Outre la non prise en compte de certains ménages, la limite la plus importante de cette méthode réside dans le fait qu'elle ne peut pas déterminer objectivement le niveau de privations permettant de considérer un ménage comme « pauvre ». Il n'est pas possible de déterminer le « taux de pauvreté » mais uniquement la part des personnes qui subissent telle ou telle privation. Le niveau de la pauvreté dépend très fortement des critères déterminés de façon subjective.

## ➔ Réflexions autour de la quantification des pauvres en France

Basée sur l'approche monétaire, l'enquête sur les niveaux de vie publiée par l'INSEE chaque année<sup>278</sup> confirme l'augmentation du nombre de français dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté<sup>279</sup> (954 € par mois) : 13,5% en 2009, contre 13% en 2008, soit 8,2 de pauvres. Selon la même étude, 2009 constitue *la première année pleine où se ressentent les effets de la crise amorcée en 2008* et qui a touché tous les ménages, tout particulièrement les plus modestes ce qui creuse davantage les inégalités sociales. Globalement, le niveau de vie des ménages les plus aisés augmente, et celui des ménages les plus modestes diminue, la pauvreté s'accroît.

A l'occasion de la publication de cette étude, Louis MAURIN, Directeur de l'Observatoire des Inégalités s'interroge quant à ces chiffres et à leur signification<sup>280</sup>.

*« La hausse de la pauvreté n'est pas surprenante dans un contexte de hausse du chômage. Cela dit, les commentaires sur les variations annuelles des données de l'Insee ont peu de sens pour un phénomène aussi structurel que la pauvreté ».*<sup>281</sup>

Je rejoins cette observation de Louis MAURIN, la question essentielle n'est pas tant de connaître combien de pauvres recense-t-on en France; ni la variation de ce chiffre d'une année à l'autre, mais plutôt de savoir comment la persistance de ce phénomène est-elle possible dans l'un des pays les plus riches au monde. Je reviendrai sur cette question dans la rétrospective du traitement de la pauvreté en France.

Comme précisé précédemment, depuis 2008, l'INSEE utilise le seuil européen de la pauvreté (60% du revenu médian) alors qu'il utilisait auparavant un seuil s'élevant à 50% de ce revenu. Ce saut de 50 à 60 % fait augmenter le seuil de 795 à 954 euros (pour une personne seule) et il entraîne des changements importants quant à la quantification des pauvres, dont le nombre passe de 4,4 à 8,2 millions. L'écart est important et les deux chiffres reflètent des réalités sociales bien différentes. Il me paraît important de s'interroger quant à la nécessité de ce changement de seuil et quant à l'absence d'un débat sur ce changement méthodologique.

La publication de cette étude et sa forte médiatisation permet d'entrevoir l'influence que peuvent avoir les données statistiques sur le débat public et sur l'élaboration des politiques publiques dans un pays où la pauvreté côtoie la grande richesse Tout en

---

<sup>278</sup> LOMBARDO Philippe, SEGUIN Eric, TOMASINI Magda. « Les niveaux de vie en 2009 » IN INSEE Première, N° 1365. Paris, Août 2011. pp1-2

<sup>279</sup> Seuil à 60% du revenu médian

<sup>280</sup> MAURIN Louis « La pauvreté augmente dans notre pays depuis 2002 » IN Journal Le Monde. 31 août 2011

<sup>281</sup> Ibid

reconnaissant leur utilité dans la connaissance de la pauvreté en France, ces statistiques peuvent, de mon point de vue, s'avérer dangereuses lorsqu'elles sont interprétées à des fins politiques.

En effet, le fait d'interpréter les statistiques de façon à afficher un chiffre élevé de pauvres peut permettre de sensibiliser les français aux réalités souvent dramatiques de ce phénomène, toutefois, cette interprétation peut entraîner également des effets de banalisation. A force d'élargir le terme pauvreté en y intégrant des catégories sociales diverses qui n'en faisaient pas partie auparavant, cette notion change de sens alimentant des discours qui tendent à relativiser le problème : « si les pauvres d'aujourd'hui ont le niveau de vie des classes moyennes des années 1970, un logement social et des aides institutionnelles, alors, leur situation n'est pas vraiment inquiétante » ou « si les pauvres en sont là, c'est que les aides que la société leur accorde ne les encourage pas à travailler ».

La logique inverse (minimiser le problème) est aussi dangereuse comme le montre le classement par catégorie des zones urbaines sensibles. En effet, à l'occasion de la mise en œuvre des Contrats Urbains de Cohésion Sociale, en 2006, dans un objectif de maîtrise des dépenses, la Délégation Interministérielle à la Ville avait proposé de classer ces quartiers en trois catégories<sup>282</sup> servant de base de calcul pour l'attribution de l'enveloppe budgétaire attribuée aux préfetures de région ainsi que pour la répartition des subventions.

Catégorie 1 : concerne les quartiers qui présentent des difficultés importantes et sur lesquels seront concentrés 80% des moyens du Fonds Interministériel à la Ville (FIV).

Catégorie 2 : concerne les quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindres mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques est néanmoins nécessaire (20% des crédits FIV).

Catégorie 3 : concerne les quartiers constituant une priorité moins importante et pour lesquels des moyens de droit commun seront mobilisés.

Avec des critères plus ou moins objectifs (comment déterminer si un quartier a des difficultés « importantes », « moindres » ou « moins importantes » ?), les 450 quartiers de la Politique de la Ville ont ainsi été classés par catégories, parfois de façon arbitraire, parfois en s'appuyant sur des chiffres de l'INSEE qui ne disposait que de données relatives au revenu et à l'emploi de ceux dont les contours correspondaient au découpage des IRIS.

---

<sup>282</sup> Circulaire du 15 septembre 2006

Depuis 2009, alors que l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) souligne l'accroissement de la pauvreté et des inégalités sociales dans ces territoires<sup>283</sup>, ainsi que la dégradation progressive de certains quartiers en catégorie 3, un nouveau classement est proposé, le terme Zones Urbaines Sensibles (ZUS) est désormais réservé aux seuls quartiers en catégorie 1, les autres quartiers deviennent ainsi des « quartiers prioritaires ». Ce changement entraîne comme conséquence la réduction apparente des zones urbaines sensibles. L'exemple de la Moselle, qui sera évoqué dans la deuxième partie de cette étude, est éloquent. Avant cette réforme, 45 ZUS étaient recensées, aujourd'hui 21 ZUS sont recensées. Ce nouveau chiffre cache la réalité d'autres quartiers pauvres de la Moselle dont la situation ne cesse de se dégrader, ainsi que celle de nouvelles poches de pauvreté, inconnues au moment de la mise en place des de CUCS, notamment, en ce qui concerne les centres-villes dans le bassin sidérurgique, le bassin houiller lorrain, à Sarrebourg et à Sarreguemines.

### ❖ **LA MESURE DE LA PAUVRETE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT**

En juillet 2010, l'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) avec le soutien du PNUD (*Programme des Nations Unies pour le Développement*) initiait une nouvelle mesure de la pauvreté, *l'indice de pauvreté multidimensionnelle* (IPM). Ainsi, à partir du rapport sur le développement humain de novembre 2010, l'IPM a remplacé *l'indice de pauvreté humaine* (IPH) pour les pays en développement.

L'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) représente les manques graves dont souffrent des individus de manière simultanée. Il identifie les manques simultanés des ménages sur l'ensemble des trois mêmes dimensions que pour *l'Indice de Développement humain - IDH-* (niveau de vie, santé et éducation). Ce nouvel indice rend compte de la pauvreté « aigüe », de ses multiples manifestations, en ne se limitant pas aux aspects économiques mais en éclairant différentes formes de privations avec le foyer comme unité de mesure.

La pondération des 3 domaines - Santé, Niveau de vie, Éducation - est identique (33,33%). Les 10 indicateurs le composant sont pondérés de la manière suivante :

---

<sup>283</sup> ONZUS. Rapport 2010. Editions du Conseil Interministériel à la Ville. pp. 8-9

Tableau 26

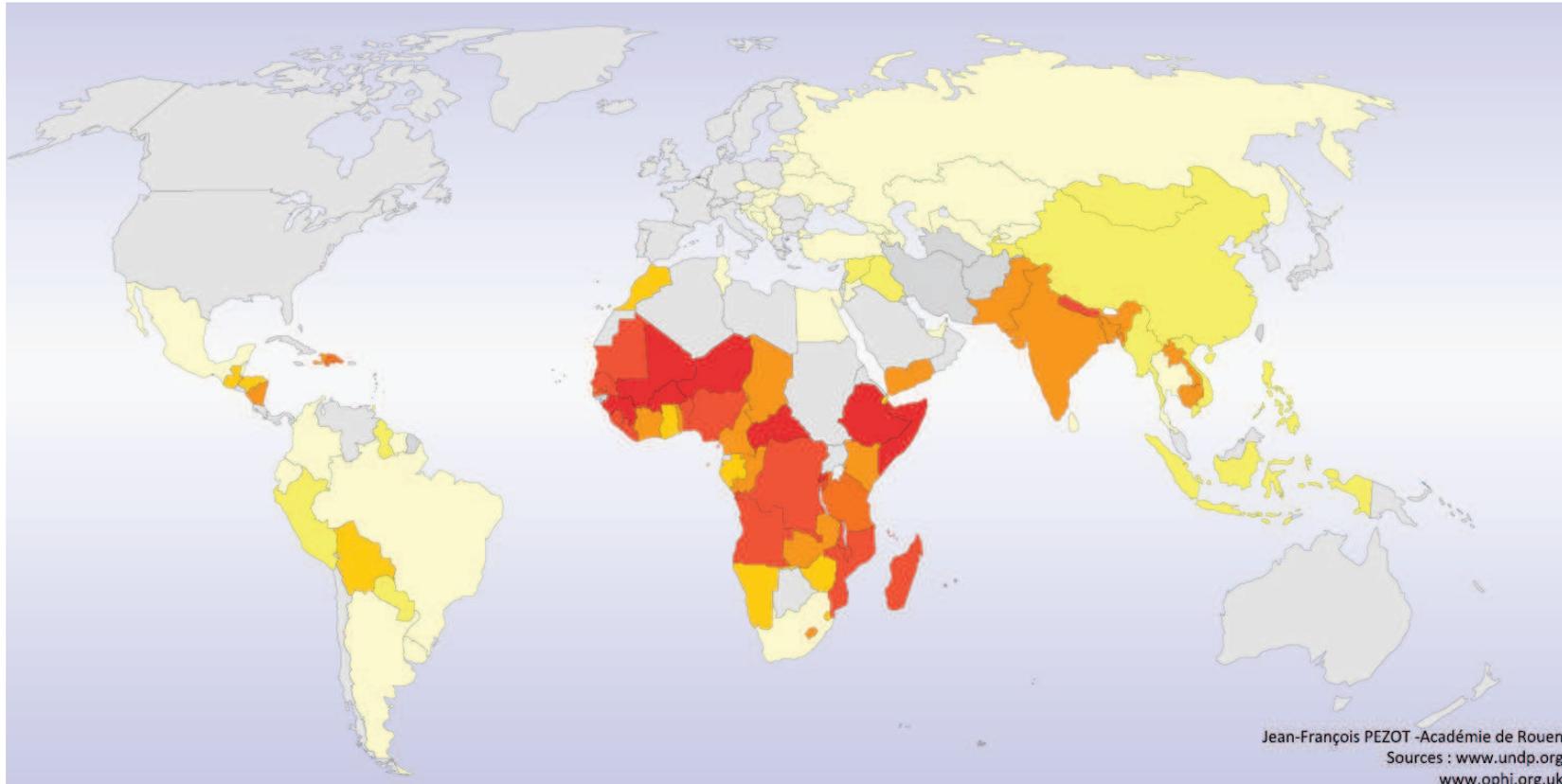
DOMAINE	INDICATEURS	PRIVATIONS RECENSEES	PONDERATION
SANTÉ	Mortalité infantile	Population vivant dans un foyer où un enfant est mort avant 5 ans	16,7%
	<u>Nutrition</u>	Population vivant dans un foyer où enfant ou adulte sont en état de malnutrition	16,7%
ÉDUCATION	Scolarisation	Population vivant dans un foyer où aucun membre n'a bénéficié de 5 années d'école	16,7%
	Sortie de l'école avant 8 années de scolarité	Population vivant dans un foyer où un enfant est sorti de l'école avant d'avoir terminé ses 8 années de scolarité	16,7%
CONDITIONS DE VIE	Électricité	Population vivant dans un foyer ne disposant pas d'électricité	5,6%
	Assainissement	Population vivant dans un foyer ne disposant pas de sanitaires	5,6%
	Eau potable améliorée	Population vivant dans un foyer n'ayant pas accès à une eau potable améliorée ou dont l'accès est éloigné de plus de 30 minutes de marche	5,6%
	Sol de l'habitat	Population vivant dans un foyer où le sol est en terre battue, en sable	5,6%
	Combustible d'alimentation	Population vivant dans un foyer où le combustible pour la cuisine est le bois, le charbon de bois ou les excréments animaux	5,6%
	Biens mobiliers	Population vivant dans un foyer ne disposant pas de plus d'un élément mobilier suivant : radio, TV, téléphone, bicyclette, motocyclette, voiture, tracteur	5,6%



Moto-Taxi à Villa El Salvador

Photo : Amigos de Villa

## INDICE DE PAUVRETE MULTIDIMENSIONNELLE (IPM)



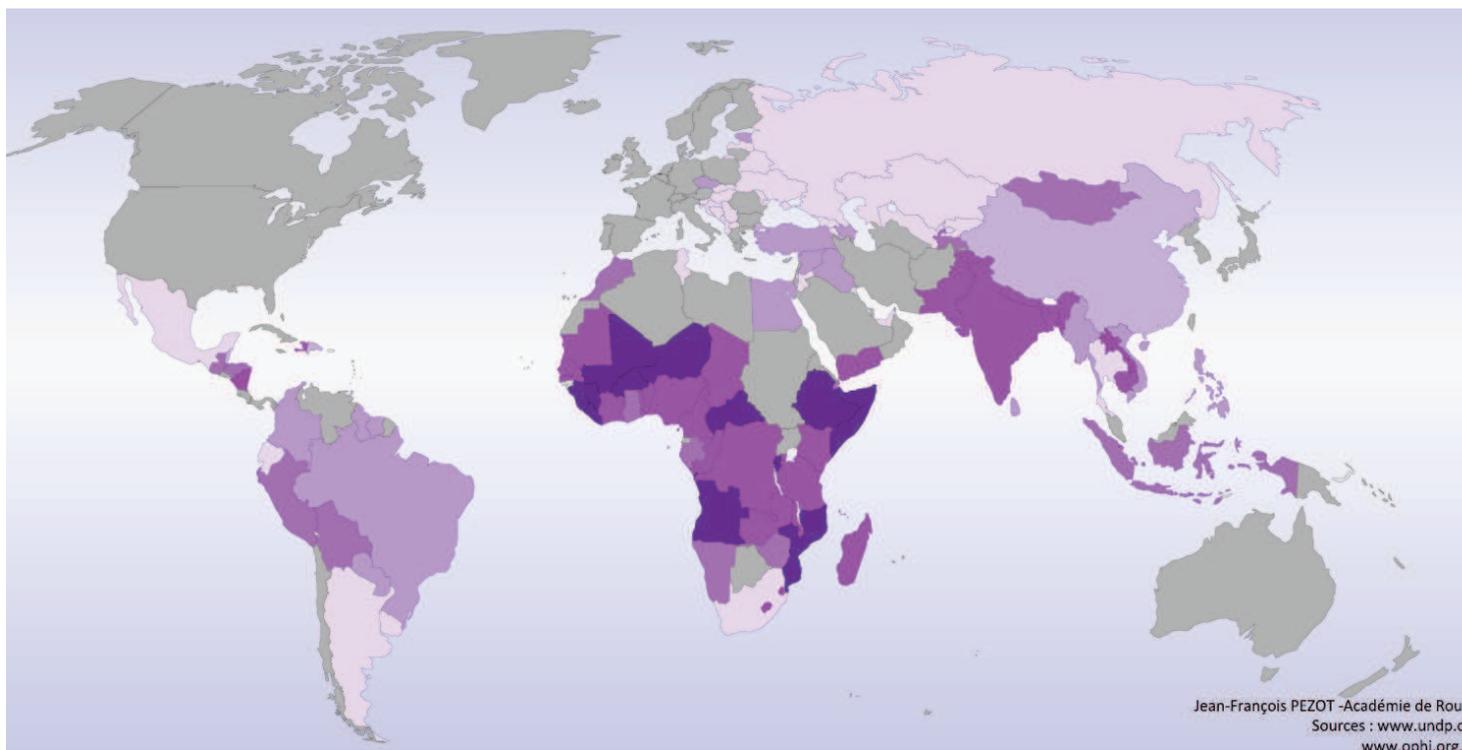
Indice de pauvreté multidimensionnelle <sup>1</sup>



absence de données ou non évalué

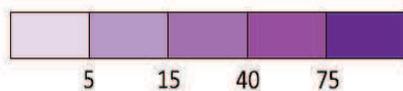
<sup>1</sup> Le nouvel Indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM), établi par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) avec le soutien du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement), mesure les privations touchant un foyer dans trois grands domaines : santé, éducation, conditions de vie. Sont considérés pauvres les personnes subissant des privations dans au moins 30% des 10 indicateurs pondérés retenus dans les 3 domaines. Plus l'indice est élevé, plus la pauvreté est forte.

## INCIDENCE DE LA PAUVRETE



Jean-François PEZOT -Académie de Rouen  
Sources : [www.undp.org](http://www.undp.org)  
[www.ophi.org.uk](http://www.ophi.org.uk)

Proportion de pauvres selon l'IPM<sup>1</sup> - en % de la population-



Minima	
Niger	: 92,7 %
Éthiopie	: 90,0 %
Mali	: 87,1 %
Rép. Centrafricaine	: 86,4 %
Burundi	: 84,5 %

absence de données ou non évalué

<sup>1</sup> L'incidence de pauvreté est la proportion de pauvres selon le nouvel Indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM), établi par l'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) avec le soutien du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). Il mesure les privations touchant un foyer dans trois grands domaines : santé, éducation, conditions de vie. Sont considérés pauvres les personnes subissant des privations dans au moins 30% des 10 indicateurs pondérés retenus dans les 3 domaines.

## ❖ *LES METHODES DE QUANTIFICATION DES PAUVRES AU PEROU*

Au Pérou, la pauvreté constitue un sujet de préoccupation constante de la communauté nationale, elle est considérée comme le principal frein au développement économique des pays en général et de la société péruvienne en particulier. C'est pourquoi, l'Institut National des Statistiques (INEI), élabore régulièrement des tableaux de bord sur la pauvreté à partir de l'Enquête Nationale sur les Foyers (ENAHO) qui constitue la principale source d'informations statistiques sur le développement social, démographique et économique, ainsi que la base pour mesurer les conditions de vie de la population péruvienne.

A l'instar de ce qui se passe en France, le terme pauvreté n'a pas été clairement défini dans ce pays, les efforts de l'INEI se sont concentrés sur la mesure de la pauvreté. Pour ce faire, des indicateurs ont été établis en concertation avec des organismes internationaux tels que la Banque Mondiale ou la Banque Interaméricaine pour le Développement (BID), afin de comptabiliser les ménages en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté. Ces indicateurs permettent de déduire l'importance que ces organismes donnent à la quantification des pauvres au détriment de sa définition. Ainsi, malgré les nombreuses études sur la situation des populations des zones urbaines défavorisées, il n'existe pas dans ce pays une véritable approche scientifique de ce phénomène qui pourtant frappe la majorité des péruviens<sup>284</sup>.

Ces études se limitent à caractériser la pauvreté comme un phénomène multidimensionnel. Or, cette prise de conscience de la multidimensionalité de la pauvreté constitue, de mon point de vue, un pas en avant et un défi pour la recherche en sciences sociales dans ce pays car, comme le soulignait Javier HERRERA<sup>285</sup>, au-delà de la dimension monétaire on prend en compte les aspects non monétaires de la pauvreté (conditions de vie, satisfaction des besoins jugés essentiels, vulnérabilité, perception que les personnes pauvres ont de leur situation, niveau de participation citoyenne) ainsi que l'interaction entre pauvreté et emploi. Toutefois, la simple reconnaissance de la pauvreté en tant que phénomène multidimensionnel ne peut pas être considérée en soi, comme une véritable analyse théorique scientifique. Cette caractérisation traduit une approche plutôt pragmatique qui a déjà été tenté pour d'autres phénomènes tels que *l'économie informelle* ou *la marginalité urbaine*. Ainsi, faute de théorie, on ne cherche pas à comprendre réellement ces phénomènes mais à distinguer voire, à comptabiliser les individus qui ont les attributs d'une catégorie.

---

<sup>284</sup> VERDERA Francisco. *La Pobreza en el Peru. Un analisis de sus causas y de las politicas para enfrentarla*. Institutos de Estudios Peruanos. Lima Septiembre 2007.

<sup>285</sup> HERRERA Javier. *Dynamique de la pauvreté, emploi et inégalité au Pérou et dans les pays andins*. INEI, Lima

Pour certains, la pauvreté est rattachée principalement à la privation de biens et services tandis que d'autres l'associent à la capacité des gens à satisfaire les besoins humains fondamentaux (nourriture, logement) ; mais également les besoins liés à la santé, à l'éducation et les besoins plus larges comme l'identité, le droit à la participation entre autres. Autrement dit, il existe autant de définitions qu'il y a de critères pour la mesurer.

Malgré cette ambiguïté, il existe un consensus sur le fait que la pauvreté constitue une condition dans laquelle une ou plusieurs personnes ont un niveau de confort en dessous du minimum socialement acceptable et se trouvent dans l'incapacité de satisfaire les besoins humains fondamentaux tels que l'alimentation, mais également les besoins de soins, de logement, d'éducation et d'emploi.

C'est sur cette définition générale de la pauvreté que sont basées les méthodes utilisées au Pérou pour la mesurer.

#### ▪ **L'APPROCHE MONETAIRE, ABSOLUE ET OBJECTIVE**

Au Pérou, l'Institut National de la Statistique et de l'Informatique (INEI) utilise, pour mesurer la pauvreté, une approche dite « monétaire, absolue et objective »<sup>286</sup> selon laquelle sont considérés comme pauvres les ménages dont les dépenses par personne ne dépassent pas la ligne (seuil) de pauvreté, cette dernière constituant le montant minimum nécessaire à la satisfaction des besoins alimentaires et non alimentaires, soit 1 292 soles par personne et par mois (323 €).

Cette approche est dite :

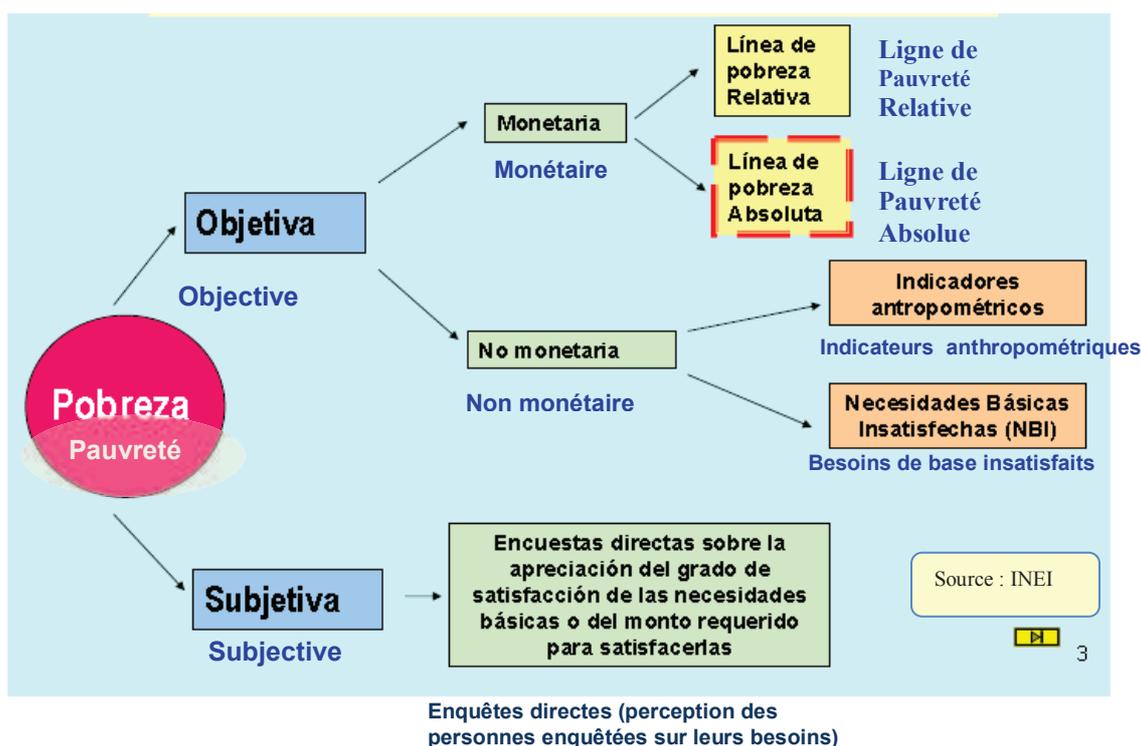
- **monétaire** , parce qu'elle ignore les autres dimensions non monétaires de la pauvreté comme la malnutrition, l'exclusion sociale et les capacités, entre autres. Elle est centrée exclusivement sur les dépenses et les recettes du ménage (quelle que soit la source).
- **objective**, car elle ne tient pas compte de la perception subjective des individus ; mais des résultats d'un ensemble de procédures qui déterminent objectivement si les revenus et la consommation d'un ménage sont inférieurs au seuil de pauvreté
- **absolue** parce qu'elle est mesurée par rapport à la valeur d'une ligne de pauvreté qui ne dépend pas de la répartition relative du bien-être des ménages (comme le propose le seuil basé sur le revenu médian de la population dans d'autres pays). Avec deux seuils, d'une part, celui de *la pauvreté extrême* qui reflète la valeur

---

<sup>286</sup> INEI. *La Pobreza en el Perú en el año 200*. Informe Technico. Lima, Mars 2008. pp. 1-2

monétaire nécessaire à l'acquisition d'un panier alimentaire permettant de satisfaire les besoins nutritionnels des personnes et, d'autre part, celui de *la pauvreté totale* qui ajoute à la valeur de la ligne de pauvreté extrême, la valeur monétaire des biens nécessaires à la satisfaction d'autres besoins non alimentaires importants tels que le loyer, les vêtements, les dépenses d'énergie, les soins, le transport et les loisirs.

Tableau 27  
**LES APPROCHES ECONOMIQUES DE LA PAUVRETE**<sup>287</sup>



▪ **LA METHODE DES LIGNES DE PAUVRETE OU DU « PANIER DE BASE » (LINEAS DE POBREZA O CANASTA BASICA)**

Utilisée au plan international<sup>288</sup>, cette méthode est privilégiée au Pérou par l'INEI. Elle se base sur la prise en compte du revenu, des dépenses courantes et de la consommation des ménages en établissant une valeur par habitant : une « *canasta basica* »<sup>289</sup>, c'est-à-dire un panier minimum de produits de consommation courante nécessaires à la survie, avec un composant alimentaire (aliments de base) qui constitue la

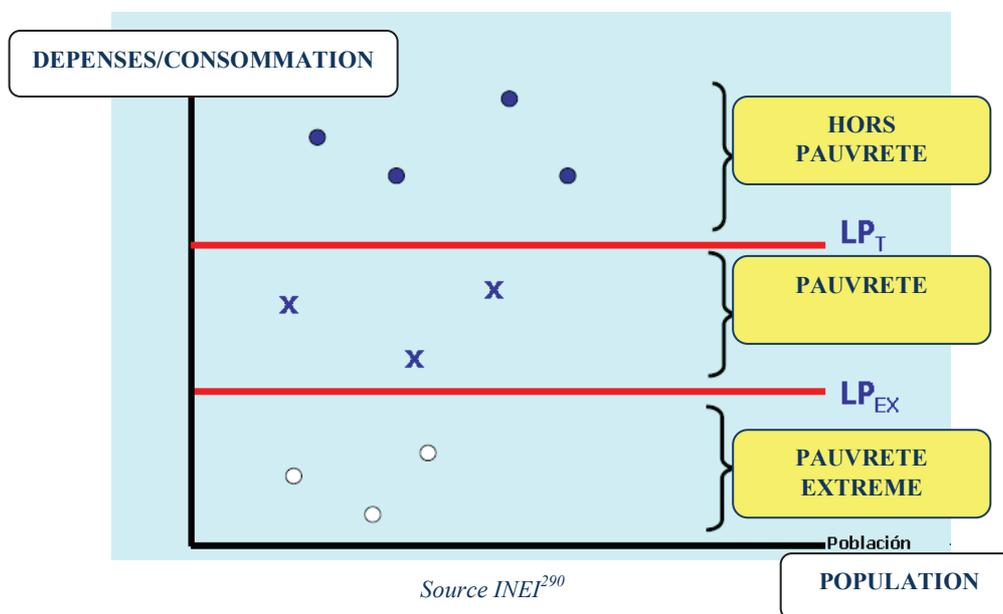
<sup>287</sup> INEI- Perú. Recensement 2007. Support de présentation au Conseil des Ministres. Lima, Mai, 2008 p. 3

<sup>288</sup> En France il s'agit de l'approche monétaire qui fixe un seuil de pauvreté (50% ou 60% du revenu médian)

<sup>289</sup> Le panier alimentaire de base est actualisé chaque année en fonction des prix moyens des produits qui en font partie ainsi que de résultats de l'enquête que l'INEI mène chaque année auprès des foyers péruviens (ENAHO).

ligne de pauvreté extrême et un component no-alimentaire (biens et services : vêtements, logement, transports, soins de santé, transport, éducation, culture et loisirs, principalement). A partir de ce panier il est possible de différencier la « *pauvreté extrême* » de la « *pauvreté* » simple. Ainsi, le « *seuil d'extrême pauvreté* » est la valeur du panier contenant uniquement des aliments, alors que le « *seuil de pauvreté* » simple inclut la valeur des articles alimentaires et des produits non alimentaires. Autrement dit, les « *pauvres extrêmes* » sont ceux qui ont des revenus en dessous de la ligne fixée par le panier alimentaire de base, alors que les « *pauvres* » sont ceux qui ont des revenus permettant d'accéder à un panier de base un peu plus garni intégrant des aliments et d'autres produits essentiels à la survie. Enfin, les ménages dont les revenus se situent au dessus de la ligne de pauvreté simple ne sont pas considérés comme pauvres.

Tableau 28  
**LIGNES DE PAUVRETE**



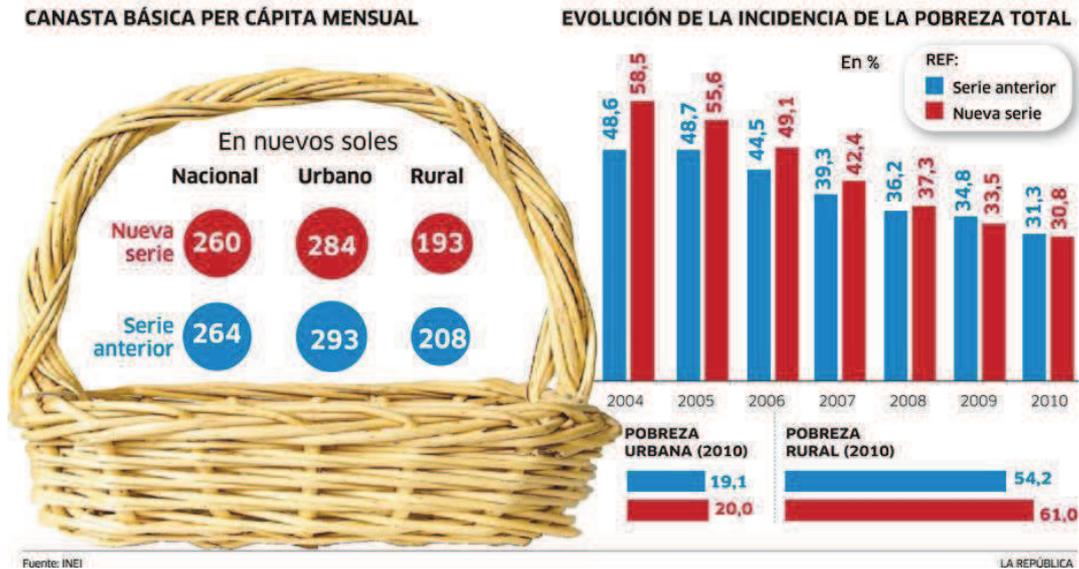
Au Pérou, la valeur du panier de base en 2012 s'élève à S/. 260 soles (environ 75 €)<sup>291</sup> per capita mensuels, c'est le montant minimum nécessaire dont une personne a besoin pour satisfaire ses besoins alimentaires et non alimentaires. Les péruviens vivant en dessous de cette ligne son considérés comme pauvres.

<sup>290</sup> INEI- Pérou. Recensement 2007 – Support de présentation au Conseil des Ministres. Lima, Mai, 2008. p. 4

<sup>291</sup> 1€ = S/. 3.66 (soles péruviens) au 01/6/13 [www.multi-change.com]

Tableau 29

**LIGNES DE PAUVRETE : LE PANIER DE BASE AU PEROU**



Source: INEI

Traitement Journal La República Mars 2013

Il est à noter qu'en 2010 le prix de ce panier était supérieur (S/.264 : « Série anterior » dans le graphique précédent). L'INSEE précise que cette diminution du prix du panier est due à un changement méthodologique dans le mode de calcul de ce panier : aujourd'hui ce panier comprend 103 produits et 7 groupes d'aliments consommés hors-foyer, tandis que le panier en 2012 intégrait 48 groupes d'aliments consommés au sein des foyers et 4 hors-foyer. Ce changement méthodologique a eu des répercussions également sur l'estimation du taux de pauvreté monétaire qui enregistre une diminution apparente passant de 31,3% en 2010 à 30,8% en 2012.

Lors de l'enquête de terrain effectué à Villa El Salvador, les ménages et les acteurs rencontrés ont tenu à souligner que ces estimations théoriques ne correspondent pas à la réalité, la valeur de ce panier étant à leurs yeux sous-estimé :

*« Il n'est pas possible de vivre avec cette somme par mois, même quelqu'un qui a un travail et qui gagne 300 soles n'arrive pas à vivre correctement, pourtant il n'est pas considéré comme pauvre par l'INEI »*

(Une Assistante Sociale).

*« ...on se débrouille, on n'a pas le choix... on mange une fois par jour ou on ne mange pas du tout... moi je peux supporter mais les enfants quand ils ont faim ils on faim... »*

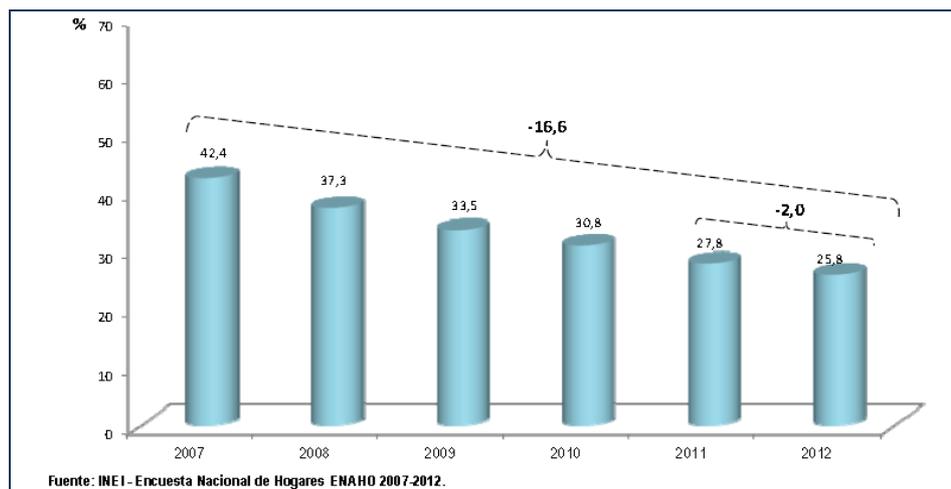
(Un père de famille)

*« on remplace tout : du thé à la place du lait, de la margarine à la place du beurre, du poulet à la place de la viande... »*

Une mère de famille

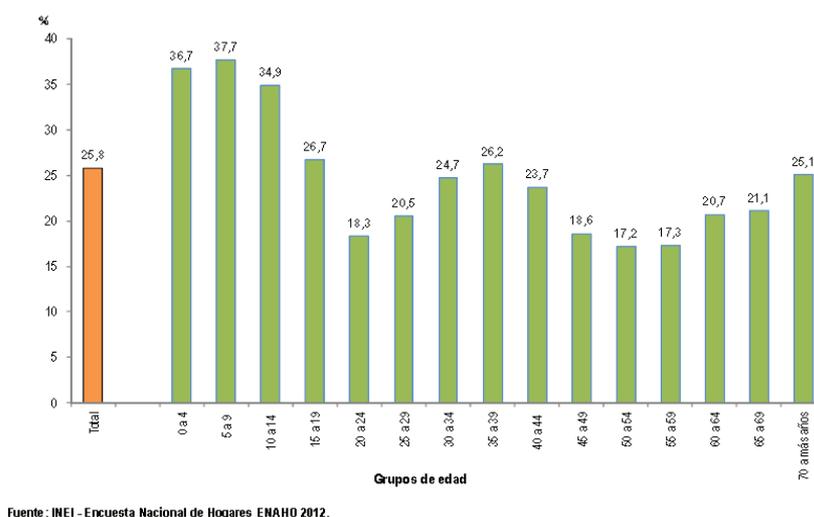
En 2007, 42,4% de la population péruvienne<sup>292</sup> se trouvait sous le seuil de pauvreté, c'est-à-dire, avec un niveau de revenus insuffisant pour acheter un panier de base composé de biens alimentaires et non alimentaires. En 2012 25,8% de la population, soit 7 775 mil habitants se trouvaient en situation de pauvreté. Si l'on compare ces chiffres avec ceux des années précédents on pourrait conclure à une baisse constante de la pauvreté, toutefois ces chiffres et tendances sont à relativiser en raison des changements des méthodes et des outils de l'INEI depuis 2007.

**Tableau 30**  
**PEROU : PAUVRETE TOTALE 2007- 2012**



Source: INEI Pérou – Encuesta Nacional de Hogares

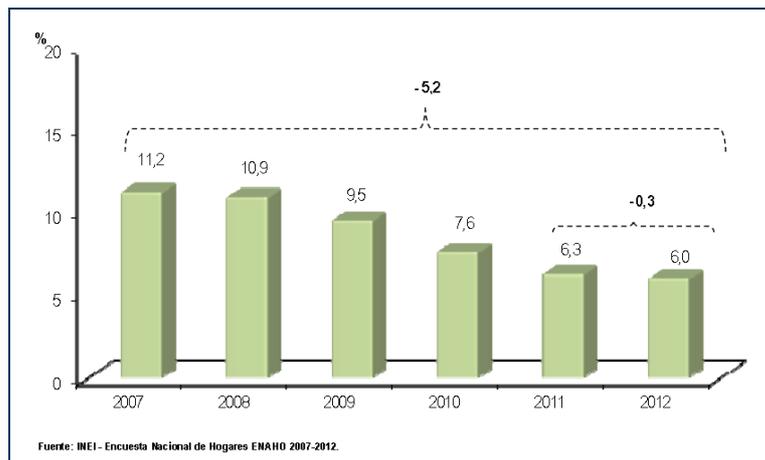
**Tableau 31**  
**INCIDENCE DE LA PAUVRETE SELON L'AGE - 2012**



<sup>292</sup> Population du Pérou en 2007 : 28 302 603 habitants (Source : INEI Recensement de la population 2007)

La pauvreté affecte majoritairement les enfants et les jeunes, notamment les groupes d'âge de 0 à 14 ans. Cette situation est plus grave dans le secteur rural où 60% des mineurs de moins de 15 ans sont pauvres.

**Tableau 32**  
**EVOLUTION DE LA PAUVRETE EXTREME 2007-2012**  
(Par rapport à la population totale)



Source: INEI Pérou – Encuesta Nacional de Hogares

En 2012, 6% de la population péruvienne se trouve en situation de pauvreté extrême, soit 1 808 000 personnes dont les dépenses courantes per capita sont inférieures à la valeur du panier de base. Entre 2007 et 2012, la pauvreté extrême a enregistré une diminution de 5 points. Toutefois, ces chiffres sont à relativiser en raison des modifications du mode de calcul opérés par l'INSEE sur les lignes de pauvreté.

La principale limite de la méthode des lignes de pauvreté réside dans le fait qu'elle ne prend pas en compte la situation réelle des ménages par rapport à la satisfaction des besoins de base. Ainsi, la situation d'une personne qui ne peut pas satisfaire ses besoins de base, pourrait être considérée comme ne relevant pas de la pauvreté si ses revenus sont au dessus de la ligne de pauvreté.

Dans cette méthode, la satisfaction des besoins de base dépend uniquement des revenus et de la consommation des foyers alors qu'il existe d'autres variables telles que les droits d'accès aux services publics, l'accessibilité et la disponibilité à l'éducation et aux loisirs, etc.

▪ **LA METHODE DES BESOINS FONDAMENTAUX NON SATISFAITS (NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS)**

La méthode de mesure des besoins fondamentaux non satisfaits prend en compte un ensemble d'indicateurs liés aux besoins humains fondamentaux (logement, éducation, santé, etc.), requis pour évaluer le bien-être individuel.

Contrairement à la méthode des lignes de pauvreté, elle se réfère à l'évolution de la pauvreté structurelle et elle n'est pas sensible aux changements de conjoncture offrant ainsi une vision précise de l'évolution du comportement de la pauvreté.

Selon cette méthode, un ménage pauvre est celui qui a au moins un besoin fondamental non satisfait et un ménage est considéré comme vivant dans l'extrême pauvreté lorsqu'il n'arrive pas à satisfaire deux besoins au plus. Ses principales limites sont :

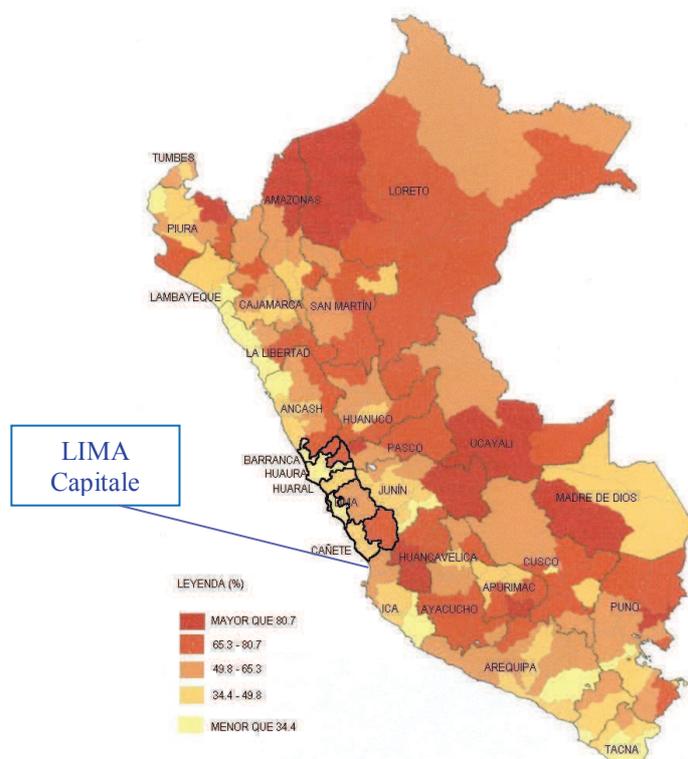
- tous les indicateurs utilisés ont le même poids
- tous les ménages pauvres sont présentés comme ayant les mêmes problématiques, elle ne fait pas la distinction entre les ménages qui ont 1, 2 ou 3 besoins insatisfaits ce qui ne permet une vision précise des particularités de la pauvreté.
- l'utilisation des mêmes indicateurs y compris ceux concernant l'accès aux services dans les zones rurales et urbaines pose des problèmes conceptuels. Les communes rurales étant implantées sur de sites naturels il y a un risque de surestimation de la pauvreté en milieu rural.

Cependant, elle présente un avantage non négligeable : elle rend possible une vision focalisée de la pauvreté ainsi que l'élaboration d'une cartographie par districts.



Tableau 33

**POPULATION AVEC AU MOINS UN BESOIN FONDAMENTAL NON SATISFAIT**



Source : INEI –Recensement 2007

Tableau 34

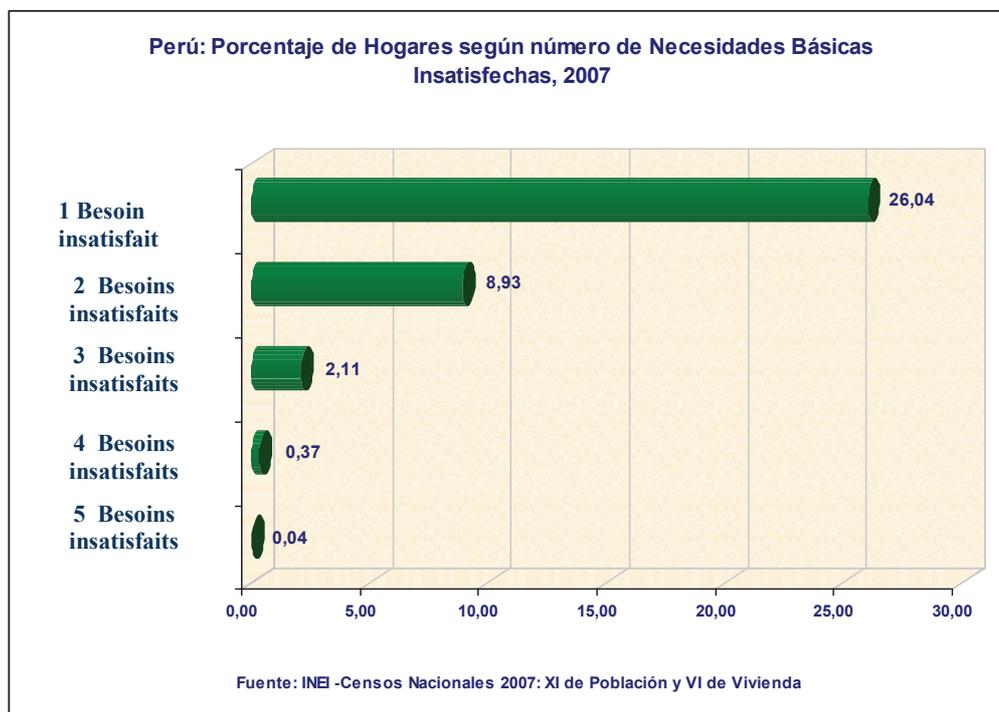
**FOYERS AVEC AU MOINS UN BESOIN DE BASE INSATISFAIT (NBI)**

PEROU	FOYERS	FOYERS AVEC NBI		POPULATION FOYERS	POPULATION AVEC NBI	
		%	Total		%	Total
TOTAL PAYS	6 754 047	37,5	2 531 284	27 057 199	40,7	11 014 827

Source: INEI Recensements Nationaux - 2007

Tableau 35

### FOYERS SELON LES BESOINS DE BASE INSATISFAITS (NBI)



#### ▪ **LA METHODE INTEGREE**

Elle combine les deux méthodes précédentes : lignes de pauvreté et besoins de base insatisfaits. La population est répartie en 4 groupes :

- pauvreté chronique  
Il s'agit du groupe le plus vulnérable. Les personnes concernées ont au moins un besoin insatisfait et leurs ressources sont inférieures à la ligne de pauvreté
- pauvreté récente  
Les personnes concernées peuvent avoir des besoins de base satisfaits ; mais leurs ressources se situent en dessous de la ligne de pauvreté
- pauvreté inertielle  
Il s'agit de personnes qui ont au moins un besoin de base insatisfait mais dont leurs ressources dépassent la ligne de pauvreté.
- Groupe socialement intégré  
Concerne les individus qui n'ont aucun besoin de base insatisfait et dont les ressources sont au-dessus de la ligne de pauvreté.

Cette méthode permet de reconnaître des segments différenciés des populations pauvres contribuant ainsi à la définition des politiques publiques, par exemple, la population repérée par la méthode des besoins de base insatisfaits, interroge l'action publique,

notamment, en matière d'accès aux services fondamentaux : eau, assainissement, électricité. De même, elle facilite l'identification des situations de pauvreté conjoncturelle (lignes de pauvreté) et de pauvreté structurelle (besoins de base insatisfaits). Toutefois, sa principale limite est le décalage des chiffres, le pourcentage des pauvres est toujours plus important que ceux des approches que cette méthode intègre.

« ... Messieurs, je ne m'adresse pas seulement à votre générosité, je m'adresse à ce qu'il y a de plus sérieux dans le sentiment politique d'une assemblée de législateurs ...  
Vous n'avez rien fait tant que le peuple souffre ! Vous n'avez rien fait tant qu'il y a au-dessous de vous une partie du peuple qui désespère ! Vous n'avez rien fait, tant que ceux qui sont dans la force de l'âge et qui travaillent peuvent être sans pain ! Tant que ceux qui sont vieux et ont travaillé peuvent être sans asile ! Tant que l'usure dévore nos Campagnes, tant qu'on meurt de faim dans nos villes tant qu'il n'y a pas des lois fraternelles, des lois évangéliques qui viennent de toutes parts en aide aux pauvres familles honnêtes, aux bons paysans, aux bons ouvriers, aux gens de cœur ! Vous n'avez rien fait, tant que l'esprit de révolution a pour auxiliaire la souffrance publique !. Vous n'avez rien fait, rien fait, tant que dans cette œuvre de destruction et de ténèbres, qui se continue souterrainement, l'homme méchant a pour collaborateur fatal l'homme malheureux...! ».

« Señores no me dirijo solamente a vuestra generosidad, me dirijo a lo más serio del sentimiento político de una asamblea de legisladores...  
Ustedes no han hecho nada si el pueblo sufre. No han hecho nada si hay alrededor de ustedes una parte del pueblo desesperada. No han hecho nada si los que están en la fuerza de la edad y que trabajan no tienen pan!, si las personas de edad que han trabajado se quedan sin asilo!, si la pobreza devora a nuestros Campos, si se muere de hambre en nuestras ciudades, si no hay leyes fraternas, que vienen de todos lados a ayudar a las pobres familias honestas, a los buenos campesinos, y obreros, a la gente de buen corazón.  
Ustedes no han hecho nada si en esta obra de destrucción y de tinieblas que continua por lo bajo, el hombre malo tiene como auxiliar fatal al hombre infeliz...”

Victor Hugo  
Discours su la Misère à l'Assemblée Nationale  
9 juillet 1849

## 1.2 L'Exclusion Sociale

Sur le plan étymologique, le terme exclusion est issu du latin *excludere* (de *ex* : ne pas laisser entrer, ne pas admettre et *cludere* :fermer) qui renvoie à l'idée de relégation et de mise à l'écart d'un ou plusieurs individus au sein d'un groupe ou d'une société. Malgré le sens donné par son étymologie, la notion d'exclusion n'a pas de définition unique, celle-ci a évolué : d'abord liée au paupérisme, au XIX<sup>ème</sup> siècle, elle a été progressivement associée aux notions de pauvreté, d'inégalités et de cohésion sociale. Au cours des dernières décennies, notamment avec l'apparition de nouvelles formes de pauvreté, l'inflation et l'hétérogénéité de ses usages se sont accentuées lui donnant un caractère flottant et imprécis ce qui a entraîné l'émergence, voire la multiplication de termes voisins : déprivation, relégation, déclassement, entre autres. Ainsi, par exemple, l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) considère l'exclusion comme *la forme la plus aigüe de relégation sociale que la crise économique, et les situations de non-droit engendrent chez les individus, familles ou groupes sociaux...*<sup>293</sup>.

D'un point de vue scientifique le terme « exclusion sociale » n'est pas un concept mais une notion fortement banalisée qui se trouve au cœur des interrogations et des inquiétudes des politiques, des institutions d'action sociale, ainsi que des franchises de plus en plus nombreuses de la population, inquiètes face au risque de précarisation et de dégradation de leurs conditions de vie. De ce fait, comme nous le verrons plus loin, cette notion suscite également l'intérêt des chercheurs en sciences sociales dont les questionnements se trouvent au cœur de la tradition sociologique, notamment dans les domaines de la reproduction des inégalités et de l'affaiblissement des liens sociaux. Les travaux autour d'autres notions étroitement liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale et censées venir à bout de cette incertitude théorique en témoignent : désaffiliation, disqualification, désinsertion, déliaison, pour ne citer que les plus récentes. Cette notion pourrait s'avérer dangereuse, d'une part, parce qu'elle nomme de nombreuses situations différentes en gommant leurs spécificités<sup>294</sup> (aussi bien des personnes sans domicile fixe que des personnes qui connaissent la pauvreté à la suite d'une dégradation d'une situation matérielle antérieure), ce qui ne permet pas des analyses approfondies des situations pouvant relever de l'exclusion. Castel parle d'une « *notion complètement molle* »<sup>295</sup> et d'autre part, parce que son utilisation conduit à atomiser des « *situations-limite* » qui ne prennent sens que lorsqu'elles sont restituées dans des processus, les exclus se trouvent à

---

<sup>293</sup> Conseil Supérieur du Travail Social. *Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion*. ENSP, Paris, 2007, p. 8.

<sup>294</sup> CASTEL, Robert. *Cadrer l'exclusion*. In KARSZ Saul (dir.) et al. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris, 2000, pp. 35-60.

<sup>295</sup> Ibid. p.35

la fin de trajectoires particulières et différentes. Il est à noter que cette notion est différente de celle du paupérisme qui a marqué le 19<sup>ème</sup> siècle. En effet, alors que le paupérisme caractérisait l'entrée dans la société industrielle avant les conquêtes sociales et les régulations étatiques, la notion d'exclusion sociale renvoie aux manifestations de la crise structurelle et à la remise en question des fondements de la société industrielle après plusieurs décennies au cours desquelles la misère, qui devait disparaître grâce au développement de l'industrie, s'installe de façon durable.

#### Encadré 12



*Un mendiant dans le Metro - Paris, France*

Ce que le monde social a fait, le monde social, armé de ce savoir, peut le défaire... rien n'est moins innocent que le laisser faire : s'il est vrai que la plupart des mécanismes économiques et sociaux qui sont au principe des souffrances les plus cruelles, notamment ceux qui règlent le marché du travail, et le marché scolaire, ne sont pas faciles à enrayer ou à modifier, il reste que toute politique qui ne tire pas pleinement parti des possibilités, si réduites soient-elles, qui sont offertes à l'action et que la science peut aider à découvrir peut être considéré comme coupable de non-assistance à personne en danger.

Pierre BOURDIEU  
La Misère du Monde



*Sans Domicile Fixe à Lima- Pérou*

## a) LA NOTION D'EXCLUSION SOCIALE EN FRANCE

En France, l'apparition de cette notion date des années 1960. Sur fond de prospérité économique, elle était alors utilisée pour désigner la situation d'une population maintenue en marge du progrès économique. Le contraste entre la situation de plus en plus confortable de la population et celle de ces « laissés-pour-compte » est dénoncé ainsi qu'un phénomène que Paugam appellera plus tard « la désillusion du progrès »<sup>296</sup>.

En France, c'est Pierre Massé, alors secrétaire général au Plan qui utilise pour la première fois le terme exclusion dans son essai *Les Dividendes du Progrès*. De même, en 1965, Jules Klanfer, un proche d'ATD Quart Monde, évoque cette question dans son ouvrage *L'Exclusion Sociale*<sup>298</sup>. En 1974, elle sera introduite dans le paysage médiatique, par René Lenoir<sup>299</sup>, dans un contexte marqué par l'augmentation du chômage et par ce que l'on avait alors appelé « la nouvelle pauvreté ». Plus tard, sous les effets prolongés de la crise pétrolière un changement s'opère dans l'approche des problèmes sociaux. Ainsi, la question de l'inadaptation sociale s'éclipsa progressivement et le chômage devint le problème central ;

Dans ce contexte, avaient été conduits les travaux que Colette Pétonnet<sup>300</sup> et Jeans Labbens<sup>301</sup> sur ce « quart monde » des cités de transit ou des « bidonvilles » que nous avons évoqués dans la première partie de ce travail.

Selon Paugam, le succès limité du terme *exclusion sociale* à cette époque tenait au fait que les phénomènes auxquels il renvoyait restaient marginaux, n'affectant pas l'ensemble de la société. Par ailleurs, les institutions d'action sociale parlaient d'inadaptation sociale et cherchaient à expliquer ce phénomène par des déficiences individuelles, voire, le manque de responsabilité et de prévoyance des pauvres. Comme nous l'avons vu dans la partie dédiée à la pauvreté, globalement, cette façon d'analyser la pauvreté et l'exclusion sociale en tant que résultat d'un choix individuel est propre à la pensée économique libérale et elle revient notamment dans les périodes de crise économique.

---

<sup>296</sup> PAUGAM Serge (dir.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris, La Découverte, 1996, pp. 8-12.

<sup>297</sup> Durkheim distingue deux modèles de solidarité, historiquement et spatialement marqués : la solidarité qui caractérise les sociétés traditionnelles appelée "mécanique" et la solidarité propre aux sociétés modernes dite "organique". La solidarité mécanique, organisée autour des pratiques communautaires, se fonde sur la conscience collective. Elle est l'apanage de la société rurale traditionnelle qui tend ainsi à reproduire à l'identique le modèle existant. Contemporaine des sociétés modernes industrialisées, la solidarité organique ne s'organise plus autour d'une collectivité, mais à partir de l'individu. Celui-ci n'est, cependant, pas pris de façon isolée, il est appréhendé dans sa dimension macro-sociale, c'est-à-dire rattaché ou détaché d'une réalité sociale globale.

<sup>298</sup> KLANFER Jules. *L'exclusion sociale. Etude de la marginalité dans les sociétés occidentales*. Paris, Science et Service, 1965 ;

<sup>299</sup> LENOIR René. *Les exclus, un français sur dix*. Paris, Seuil, 1974.

<sup>300</sup> PETONNET Colette. « *On est tous dans le brouillard. Essai d'ethnologie urbaine* ». Paris, CTHS, 2012.

<sup>301</sup> LABBENS Jean. *Le Quart Monde. La condition prolétarienne*. Science et Service. Paris, 1969.

Selon cette analyse fortement mobilisée dès le XVI<sup>ème</sup> siècle, les *bons pauvres* sont censés respecter les normes sociales dominantes, dont la valeur travail qui apparaît comme un critère essentiel de *bonne pauvreté* jusqu'à l'adoption en 1988 de la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion. Avec la *mauvaise pauvreté* l'individu entre dans la sphère de l'exclusion du fait du non respect de ces normes sociales

Les années 1970 seront marqués par la découverte de la pauvreté dans un pays qui vient de connaître un quart de siècle de croissance ininterrompue et qui croyait que cette croissance apporterai un bien-être à tous en sachant que dans les années 1950 il y avait eu des actions de dénonciation des injustices sociales par l'Abbé Pierre et par le Père Wrésinski qui avait lancé la notion de « quart-monde » et fondé l'association « *ATD Quart Monde* » qui avaient révélé et révèlent encore aujourd'hui la situation des mal logés et des sans domicile fixe (SDF). A cette époque, des études avaient montré d'importants écarts de revenus et des inégalités sociales ; toutefois, ces phénomènes paraissaient comme à la fois marginaux dans une société en voie d'homogénéisation (le niveau de vie augmentant dans la classe ouvrière et les modes de consommation des différentes catégories sociales se rapprochant) et résiduels d'une époque antérieure (la croissance ne pouvant pas éradiquer la pauvreté en si peu de temps), ces problèmes paraissaient se régler grâce aux interventions volontaristes de l'Etat.

En forte progression, la pauvreté devient alors plus visible, puis, sous les effets prolongés de la crise pétrolière, des changements sont observés dans l'approche des problèmes sociaux. La question de l'inadaptation sociale s'éclipsa progressivement laissant la place à une sorte d'angoisse collective provoquée par la menace de la perte de l'emploi dans une société salariale jusque-là stabilisée et relativement protégée , d'où la nécessité d'une régulation par l'Etat, sous forme de redistribution des impôts en faveur des plus démunis à qui on versera une allocation variable en fonction des revenus. Ce système d'aide devait favoriser la justice sociale tout en incitant au travail, un travail qui par ailleurs contribue à la reproduction des inégalités. C'est la problématique des « Etats Providence » dans un cadre libéral. Réduire la pauvreté plutôt que s'attaquer à ses causes et lutter contre les inégalités

Le chômage devint alors le problème central dans le débat social. Le progrès laisse sur le bord de la route ceux qui ne peuvent pas le suivre. Par ailleurs, le terme « précarité » fait son apparition dans les années 1980 pour nommer ce que certains appelleront la *nouvelle pauvreté*. On ne parlera plus de *groupes marginaux* ou *inadaptés au progrès*, mais plutôt de groupes bien adaptés à la société, victimes, malgré eux de la conjoncture économique et de la crise de l'emploi. Le nouveau terme, « *nouvelle pauvreté* » sera ainsi utilisé d'une

part, pour critiquer l'action des socialistes au pouvoir et d'autre part, pour promouvoir des actions d'aide à ces groupes tels que les «*Restos du Cœur*»

A partir des années 1990, la refonte de la division internationale du travail, les restructurations industrielles et financières, le chômage et la précarisation de masse, la généralisation des rapports marchands ainsi que les évolutions qui ont donné lieu au processus de mondialisation, c'est-à-dire de *l'expansion conquérante du capitalisme*<sup>302</sup> produiront des effets que la notion d'exclusion est censée condenser. Dans cette période, l'exclusion devient une notion surdéterminée, sans frontières, dépassant la seule sphère économique et politique. Plutôt franco-française à ses débuts elle est de plus en plus utilisée dans d'autres pays francophones, en Espagne et en Amérique Latine.

Sur fond de crise et de dégradation du marché de l'emploi, depuis les années 1990, le débat sur la notion d'exclusion a rejoint progressivement les réflexions sur la relégation urbaine. Ainsi, Jacques Donzelot identifie des moments clefs dans cette évolution, qu'il rapproche à chaque reprise à un événement marquant de la vie sociale et politique. Il précise que le premier temps de cette évolution correspond à la publication, par Alain Touraine d'un article<sup>303</sup> où il défendait l'hypothèse du passage d'une *société pyramidale*, aux relations hiérarchisées, réparties entre le « haut » (up) et le « bas » (down), à une *société réticulaire* où les relations s'établissent entre ceux qui se trouvent à l'intérieur du réseau (*in*) et ceux qui sont à l'extérieur (*out*). Pour Touraine, « *le propre d'une société libérale, dans la mesure où elle est ouverte, est que ceux qui n'entrent pas deviennent inassimilables. Il est plus difficile d'entrer ou de rentrer dans une société libérale que dans une société fortement hiérarchisée. (...) Aujourd'hui vous êtes très clairement in or out; parce que si vous avez un handicap (chômage, manque d'argent, manque d'instruction ou manque de relations, les trois choses fondamentales) vous avez probablement d'autres handicaps, et comme le peloton va de plus en plus vite, vous ne le rattraperez pas* ».

Par ailleurs, selon Jacques Donzelot, les émeutes de l'été 1991 dans plusieurs banlieues françaises seraient venues confirmer les propos d'Alain Touraine : en effet, une partie de la population des banlieues a été associée à une population d'exclus à la marge de la société intégrée.

Cette hypothèse du partage entre *in* et *out* a été réfuté par Castel en 1995 qui considère qu'il n'y a pas de coupure entre *exclus* et *inclus* mais une continuité dans un processus de précarisation de la condition salariale. Pour lui, le problème est avant tout de nature économique et sociale, causé par la décomposition de la société salariale érigée depuis la

---

<sup>302</sup> KARZ Saul (dir.), AUTES Michel, CASTEL, Robert et al. « *L'exclusion faux concept, vrai problème* » In *L'exclusion, définir pour en finir*. Dunod. Paris, 2000, p. 103.

<sup>303</sup> TOURAINE Alain. « *Face à l'exclusion* » In *Citoyenneté et Urbanité*. Esprit. Paris, 1991, pp 166, 171 et 173.

fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : « *ce mouvement de précarisation n'épargnerait pas plus les inclus que les exclus et ceux-ci seraient seulement à l'extrémité d'un processus parti du centre et marginalisant progressivement les catégories les plus fragile* » dit-il. Cette analyse se situe dans le prolongement de la question sociale, toutefois, hormis le questionnement sur la concentration de pauvreté dans les nouveaux quartiers ouvriers, elle n'a pas de dimension spécifiquement spatiale. Castel propose d'aller au-delà de l'aspect descriptif des populations qui pourraient être assimilées aux catégories « in » et « out » et « *d'analyser comment les in produisent les out* ». Si on centre l'analyse sur cette séparation, il est impossible de reconstruire ce continuum d'oppositions<sup>304</sup>.

A la fin des années 90, le débat sur l'exclusion a été prolongé par les recherches de Jacques Donzelot et Marie-Christine Jaillet sur la dimension spatiale de l'exclusion. Ces travaux s'inscrivent dans la continuité de l'analyse de Robert Castel, ainsi que du débat sur le modèle centre-périphérie. Ce dernier souligne l'émergence d'un mouvement provoquant l'exclusion et qui s'ajoute à celui partant du centre vers la périphérie. Il s'agit d'un mouvement en sens inverse conduit, dès les années 1970, par ceux qui partent de la périphérie pour ne plus côtoyer ceux qui s'y trouvent relégués. Ce départ des périphéries vers le centre se fait principalement pour des préoccupations de sécurité, de qualité et de scolarisation des enfants. De cette façon, les populations les plus pauvres sont reléguées dans un « *entre soi contraint* » car elles n'ont pas accès à un logement dans le parc privé ou dans le logement social supérieur, tandis que les classes moyennes et intermédiaires quittent les grands ensembles pour accéder à la propriété dans des zones périurbaines leur garantissant un « *entre soi protecteur* ». Enfin, les centres anciens ont été réinvestis par une population désireuse d'un accès privilégié aux avantages des espaces centraux malgré le prix dissuasif des loyers, créant de fait « *un entre soi sélectif et électif* » qui provoque ce que Donzelot appelle un processus de *gentrification*. Ainsi, s'installe une ville à trois vitesses dont les populations s'ignorent et se tournent le dos. Il oppose cette image aux deux pôles antagoniques de la ville industrielle unis par une relation conflictuelle sur le lieu de travail et par la promotion sociale individuelle. Ce double mouvement produit une barrière, une séparation entre des cités excentrées ou enclavées où se trouvent confinées les populations pauvres et des quartiers moins stigmatisés. Plusieurs ouvrages de Jacques Donzelot ont prolongé cette analyse. L'auteur observe que *la ville se défait*<sup>305</sup> c'est-à-dire qu'elle perd sa capacité à « *faire société* ».

Evoquée aussi bien dans les articles journalistiques que dans les débats et les discours politiques, même si elle n'a pas toujours eu le sens qu'on lui donne aujourd'hui, cette

---

<sup>304</sup> Ibid. p. 38

<sup>305</sup> DONZELOT Jacques. *Quand la ville se défait : Quelle politique face à la crise des banlieues ?*. Collection Essais, Seuil, Paris, 2006.

notion est devenue, au cours des dernières décennies, familière, presque banale, Elle présente aujourd'hui un caractère polysémique qui lui fait perdre toute signification mettant en évidence les incohérences des débats qu'elle suscite. Comme le souligne Serge Paugam, *son usage est si varié et imprécis qu'elle reste souvent floue et équivoque*<sup>306</sup>.

Comment expliquer cette évolution du terme exclusion ? Afin de répondre à cette interrogation, il m'a paru pertinent de reprendre les analyses apportées par trois auteurs qui ont abordé cette question et que je rejoins.

Selon Jacques Donzelot<sup>307</sup>, il ne s'agit pas d'un seul ou même phénomène qui livrerait progressivement l'ampleur du mal qu'il recouvre, mais l'effet d'une mutation dans l'acceptation du terme et ce, dans un contexte marqué par une rupture profonde de l'ordre socio-économique avec « *le passage d'une conception taylorienne de l'organisation du travail à une société de l'intelligence se développant au prix d'une réduction drastique des emplois non qualifiés* »<sup>308</sup>. Cette persistance de l'intérêt pour la lutte contre l'exclusion cache ainsi une mutation des formes de l'intervention sociale : Le travail de René Lenoir sur l'exclusion présente la forme terminale d'un mode d'intervention sociale : *les politiques sociales se tournent vers les rebuts de cette société de progrès industriel avec la conscience de qui sait combien leur rejet a été une condition de progrès. Avec la thématique de l'exclusion qui se développe à la fin des années 1980 on assiste à l'émergence d'un nouveau mode d'intervention sociale visant non plus les oubliés du progrès ; mais les victimes du nouvel ordre socio-économique émergent. Cette mutation n'est pas sans lien avec le changement de la signification de la question sociale évoquée dans la première partie de ce travail.*

Pour sa part, Serge Paugam précise que la notion d'exclusion correspond davantage à un paradigme social qu'à un véritable concept sociologique, c'est-à-dire, à un ensemble de représentations de l'ordre social suffisamment concordantes et stabilisées dans la durée, pour que s'organise à l'échelon de la société toute entière, une réflexion sur ses fondements et ses modes de régulation : « *... l'exclusion sociale est devenue le paradigme à partir duquel notre société prend conscience d'elle-même et de ses dysfonctionnements* »<sup>309</sup>. Pour cet auteur, l'exclusion est devenue une catégorie d'action publique et également une notion transversale dans les recherches en cours ; mais tout au long de sa construction elle a relié le champ de l'action politique avec celui de la

---

<sup>306</sup> PAUGAM Serge. « *L'exclusion, existe-t-elle ? : Les réponses de Serge Paugam* ». In *La table Ronde Pédagogique CNDP*. [en ligne] [http://www2.cndp.fr/tr\\_exclusion/rep\\_paug.html](http://www2.cndp.fr/tr_exclusion/rep_paug.html). CNDP 2001.

<sup>307</sup> DONZELOT Jacques. « *Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion* ». In PAUGAM Serge (dir.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. La Découverte, Paris 1996, pp. 88- 100

<sup>308</sup> Ibid. p.88

<sup>309</sup> PAUGAM Serge. « *La constitution d'un paradigme* ». In PAUGAM Serge (dir.) et al. « *L'exclusion, l'état des savoirs* ». Paris, La Découverte, 1996, p. 7.

recherche en sciences sociales : « ...que ce soit au milieu des années 1960 où elle fit son apparition, dans les années 1970 où elle connut une première période de forte diffusion ou dans la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle où elle est devenue une catégorie hégémonique de la pensée sociale, la notion d'exclusion a toujours été utilisée à la fois comme catégorie de réflexion et d'action publique et comme objet de recherche. À chacune de ces phases, au moins de façon implicite, des travaux ont été menés en référence à cette notion, soit pour attirer l'attention sur une réalité qui restait méconnue, soit pour en étudier de façon plus approfondie les mécanismes, éventuellement à l'aide de concepts plus élaborés. C'est dans ce sens que l'exclusion est en quelque sorte un concept-horizon. Sans être directement une catégorie de la pensée scientifique, elle contribue à structurer de nombreuses recherches. Elle correspond à un foyer virtuel qui permet de dire un certain nombre de choses et autour duquel s'organise une partie du savoir des sciences sociales »<sup>310</sup>

Dominique Schnapper quant à elle souligne que le paradigme de l'exclusion est devenu dominant depuis quelques années alors que celui de la lutte des classes et des inégalités avait dominé les débats politiques et la réflexion sociologique depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Selon elle, il n'existe pas d'exclusion dans l'absolu, mais des processus et des *dialectiques de l'inclusion/exclusion*<sup>311</sup>. Cette notion renvoie en réalité, avec un nouveau terme, à un questionnement qui n'est pas nouveau et qui revient sans cesse depuis l'émergence de la société moderne : *Comment entretenir ou restaurer les liens sociaux dans les sociétés fondées sur la souveraineté de l'individu ?*, ou en d'autres termes quelle est la capacité de ces sociétés modernes à assurer le lien social alors qu'elles sont organisées autour de la légitimité démocratique et de la primauté donnée à la production des richesses. Elle propose d'analyser non pas l'exclusion, mais le sens des formes prises récemment par les dialectiques d'inclusion/exclusion.

Comme nous l'avons vu précédemment dans la définition de la pauvreté, les approches axées exclusivement sur les aspects monétaires éludent une dimension essentielle de ce phénomène qui permet d'en analyser les mécanismes, à savoir, le lien social. Or, la notion d'exclusion sociale renvoie à une forme de suppression des relations sociales, à une altération du lien social. L'exclusion sociale est donc le fait pour un individu de voir les liens sociaux qui le rattachent à la société et aux autres se briser. C'est une forme de fracture sociale, voire de déchirement du tissu social. C'est une situation de mise à l'écart de la société qui entraîne une non-participation à celle-ci. F. Perroux<sup>312</sup> oppose les catégories de participation et d'exclusion. Les exclus sont ceux qui ne participeraient pas

---

<sup>310</sup> PAUGAM Serge. Ibid. p. 1

<sup>311</sup> SCHAPPER Dominique. « *Intégration et exclusion dans les sociétés modernes* ». In : Paugam Serge (dir.) et al. *L'exclusion, l'état des savoirs*. La Découverte, Paris 1996, p. 23.

<sup>312</sup> PERROUX François. *Masse et classe*, Paris, Casterman, 1972

aux domaines économiques et culturels et qui auraient donc un exercice partiel de leur citoyenneté. D'autres auteurs parlent du « vide social »<sup>313</sup> qui marque le monde des exclus.

La notion d'exclusion renvoie également à un mouvement de « sortie » du corps social. Ce phénomène a suscité de nombreuses recherches des sociologues contemporains qui ont identifié et qualifié ce mouvement. Ainsi, alors que Serge Paugam utilise le terme «*disqualification sociale*», Robert Castel parle de «*désaffiliation*», Pierre Bourdieu et François Dubet parlent de «*relégation*», Vincent De Gaulejac et Isabelle Taboada-Léonetti parlent de «*désinsertion* », enfin, Michel Autès parle de «*déliasion*»,

Ces approches paraissent complémentaires notamment parce qu'elles ont un dénominateur commun : elles se proposent de venir à bout de la polysémie du terme exclusion et envisagent l'exclusion sociale comme un processus dont les causes sont à chercher dans l'organisation et le fonctionnement de la société elle-même.

### ➔ **L'exclusion sociale comme l'aboutissement d'un processus de disqualification sociale**

La notion de « disqualification sociale », proposée par Serge Paugam, a fait son apparition dans le débat social dans les années 1980. L'auteur analyse l'exclusion sociale non pas comme un état mais comme un processus. Ses travaux qui s'inscrivent dans la continuité des ceux de G. Simmel, l'amènent à remplacer, du fait de son ambiguïté, la catégorie des *pauvres* par celle d'*assistés* : « *c'est la société qui a un moment donné reconnaît et définit par ses institutions d'assistance les pauvres* »<sup>314</sup> dit-il et montre que dans les pays occidentaux, la pauvreté comme l'exclusion sociale ne sont pas sans lien avec la dégradation du marché de l'emploi et l'affaiblissement des liens sociaux dont les principaux symptômes sont l'augmentation des ruptures familiales et le déclin des solidarités de classe et de proximité. Il définit la disqualification sociale comme le *processus de refoulement hors du marché de l'emploi de franges de plus en plus nombreuses de la population et les expériences vécues de la relation d'assistance qui en accompagne les différentes phases*.

La disqualification sociale envisage l'exclusion comme une construction sociale, comme une *carrière* : c'est un processus de désintégration des liens sociaux d'un individu

---

<sup>313</sup> GUESLIN André. « *Les plus pauvres dans l'histoire de France : Des Exclus ?* » In Actes du Colloque International *La Démocratie à l'épreuve de l'exclusion*. ATD Quart Monde – Sciences Po- Association Française de Science Politique. Paris, 17,18, 19 décembre 2008. Volume 1, pp. 36-54.

<sup>314</sup> PAUGAM Serge. *La disqualification sociale*. Paris, PUF, 3<sup>ème</sup> édition. pp. 2-5.

consécutif à leur fragilisation due à des événements divers (familiaux et professionnels, principalement). Paugam montre que la société, en désignant ses pauvres, participe à la construction d'une classification, puis à leur stigmatisation et dévalorisation. La *disqualification sociale* est selon lui « *le discrédit de ceux qui ne participent pas pleinement à la vie sociale* ». Elle est à analyser comme un processus et non pas comme quelque chose de stable.

Paugam distingue trois phases différentes qui, sans se succéder linéairement, caractérisent le processus de disqualification sociale : la fragilité, la dépendance et la rupture. Une phase peut faire basculer dans une autre jusqu'à des situations de plus en plus marginales où la misère est synonyme de désocialisation.

### ↳ **La phase de fragilité**

Elle concerne les personnes qui bénéficient d'une intervention ponctuelle des services d'action sociale. Leurs difficultés sont essentiellement d'ordre économique, du fait de revenus incertains et irréguliers. Lorsqu'elles doivent demander de l'aide, elles le font mais éprouvent un sentiment de honte et de culpabilité. En général, elles préfèrent garder une certaine distance avec les travailleurs sociaux car elles estiment qu'en demandant de l'aide, elles perdent une partie de leur statut social et de leur dignité. Elles croient encore dans leur possibilité de retrouver un emploi et quand elles bénéficient du RMI, elles sont persuadées que cela ne sera que passager. Lorsqu'elles habitent dans des quartiers dits sensibles, elles le cachent et quand ce n'est pas possible, elles essayent de s'en démarquer, en critiquant fermement les autres habitants. Elles ont conscience du risque qui plane sur elles, si elles ne retrouvent pas rapidement un emploi ou si leur situation ne se stabilise pas rapidement. C'est une période qui, si elle se prolonge dans le temps, se transforme en une phase d'apprentissage à leur nouveau statut *d'assisté*. Pendant cette phase, elles prennent peu à peu conscience de la distance qui les sépare des autres et font l'expérience de la fragilisation des liens familiaux et sociaux.

### ↳ **La phase de dépendance**

La phase de *fragilité* peut conduire les personnes vers la phase de *dépendance* vis-à-vis des travailleurs sociaux. Cette dépendance peut concerner des personnes qui légitimement vivent de l'assistance ou qui ont besoin d'un soutien régulier, tant sur le plan financier que social par les services sociaux mais également, avec l'augmentation de la précarité du travail et la perte de revenu, d'autres catégories sociales qui n'étaient pas jusque là concernées par l'aide sociale et qui doivent accepter ce nouveau statut *d'assisté*, socialement dévalorisé dans une société où le travail est toujours le mode privilégié de l'expression de soi. L'identité négative est progressivement intégrée dans la conscience sociale.

A cette phase, les personnes ont pratiquement renoncé à retrouver un travail. Les stages, les formations, les emplois d'insertion dont elles ont pu bénéficier, n'ont pas donné les résultats escomptés. Elles n'y croient plus et endossent peu à peu le statut d'assisté qu'elles justifient par un état de santé dégradé, par le fait qu'elles doivent s'occuper de leurs enfants, ou en affirmant qu'elles sont des victimes de la crise économique. Si la situation perdure, la personnalité se transforme. Il y a un apprentissage de rôles sociaux pour tenter de correspondre aux attentes des travailleurs sociaux. Elles construisent leur nouvelle « carrière » d'assisté et entretiennent parfois des relations de grande proximité avec les travailleurs sociaux. Paugam utilise le terme « carrière » en distinguant les personnes dans une phase d'assistance différée et qui continuent à chercher un travail et les personnes en phase d'assistance installée, qui s'identifient progressivement au statut d'assisté. Dans cette phase, les personnes trouvent une justification dans l'assistance, mettent en œuvre des stratégies de séduction ou d'appropriation de la relation d'aide. Malgré cela, elles font vite l'expérience des ressources financières (issues de l'assistance) trop faibles pour vivre.

### ↳ **La phase de rupture**

La phase de *dépendance* peut parfois amener à une *rupture* provisoire ou définitive du lien social. Lors de la *dépendance*, les personnes gardent des liens sociaux, pour le moins avec les travailleurs sociaux. Mais s'il y a un arrêt de l'assistance leur situation se dégrade si rapidement qu'elles sont obligées de vivre de manière de plus en plus marginale : vivre de la mendicité et faire appel parfois aux associations caritatives par exemple. A ce stade, les chances de retrouver un emploi, un logement sont pratiquement nulles, la santé se dégrade et les liens avec sa famille, s'il lui en reste se délitent

L'analyse de Paugam montre que rien n'est linéaire, ni irrémédiable, mais que selon les rencontres, les liens familiaux ou sociaux, les échecs ou les réussites professionnelles, l'état de santé de la personne, la précarité des emplois offerts, principalement, les individus construisent un parcours qui peut les conduire à la marginalisation. Elle montre également que les travailleurs sociaux peuvent jouer un rôle important dans ce processus de *disqualification sociale*. Selon la qualité des rencontres, ce processus peut être freiné ou accéléré. Mais leurs interventions ne constituent pas le seul facteur dont on doit tenir compte. Des facteurs sociaux tels que des discriminations raciales, urbaines ou des effets économiques tels que l'augmentation ou la diminution du chômage, de la revalorisation des bas salaires, de la précarisation de l'emploi, ou des effets de politiques sociales tels que des mesures de redistribution, des mesures d'aide au logement, aux impayés de loyer ou d'énergie, vont, elles aussi, participer à freiner ou accélérer le processus.

Engagées dans ce processus de rupture, les personnes vivent de ressources subsidiaires, ils sont stigmatisés. Ils posent des actes répondant à des réflexes de survie, pour satisfaire des besoins vitaux et vivent souvent dans un climat de violence, en rupture avec le milieu familial. Ils sont dans une fuite en avant, dans l'incapacité de trouver un équilibre de vie et d'accepter les normes. Ils se construisent des normes propres, en compensation, travaillent parfois de manière informelle pour assurer un minimum vital.

Il est à noter que Paugam ne voit pas de déterminisme entre l'origine sociale et le processus de marginalisation.

### ➔ **L'exclusion sociale comme résultat d'un processus de désaffiliation**

La notion de *désaffiliation* est proposée par Robert Castel pour qui, du point de vue scientifique, le terme d'*exclusion* ne constitue pas une notion satisfaisante en raison de l'hétérogénéité de ses usages. Elle recouvre en effet des situations très hétérogènes qu'elle n'arrive pas à expliquer avec précision. Ainsi, elle est utilisée pour se référer aussi bien aux chômeurs de longue durée qui avant de connaître cette situation étaient insérés qu'à des personnes extrêmement démunies. Castel propose d'utiliser le terme de *désaffiliation* à la place d'*exclusion* dans le but de démontrer que l'*exclusion* ne constitue pas un état de fait mais qu'elle est issue d'un processus, en d'autres termes, « on ne naît pas exclu, on le devient »<sup>315</sup>. Il précise qu'il existe un mécanisme socio économique central qui est à l'origine de l'*exclusion*, cette dernière prenant sa source en amont des situations constatées. Se focalisait sur des cas isolés d'*exclusion*, comme le font les médias, même si c'est légitime, on a passé sous silence la dynamique socio économique qui est en jeu<sup>316</sup>, dit-il.

La désaffiliation sociale est pour son auteur le fait d'une rupture par rapport au salariat et au lien sociétal : les individus ont une perte d'appartenance car ils n'ont plus d'utilité et ce dans un contexte où le compromis social se désagrège et où la situation salariale se dégrade, l'individu est donc invalidé par la conjoncture actuelle<sup>317</sup>. Les processus de disqualification et de désaffiliation nous parlent chacun à leur manière d'une forme de désinstitutionnalisation progressive de l'individu par rapport aux cadres structurants de la société.

---

<sup>315</sup> CASTEL, Robert. *Cadrer l'exclusion*. In KARSZ Saul (dir.) et al. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris, 2000, pp. 37.

<sup>316</sup> CASTEL Robert. « *La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation* » In Cahiers de Recherche Sociologique, N° 22, 1994, pp. 11-27 [En ligne : <http://id.erudit.org/iderudit/1002206ar>].

<sup>317</sup> CASTEL Robert « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation », In : J. DONZELOT (dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, 1991, pp. 137-138.

L'auteur analyse trois formes historiques de l'exclusion: la première c'est le retranchement complet d'une personne ou d'un groupe de la communauté c'est le cas de la déportation ou du génocide, par exemple. La seconde fait référence à la construction d'espaces clos au sein de la communauté mais coupés de celle-ci, comme les asiles, les prisons ou les ghettos et la troisième forme d'exclusion c'est lorsque certaines populations sont dotées d'un statut spécial qui leur permet de coexister dans la communauté mais qui les prives de certains droits et de la participation à certaines activités sociales.

Castel se propose d'interpréter le mode d'existence d'un certain nombre de groupes ou d'individus rejetés du circuit ordinaire des échanges sociaux (indigents, «*drop out*», sans-domicile fixe, certains toxicomanes, des jeunes en dérive des banlieues déshéritées, ex-patients psychiatriques ou ex délinquants sortis d'institution, etc.). Il considère la marginalisation comme le résultat d'une dynamique d'exclusion qui se manifeste avant qu'elle ne produise ces effets désocialisants. La grande marginalité se présente ainsi à la *fin d'un parcours*. Cette zone d'exclusion, ou de quasi-exclusion, est alimentée aussi bien par les marginaux proprement dits que par ceux qui sont menacés, instables, fragiles, et qui risquent d'y basculer.

Selon l'auteur, Il faut donc envisager, une continuité dans les situations socio-économiques observables. Autrement dit, on ne peut pas raisonner entre l'opposition classique : exclus et inclus dans la société. La société française se présente pour lui comme un continuum de positions qui coexistent et qui interagissent entre elles, les exclus étant le plus souvent des personnes en situation de vulnérabilité qui ont basculés dans la précarité socio économique.

Dans cette perspective, la pauvreté apparaît comme la résultante d'une série de ruptures d'appartenances et d'échecs dans la construction du lien social qui, finalement, projettent le sujet en état de flottaion, dans une sorte de « *no man's land social* »<sup>318</sup>. Pour construire son interprétation, Robert Castel préconise de raisonner à partir de ce qu'il appelle des *zones de cohésion sociale*, il s'agit d'une schématisation de la société française par zones, en fonction du degré de cohésion qu'elles assurent. Il propose 2 variables principales pour distinguer ces zones : d'une part, le rapport au travail et qui désigne la stabilité de l'emploi et d'autre part, l'insertion relationnelle qui vise pour l'essentiel l'intensité du réseau social.

Ainsi, il observe 3 zones : *l'intégration*, la *vulnérabilité*, et la *désaffiliation*.

---

<sup>318</sup> CASTEL Robert « De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation », In : J. DONZELOT (dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, 1991, pp. 137-138.

Se situer dans la *zone d'intégration* signifie qu'on a les garanties d'un emploi permanent, d'un revenu régulier et d'une couverture sociale et surtout que l'on peut mobiliser des supports relationnels solides. Dans la *zone de vulnérabilité*, il y a une relative précarité de l'emploi (intérim, CDD, par exemple) associée à une fragilité relationnelle (des soutiens familiaux limités, un cercle amical restreint principalement). Enfin, la *zone de désaffiliation* conjugue l'absence d'emploi et l'isolement social<sup>319</sup>.

Ces différentes zones ont selon l'auteur des frontières perméables : on peut passer de l'une à l'autre. Elles ne se superposent pas avec les indicateurs économiques de la pauvreté. Cela signifie qu'on peut parfaitement rencontrer des personnes dont les revenus sont modestes, voire faibles, et qui, par conséquent, peuvent être considérés comme pauvres intégrés. Dans les zones de vulnérabilité, on peut situer également des personnes favorisées dont les revenus sont élevés mais la situation est instable.

Pour Castel, cette zone de vulnérabilité est celle qui constitue le pivot du système parce que c'est dans cette zone qui s'opère le basculement vers la zone de désaffiliation. Pour arriver à la construction de ces zones, il part des sociétés préindustrielles afin de mieux comprendre la dynamique que l'on va retrouver à l'œuvre dans les pays de l'Europe industrialisée. Non pas, que la situation actuelle répète purement et simplement celle de l'Ancien Régime, mais ce détour historique l'amène à mettre en évidence des éléments qui peuvent éclairer la question de la marginalité aujourd'hui<sup>320</sup> :

↳ Sans nier l'importance du facteur pauvreté, celui-ci n'est pas *exclusivement* déterminant. Trois situations au moins se présentent comme *qualitativement différentes*, bien qu'elles soient toutes caractérisées par la pauvreté: *la pauvreté intégrée*, qui est une pauvreté travailleuse; *l'indigence intégrée*, qui relève des secours, liée à l'insertion sociale; *l'indigence désaffiliée*, marginalisée ou exclue, qui ne trouve une place ni dans l'ordre du travail, ni dans l'ordre social.

↳ Le schéma avec les 3 zones de cohésion sociale ne doit pas être interprété de façon statique, mais plutôt dynamique. Les «zones» distinguées ne sont pas données une fois pour toutes, leurs frontières sont mobiles, et il s'opère des passages incessants de l'une à l'autre.

L'analyse que Castel fait de la société française montre un élargissement progressif de la zone de vulnérabilité. Il précise que l'histoire socio-économique française au 20<sup>ème</sup> siècle avait été marquée par la constitution progressive de la condition salariale. Avec la mise en

---

<sup>319</sup> CASTEL Robert. *Cadrer l'exclusion*. In : KARSZ Saul (dir.), AUTES Michel, CASTEL Robert, ROCHE Richard, SASSIER Monique. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris 2000, p. 14.

<sup>320</sup> Castel Robert. *Ibid.* p.15

place de dispositifs de protection sociale, de sécurité vis-à-vis des aléas du travail, d'un état social, avec le rôle des contestations sociales, la condition salariale a été selon lui valorisée et cette valorisation était en voie d'achèvement au début des années 70. Or, c'est précisément à ce moment-là que ce statut est remis en cause en raison de l'épuisement des régulations sociales qui ont accompagné le régime de production fordiste. Cela s'est traduit par deux aspects fondamentaux ; d'une part, la remontée de la vulnérabilité avec l'augmentation des emplois atypiques et précaires (stages de formation par exemple) et d'autre part, par «la déstabilisation des situations stables» avec, notamment, la montée en puissance du chômage massif. Selon l'auteur, tout cela a contribué à l'effritement de la société salariale et à la dissociation du lien social en sachant que le véritable problème ne réside pas exclusivement dans la question des inégalités et disparités des ressources, mais également dans la qualité du lien social et le risque de sa rupture. Ainsi, la désaffiliation correspond en quelque sorte à la dernière étape d'un processus global de fragilisation de la société et la personne désaffiliée est en position d'éloignement vis-à-vis du marché du travail et en position d'isolement relationnel.

Castel souligne la présence d'une nouvelle population rencontrant des difficultés. Ce ne sont pas des personnes fortement marginalisées, ni des inaptes au travail mais des personnes qui ne trouvent plus de place (ou qui trouvent uniquement des places instables et précaires) dans la société et qui sont poussées vers la vulnérabilité pour des raisons qui ne sont pas de leur fait. Par ailleurs, il considère qu'un nombre important des situations qu'on qualifie d'exclusion relèvent en fait de la vulnérabilité qui est créée par la dégradation des relations de travail et protection attachées au travail : « On est en droit de parler de précarisation, de vulnérabilisation, peut-être de marginalisation mais pas d'exclusion », dit-il<sup>321</sup>

L'auteur explique le choix du terme *désaffiliation* : « ....plutôt que l'exclusion, je préfère parler de désaffiliation. Il me semble que la notion de désaffiliation donne mieux à entendre ce parcours qui est la véritable analyse du problème actuel .... Ce qui est déterminant dans le processus c'est que le travail cesse d'être le grand intégrateur. Il s'agit d'un processus de décrochage, de déstabilisation des stables, d'une vulnérabilisation des positions assurées... »

Contrairement à Serge Paugam qui tente de catégoriser les populations, Robert Castel cherche à appréhender la pauvreté comme la résultante d'une série de ruptures d'appartenances et d'échecs à constituer du lien dans une approche transversale

---

<sup>321</sup> CASTEL Robert. Ibid. pp. 35-47.

qualitative et compréhensive. Par ailleurs, d'un point de vue pratique, son analyse amène à constater que pour lutter contre l'exclusion sociale on mobilise essentiellement des « réponses techniques » alors qu'il s'agit d'une question qui traverse l'ensemble de la société qui nécessite avant tout un « traitement politique du problème ».

Les «grandes» politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont celles qui s'attaqueraient à l'emploi, au logement, à la situation d'érosion culturelle des catégories défavorisées, c'est-à-dire aux «causes» de la misère et du malheur. Mais sur ces programmes, qui ne peuvent que faire l'unanimité, les contraintes politiques et économiques sont fortes. On aurait donc tort de sous-estimer l'importance d'efforts plus modestes et moins prestigieux menés auprès de ceux qui ont déjà décroché. Telles sont les politiques «réparatrices» (et non préventives) comme le revenu minimum d'insertion devenu revenu de solidarité active. Un critère paradoxal de la réussite des interventions de ce type serait qu'un maximum de sujets *sortent* du dispositif et que le nombre de ses prestataires *diminue*, à la fois parce qu'un grand nombre d'entre eux auraient réussi leur réinsertion, mais aussi parce que le travail mené parallèlement sur la zone de vulnérabilité aurait empêché l'entrée dans la marginalité de nouveaux venus. Castel considère donc que le travail d'insertion doit être complété par la mise en place de politiques préventives pour éviter que les personnes basculent en situation d'exclusion, autrement dit on ne doit pas penser les actions préventives et les actions réparatrices comme antagonistes, mais comme complémentaires.

### **L'exclusion sociale résultat d'un processus de désinsertion**

La notion de *désinsertion sociale* fait référence à un processus de déclassement social. Elle est basée sur l'hypothèse selon laquelle avant d'arriver à un état d'exclusion il y a eu au départ insertion, puis, exclusion et enfin, désinsertion, cette dernière résultant d'une triple rupture : économique, sociale et symbolique et ce serait cette dimension symbolique qui constituerait l'essence même de l'exclusion. La désinsertion sociale entraîne la perte du lien social pour un individu, au sens du lien identitaire, ainsi que l'émergence d'une subjectivité d' « exclu » : l'individu se considère lui-même comme n'ayant plus sa place dans la société d'où l'importance du récit de l'individu quant à sa situation en tant qu'exclu, ce n'est plus une exclusion des rapports sociaux mais une « exclusion à l'intérieur du sujet »<sup>322</sup>

---

<sup>322</sup> LEBRUN Nicolas. « *Cohésion et Inclusion Sociale : Les Concepts* ». In : *Working papier, Série Cohésion Sociale*. Service de l'Éducation Permanente du Ministère de la Communauté Française de Belgique, Solidarité. Think Thank Européen. [en ligne] [www.pourlasolidarité.be](http://www.pourlasolidarité.be), p. 7.

Cette approche a été développée par Vincent de Gaulejac et Isabelle Taboada-Léonetti dont les travaux sont essentiellement centrés sur les parcours individuels des personnes exclues. Leurs travaux s'intéressent davantage aux récits et aux histoires de vie des personnes exclues qu'aux catégorisations. Pour les deux auteurs le phénomène de désinsertion peut concerner toutes les catégories socioprofessionnelles (cadres, chefs d'entreprises, ouvriers, etc.). Ils montrent comment chaque facteur a un effet différent suivant le moment où il intervient, et suivant les facteurs auxquels il est associé. De même, ils soulignent deux éléments importants : le rôle du système normatif en fonction duquel la société évalue l'utilité des individus, ainsi que le poids des représentations collectives, et le rôle des phénomènes identitaires et de la subjectivité des acteurs. L'insistance sur cette dimension symbolique permet aux auteurs de montrer le caractère dynamique du processus dans lequel l'individu « désinséré » est acteur à part entière. Ainsi, selon les auteurs, la désinsertion caractérise une situation bien spécifique. Elle est différente de la notion de pauvreté, car l'exclusion économique peut favoriser la cohésion des exclus et leur sentiment d'appartenance à un groupe.

Selon les auteurs, le processus de désinsertion est fait de ruptures successives qui entraînent un « décrochage » et la perte du statut de l'individu. Ce processus a été analysé sous divers angles par les auteurs ayant traité de cette question. Gaulejac et Taboada-Léonetti, apportent un éclairage différent mais complémentaire<sup>323</sup> des étapes du parcours social de ce processus :

- ❖ la première étape est celle d'une rupture matérialisée par une perte d'emploi, la maladie, l'accident ou toute autre cause déterminante. Les rapports familiaux se dégradent et des pathologies peuvent s'y installer.
- ❖ la seconde étape est celle de l'enchaînement des ruptures et du renoncement. L'individu renonce à trouver un travail, se sent différent des autres et se réfugie dans des statuts protégés : *décrochage, renoncement...*
- ❖ la troisième étape est celle du décrochage qui amène à avoir recours à un moyen institutionnel pour survivre (s'abriter, se nourrir) la personne en échec développe un sentiment de honte et ne voit plus de place pour lui dans la société.
- ❖ la quatrième étape est celle de la déchéance et de l'autodestruction accompagnée de l'entrée dans un groupe organisé d'exclus cela de façon durable, voire, irréversible. Le problème n'est plus celui de la domination mais de l'exclusion.

---

<sup>323</sup> GOGUEL d'ALLONDANS Alban. *L'exclusion sociale : Les Métamorphoses d'un concept (1960-2000)*. L'Harmattan, Paris, 2003, pp. 64-65.

Pour De Gaulejac et Taboada-Leonetti, il s'agit d'un parcours dynamique et individuel qui demeure étranger à *la relégation sociale* des populations des quartiers défavorisés, cette dernière étant toujours collective. Ils définissent la relégation sociale par une insertion économique faible (travail et revenus faibles dans leur montant et précaires dans leur durée) et surtout par une stigmatisation collective des catégories sociales. De même, ils expliquent leur non-exploitation économique : « ...Il n'est pas nécessaire d'exploiter ceux dont on a pas besoin pour produire et s'enrichir... ». C'est pourquoi la *relégation sociale* et la *relégation urbaine* se confondent et renforcent mutuellement<sup>324</sup> ;

Cette analyse de la désinsertion lie fortement la trajectoire des individus à la manière dont ces derniers agissent sur elle, tout en montrant le rôle essentiel de la dimension symbolique et la perte du lien identitaire dans le phénomène de l'exclusion. Dans ce processus la personne perd progressivement ses capacités d'action individuelle et collective. Les institutions qui disposent des ressources contribuent bien souvent à maintenir un certain ordre de la société. La relation d'aide institutionnelle tend à déposséder les usagers de tout pouvoir sur les modalités d'obtention et de gestion de ses aides. C'est cet état de fait qui semble important de changer en bousculant les modalités. Il est nécessaire d'envisager un rapport de réciprocité.

### ➤ **L'exclusion sociale comme résultat d'un processus de déliaison**

Michel Autès, apporte sa propre lecture de la notion d'exclusion. il part de question suivante : « *est ce que ces problématisations autour de l'exclusion ne sont pas l'indice d'une transformation ou d'un déplacement de la question sociale ?* »<sup>325</sup>. Pour lui la question du travail est au cœur de cette question sociale et il y a deux manières de voir le devenir de la société salariale. Soit il s'agit d'une transformation de la société salariale due aux transformations des façons de produire, soit on peut imaginer une mutation plus radicale faisant qu'à terme le travail ne soit plus au centre des rapports sociaux comme il l'est dans la société industrielle. Autour de cette problématisation il s'interroge sur quel type de liaison fait-on entre la sphère économique et ce qui relève du politique ?

Ainsi, selon l'auteur, « *l'identité des individus ne serait plus organisée autour de la place qu'ils occupent dans le travail ou dans les rapports de production* »<sup>326</sup>. Dans cette perspective, il envisage l'exclusion plutôt au niveau des grands réglages étatiques et parle « *des liens qui se défont* ». La société serait, selon lui, en train de perdre le lien entre la politique et l'économique et l'Etat ne serait plus en mesure d'assurer le lien social grâce

---

<sup>324</sup> DE GAULEJAC Vincent, TABOADA-LEONETTI. *La lutte des places, Insertion et désinsertion*. Desclée de Brouwer : Collection Sociologie Clinique. Paris, 2000, p. 71.

<sup>325</sup> AUTES Michel. « *Trois figures de la déliaison* » *In* : KARSZ Saul (dir.), et al. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris 2000, p. 4.

<sup>326</sup>Ibid. p. 5.

au marché économique, c'est-à-dire que le lien entre politique et économie s'est fragilisé donnant lieu à un processus de « déliaison » symbolique. Les liens sociaux se défont à la fois de la sphère économique et politique entraînant, d'une part, une incapacité à produire du sens – c'est la dimension symbolique de l'exclusion – et d'autre part, l'incapacité des individus à s'inscrire comme acteurs dans la société.

*« J'appellerai l'exclusion la déliaison. Je ne vois pas cela du tout au niveau des individus, des catégories (qui es pauvre ?, comment on le devient ? comment on s'en sort ?), mais au niveau des grands réglages et du fait qu'un certain nombre de liens se défont. La déliaison est bien celle de la sphère économique à la sphère politique : ce qui les liait se fragilise. La déliaison se joue dans de symbolique. Il en résulte une incapacité à produire du sens et à produire des sujets (ou des acteurs)... »<sup>327</sup>*

Il est à noter que l'auteur associe la « déliaison » à la « désintégration » : *« Qu'on la regarde du point de vue des individus (les exclus) ou du point de vue de l'Etat (de la société, de la cohésion nationale), il y a cette idée que l'on est face à quelque chose qui se défait, et qu'il faut soit reconstruire, soit il faut construire autre chose »<sup>328</sup>.*

M. Autès propose une lecture reliant les approches précédemment présentées dans ce travail (disqualification, désaffiliation et désinsertion) et tente de faire sens commun dans ce qui pourrait être une synthèse. Pour lui, ces théories constituent des éclairages complémentaires, elles ont plus de points de convergence que de des divergences : S. Paugam (la disqualification sociale) analyse le point de vue des institutions, V de Gaulejac et I. Taboada-Leonetti (la désinsertion), le point de vue des individus et R. Castel (la désaffiliation), le point de vue du politique, de l'Etat, avec un étayage historique important. Ces auteurs refusent d'utiliser le terme exclusion au profit de conceptualisations que chacun a inventé. Toutefois, cette prise de distance par rapport au terme exclusion reste, selon lui, intellectuelle car ils reconnaissent tous que l'on a affaire à la fragilisation, voire, à la rupture des liens et de la désintégration (déliaison).

Le deuxième élément de convergence des trois approches repéré par M. Autès, est que, quel que soit le terme utilisé pour la nommer, l'exclusion est un processus avec trois phases : l'entrée, l'installation et enfin l'errance hors du social. Chez S. Paugam, c'est une stratégie de classement par catégories des individus, par les institutions, chez V. de Gaulejac et I. Taboada-Leonetti, des analyses qui portent sur les destins individuels, et chez R. Castel les étapes d'un processus historique et du traitement de la question sociale par l'Etat.

---

<sup>327</sup> Ibid. p. 15

<sup>328</sup> THOMAS Hélène *Penser la pauvreté et l'exclusion du point de vue des subalternes* ; Colloque International à Sciences Po. ATD Quart Monde. Décembre 2008

Enfin, pour Autès, dans ces approches, hormis celle de Gaulejac et Taboada-Leonetti, il y a un questionnement par rapport au politique et le traitement de l'exclusion est un enjeu majeur, notamment dans l'analyse de R. Castel : « *La question sociale est une aporie fondamentale sur laquelle une société expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa fracture...* »<sup>329</sup>.

Le phénomène d'exclusion, en tant que fait social total, se situe à deux niveaux. Il ne met pas seulement en évidence l'incapacité individuelle d'intégration ; il montre également, à un niveau global, le dysfonctionnement d'une société qui se trouve dans l'incapacité d'intégrer certaines catégories d'individus. Ou de groupes sociaux. Ces deux facteurs (individu et société), agissent de manière interactive. Entre eux et avec l'organisation sociale, la culture, l'histoire et le niveau de développement d'un pays. On comprend, dès lors, toute la complexité de cette notion. C'est un processus en constante évolution du fait que les principaux facteurs reconnus qui génèrent l'exclusion sociale (exode rural, analphabétisme, chômage, etc.) sont des phénomènes qui interfèrent de manière fluctuante dans un cadre spatio-temporel en continuelle mutation.

Sur fond de crise et de dégradation du marché de l'emploi, la notion d'exclusion est aujourd'hui au cœur du débat social et politique. Toutefois, elle est devenue un objet médiatique présentant de multiples facettes et de ce fait un caractère polysémique et paradoxal. Le caractère équivoque de cette notion si diffuse fait qu'elle perd toute signification et souligne les incohérences des débats qu'elle suscite. Comme le souligne Serge Paugam, il s'agit avant tout d'un paradigme sociétal, c'est à dire d'un ensemble de représentations de l'ordre social suffisamment concordantes et stabilisées dans la durée, pour que s'organise à l'échelon de la société toute entière, une réflexion sur ses fondements et ses modes de régulation. L'exclusion est aujourd'hui une catégorie d'action publique, une notion transversale dans les recherches en cours et ce paradigme est devenue dominant. Il n'existe pas d'exclusion dans l'absolu ; mais des dialectiques de l'inclusion/exclusion.

L'objectif de ce chapitre n'étant pas de faire une synthèse des différentes approches de l'exclusion présentées ci-dessus et qui de mon point de vue présentent davantage des points de convergence et de complémentarité que des divergences, mais de dégager des éléments de définition des principales catégories théoriques mobilisées dans le but de guider cette recherche. Je souhaite conclure cette partie dédiée à l'exclusion sociale en rappelant les questions posées dans la problématique et qui traversent tout ce travail :

---

<sup>329</sup> Robert Castel. Cité par AUTES Michel. « *Trois figures de la déliaison* » *In* : KARSZ Saul (dir.), et al. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris 2000, p.16.

Dans un contexte marqué par les effets de l'économie libérale qui est à l'origine de l'affaiblissement des liens sociaux, peut-on continuer à parler de lutte contre l'exclusion tout en maintenant le modèle économique actuel qui favorise et reproduit les inégalités et l'exclusion sociale ? Au regard des échecs des dispositifs de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, doit-on en conclure qu'en réalité ils ne visent pas les véritables causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale mais qu'elles masquent en réalité la pérennité d'une société fondée sur l'exploitation de classes et les inégalités sociales ? Je pense bien au contraire, qu'il faut poursuivre la réflexion autour de cette notion et des nouvelles formes de misère correspondant aux formations capitalistes qu'elle peut désigner.



Conférence nationale sur la pauvreté, organisée par l'ODAS, Paris, 27/11/12

## **b) LA NOTION D'EXCLUSION SOCIALE AU PEROU**

Au Pérou comme en France, la définition de l'exclusion n'est pas sans poser problème. En effet, même dans les contextes les plus marqués par ce phénomène, les personnes ont toujours des espaces de socialisation et d'interaction avec les « inclus » par le biais des institutions et des réseaux sociaux. De même, ils peuvent développer des stratégies individuelles ou collectives en vue de leur intégration. C'est pourquoi, pour analyser ce phénomène, la seule position des individus vis à vis de la société « dentro » (in) o « fuera » (out) paraît très limitatif. Il faut tenir compte des facteurs structurels mais également les différentes stratégies d'intégration de l'individu. Dans cette perspective, il s'agit moins de mesurer l'absence de liens sociaux que la qualité de ces derniers.

Au Pérou il n'existe pas, comme en France une profusion de travaux spécifiques sur l'exclusion sociale. Ainsi, dans le cadre de cette thèse très peu de travaux à ce sujet ont été recensés. Selon les auteurs consultés<sup>330</sup>, l'exclusion sociale est un processus par lequel

<sup>330</sup> AVILA Javier. "Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cusco".

In *Debate agrario análisis y alternativas* N° 37. Centro Peruano de estudios sociales CEPES. Lima 2004.

FIGUEROA Adolfo, ALTAMIRANO Teófilo, SULMONT Denis. "Exclusión Social y Desigualdad en el Perú". IIEL – PNUD, Oficina Regional para América Latina y Caribe, Lima 1996

on empêche la participation de certains groupes sociaux à des actions dans des domaines importants de la vie collective. Ils distinguent principalement trois formes d'exclusion sociale (économique, sociale et culturelle), précisant qu'il s'agit bien d'un processus qui ne peut pas être analysé sans tenir compte des facteurs socio-historiques qui sont à l'origine des inégalités socio-économiques et qui concernent toute l'Amérique Latine.

Trois événements qui ont marqué l'histoire de la société péruvienne, sont à l'origine de ces processus<sup>331</sup>. En premier lieu, la colonisation espagnole et le système féodal imposé aux autochtones par les « conquistadors » a affecté durablement les bases productives et la cohésion sociale des populations indigènes dont l'organisation sociale était fondée sur l'*ayllu* (famille élargie) et sur des systèmes de coopération et d'entraide. Elle a entraîné également une restriction de leurs droits, ainsi que des mécanismes de discrimination ethnique et culturelle qui persistent encore aujourd'hui. La rupture provoquée par la colonisation a été suivie d'une période de domination oligarchique d'une élite de « *criollos* » (métis), des propriétaires terriens qui, après l'indépendance des colonies espagnoles, avaient pris le pouvoir accentuant ces mécanismes d'exclusion avec l'instauration d'un régime semi-féodal qui n'a pas assuré le développement du marché ni la légitimité du régime politique national (république). La centralisation du pouvoir politique et administratif sur la capitale péruvienne, ainsi que la concentration des principales activités économiques dans les villes côtières au détriment de la Sierra constituent une manifestation de « l'héritage colonial » encore présent dans ce pays de nos jours.

En deuxième lieu, la modernisation économique et sociale du pays observée dans les années 50 a permis l'incorporation de nombreuses franges de la population à l'économie, à la citoyenneté et à la culture urbain-industrielle. Toutefois, les populations du secteur rural et certains groupes ethniques ont été exclus de ce processus ce qui a entraîné une dynamique d'exclusion/inclusion sociale dans un cadre de modernisation urbain-industrielle.

En troisième lieu, la crise économique et sociale qui a eu lieu à la fin des années 1980 a accentué la situation de pauvreté de nombreuses couches de la population ainsi que la précarité de l'emploi et ont provoqué le discrédit du gouvernement et des institutions en général. Dans ce contexte, aux mécanismes d'exclusion précédemment cités, se sont ajoutés les politiques d'austérité mises en œuvre et dont l'expression la plus importante est celle de l'ex-président Alberto Fujimori appelé « *Fujichoc* » par les péruviens (Cf. encadré ci-après).

---

<sup>331</sup> FIGUEROA Adolfo, ALTAMIRANO Teófilo, SULMONT Denis. "Exclusión Social y Desigualdad en el Perú". IIEL – PNUD, Oficina Regional para América Latina y Caribe, Lima 1996.

## CHRONOLOGIE DE LA DEGRADATION DE LA SITUATION POLITIQUE ET SOCIALE DU PEROU (1980-2011)

**1980** : début de la guérilla du Sentier lumineux.

**1985** : à la tête de l'APRA (droite), Alan Garcia remporte l'élection présidentielle. Il est confronté à une grave crise économique et politique. Dégradation de la situation économique et sociale du Pérou. Violence

**Juin 1990** : Alberto Fujimori, d'origine japonaise, du Parti *Cambio 90* (droite), remporte l'élection présidentielle face à l'écrivain Mario Vargas Llosa avec 57% des voix.

**Août 1990**: programme d'austérité baptisé "Fujishock" : les prix des produits de base sont multipliés par quatre.

**Mars 1991** : second choc économique : privatisations, licenciements massifs et ouverture des frontières.

**Septembre 1992** : le chef du mouvement terroriste *Sentier Lumineux*, Abimaël Guzman, est capturé à Lima.

**Mars 1995** : Alberto Fujimori est réélu pour un deuxième mandat avec 64,4% des voix. Austérité

**Décembre 1996** : prise d'otages à la résidence de l'ambassadeur du Japon à Lima (700 invités).

### 2000

**Mai** : élection présidentielle, le candidat de l'opposition, Alejandro Toledo, renonce à participer au scrutin, faute de garanties de transparence. Alberto Fujimori est réélu pour un 3e mandat. Manifestations de rejet.

**Septembre** : A. FUJIMORI annonce de nouvelles élections et son retrait de la vie politique. V. Montesinos, chef du service de renseignements et éminence grise du régime, s'enfuit au Panama où il sollicite l'asile politique.

**Octobre** : le retour au Pérou de V. Montesinos précipite la crise politique. Le colonel Ollanta Humala se soulève dans le sud du pays avec 50 hommes.

**19 novembre** : le président Fujimori présente sa démission, depuis Tokyo.

**22 novembre** : le président du congrès, Valentin Paniagua, lui succède. Il nomme l'ancien secrétaire général de l'ONU, Javier Perez de Cuellar, au poste de Premier Ministre.

### 2001

**Janvier** : l'ex-président Alan Garcia (1985-1990) rentre au Pérou après un exil de près de 9 ans.

**Mars** : la cour suprême ouvre une procédure pénale à l'encontre d'A. Fujimori.

**Juin** : Alejandro Toledo remporte l'élection présidentielle. Il est le premier président d'origine indienne.

### 2002

**Mai** : la Cour suprême approuve l'envoi d'une demande d'extradition à l'encontre d'Alberto Fujimori.

### 2003

**Mai** : le Président Toledo décrète l'état d'urgence pour une durée de 30 jours (crise, protestations sociales)

**Août** : publication du rapport de la Commission vérité et réconciliation (morts ou disparus entre 1980 et 2000 violence terroriste, répression militaire).

### 2005

**Janvier** : un soulèvement de militaires ultra-nationalistes dans le sud du pays fait quatre morts. Il est dirigé par Antauro Humala, frère d'Ollanta Humala.

**Octobre** : le chef du Sentier Lumineux Abimael Guzman et 23 membres de l'organisation maoïste condamnés à la prison à vie.

**6 novembre** : Fujimori arrive par surprise à Santiago du Chili en provenance du Japon et annonce son intention de rentrer au Pérou. Le lendemain, il est mis en détention préventive.

### 2006

**Janvier**: le Pérou dépose une demande d'extradition d'Alberto Fujimori auprès du Chili.

**4 juin**: l'ancien président Alan Garcia (APRA-Droite) remporte l'élection présidentielle face à l'ex-militaire Ollanta Humala, candidat de l'alliance divers gauche/droite.

### 2007

**15 août** : un tremblement de terre de magnitude 8 sur l'échelle de Richter frappe la côte sud du Pérou, faisant près de 600 morts et des milliers de sans-abris. La crise et la précarité s'accroissent.

**21 septembre** : la Cour suprême du Chili décide l'extradition d'Alberto Fujimori vers le Pérou.

**10 décembre** : ouverture du procès d'Alberto Fujimori. Il est jugé pour les massacres de Barrios Altos et de la Cantuta en 1991 et 1992 au cours desquels 25 personnes ont été exécutées par un « escadron de la mort »,

### 2008

**9 octobre** : démission du gouvernement à la suite d'un scandale de corruption touchant l'administration chargée des concessions de pétrole. Yehude Simon, le nouveau Premier Ministre est un ancien député d'extrême gauche condamné à huit ans de prison en 1992 pour ses liens avec la guérilla du MRTA (Mouvement révolutionnaire Tupac Amaru).

### 2009

**7 avril** : L'ancien président Alberto Fujimori est condamné à 25 ans de prison (Massacres, violence militaire)

### 2011

**28 juillet** : Ollanta Humala (militaire retiré), Alliance *Gana Perú* (indépendants et divers gauche) est élu Président de la République.

## ❖ *Une notion empruntée à la sociologie française*

Au Pérou, la notion d'exclusion sociale est d'utilisation récente et moins fréquente que celle de « marginalidad ». Elle fait référence aux mécanismes qui empêchent la participation des individus et des groupes à des aspects essentiels de la vie collective d'une société. Comme en France, cette notion s'oppose à celle d'*intégration sociale*, toutefois, on considère que les deux processus, intégration et exclusion, sont en constante interaction. Ainsi, un groupe peut être cohésif et ses membres parfaitement intégrés au niveau interne tout en étant exclu ou excluant vis-à-vis d'autres<sup>332</sup>. Ce repli de certains groupes ou communautés sur eux-mêmes peut traduire des formes de défense d'une identité collective ou de préservation de leurs droits et de leurs acquis.

Les chercheurs péruviens ayant travaillé sur cette question s'accordent pour reconnaître les origines françaises de cette notion, ainsi que l'apport de la sociologie française dans ce domaine<sup>333</sup>, notamment en ce qui concerne

- l'analyse multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale en contraste avec les approches classiques, plus répandues au niveau international et fortement centrées sur les seuls aspects monétaires de ces phénomènes. La notion passe d'une perspective dominée par les ressources matérielles (absentes ou insuffisantes) à une perspective multidimensionnelle.
- la pauvreté et l'exclusion sont analysées non pas à partir de cas individuels et isolés, mais comme des problèmes sociaux, s'intéressant tout particulièrement à l'affaiblissement ou à la rupture des liens sociaux qui sont à l'origine.
- l'analyse de l'exclusion en tant que processus et non pas comme un état de fait, en lien avec la place que les individus ou les groupes occupent dans la société. Dans les approches classiques l'analyse est centrée sur les aspects monétaires et de ce fait sur les alternatives visant à élever les revenus des individus concernés, sans s'intéresser aux dynamiques et rapports sociaux qui sont à l'origine et qui reproduisent la pauvreté. Par ailleurs les approches classiques considèrent que les individus sont responsables de leur situation de pauvreté et d'exclusion sans tenir compte de la place qu'ils occupent dans la société<sup>334</sup>.

Les recherches péruviennes sur l'exclusion sociale s'appuient sur les approches françaises. Ainsi, dans la majorité des documents consultés au Pérou dans le cadre de cette thèse,

---

<sup>332</sup> FIGUEROA Adolfo, ALTAMIRANO Teófilo, SULMONT Denis. *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*. ONU - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima 1996. p. 19.

<sup>333</sup> IGUÑIZ Javier. *Inclusión: un concepto y un proyecto en proceso*. In *La República* [En ligne] <http://www.larepublica.pe/columnistas/actualidad-economica-javier-iguiniz/inclusion>. Lima 11/09/11;

<sup>334</sup> Ibid. p.2

sont fréquemment évoqués les travaux de Pierre Bourdieu, Alain Touraine, Robert Castel, René Lenoir, Serge Paugam. De mon point de vue, ce recours aux travaux des auteurs mentionnés n'est pas sans lien avec l'influence de la sociologie française au Pérou<sup>335</sup>.

Toutefois, on peut comprendre que cette notion qui traduit le regard européen de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ne puisse pas être transposée de façon mécanique au Pérou. En effet, contrairement à ce qui se passe en France et en Europe en général, les populations exclues de l'emploi et de la protection sociale ne constituent pas des minorités mais la majorité de la population. En revanche, les ménages qui ont un emploi formel et des revenus leur permettant de subvenir à leurs besoins essentiels et d'accéder à un certain confort sont minoritaires et elles ne peuvent pas assumer seules le coût d'un système de protection sociale pour tous. Par ailleurs, ceux qui excluent sont entre autres, ceux qui, pour augmenter leurs bénéfices, précarisent l'emploi et paient des salaires bas.

A la différence de leurs homologues français, les chercheurs péruviens ne centrent pas leur réflexion sur la valeur scientifique du terme exclusion ni sur des notions de remplacement. A leurs yeux, malgré ses limites, ce terme est pertinent : il permet une analyse centrée sur les processus et les mécanismes qui produisent et reproduisent l'exclusion sociale et la pauvreté et non pas uniquement sur la situation de privation matérielle comme l'approche de la pauvreté monétaire, très répandue au niveau international. Les différentes approches françaises de l'exclusion (disqualification, désaffiliation, désinsertion, déliaison) dont le point de convergence est l'effort de compréhension de ces processus sont donc complémentaires. Elles sont également mobilisées pour analyser des phénomènes connexes tels que la marginalité et la pauvreté dans les pays latino-américains, leur principale limite étant l'absence d'un cadre théorique et conceptuel propre ainsi que des outils méthodologiques adaptés aux spécificités des pays latino-américains<sup>336</sup>.

Depuis la perspective péruvienne et latino-américaine en général, la notion d'exclusion renvoie à un ensemble de processus qui participent à l'accroissement de la vulnérabilité

---

<sup>335</sup> SULMONT Denis. *La Sociología francesa en el Perú*. In: Boletín de Información del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), N° 36, Lima, 2007, pp. 85-92.

L'influence de la sociologie française au Pérou a été possible, notamment, grâce au travail de Mariano Cornejo, juriste, qui occupa la chaire de Sociologie fondée en 1896 à l'Université de San Marcos. Durant les années 1960 et 1970, les liens institutionnels entre la sociologie française et péruvienne se renforcèrent, grâce à l'octroi de bourses et à des programmes d'échanges universitaires et de recherche. Parmi les sociologues français qui exercèrent une influence importante durant cette période, se détachent François Bourricaud et ses études sur le pouvoir et la politique au Pérou, Alain Touraine et ses travaux sur les mouvements sociaux, Pierre Bourdieu et ses recherches sur la pauvreté, l'éducation et la culture, Michel Wieviorka et ses recherches sur la violence politique et les mouvements sociaux et Denis Sulmont, qui installé au Pérou depuis de nombreuses années, assure des cours de sociologie et conduit des recherches à la Pontificie Université Catholique du Pérou.

<sup>336</sup> GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton. « *Pobreza y exclusión social en América Latina y Caribe* ». In: GACITUA Estanislao et al. *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000. pp. 11-12.

des populations face à la pauvreté<sup>337</sup>. Elle peut être définie comme un ensemble de mécanismes structurels qui empêchent certaines catégories sociales de participer pleinement dans les sphères économique, sociale, politique et culturelle de la société. Ces mécanismes entraînent des difficultés d'accès aux biens et aux services essentiels, ainsi qu'à une représentation politique effective dans les instances gouvernementales<sup>338</sup>.

L'exclusion sociale est une notion qui englobe la notion de pauvreté monétaire et de marginalité mais elle ne se réduit pas à ces dernières. La notion d'exclusion renvoie à l'idée des interactions et des liens sociaux, elle analyse les groupes et personnes exclus en interaction avec d'autres. Elle met l'accent sur les institutions et les processus qui la produisent et reproduisent.

Sur le plan opérationnel, outre la disparité des revenus, l'exclusion sociale au Pérou présente quatre manifestations principales. La première est en rapport avec le fait que certains groupes sont exclus, par des mécanismes non économiques, de l'accès aux biens et aux services de première nécessité, dont l'alimentation, les soins de santé, l'éducation, principalement. La deuxième manifestation est l'accès inégal au marché de l'emploi, ainsi qu'aux dispositifs de protection sociale<sup>339</sup>, même pour des personnes avec un niveau de qualification et un capital humain similaires. La troisième manifestation concerne l'exclusion des instances de participation citoyenne notamment pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action publique. Enfin, la quatrième forme d'exclusion est celle des inégalités dans l'exercice des droits politiques et des libertés civiles y compris la négation des droits humains de base<sup>340</sup>. Ces quatre formes d'exclusion sont en interaction, les deux dernières peuvent expliquer les deux premières. Lorsqu'une personne ne peut pas participer aux processus politiques ou si elle n'a pas participé dans des conditions égalitaires à la conception et à la mise en œuvre des programmes d'action publique, il n'est pas étonnant qu'elle soit victime de discrimination au niveau du marché de l'emploi. Comme nous le verrons ci-après, les populations des Andes et de l'Amazonie sont massivement exclues dans tous ces domaines.

---

<sup>337</sup> Ibid. p. 12.

<sup>338</sup> VALDIVIA Néstor, BENAVIDES Martin, TORERO Máximo. "*Exclusión étnica y políticas de inclusión social en el Perú*" In: *Investigación, Política y Desarrollo en el Perú*. Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales (CLACSO). [En ligne] [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar). Lima, 2007, p. 603 .

<sup>339</sup> Au Pérou, seules les personnes ayant un emploi et don l'employeur a effectué une déclaration officielle bénéficient de la sécurité sociale. L'assurance-chômage, le revenu de Solidarité active ainsi que les autres prestations sociales et familiales que l'on trouve en France, n'existent pas.

<sup>340</sup> PERRY Guillermo. "*Sobre pobreza y exclusión social en América Latina*" In: GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton, et al. *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000. pp. 8-9.

L'exclusion sociale est une catégorie relative<sup>341</sup>, étroitement liée à l'histoire et aux conditions sociales des personnes et des groupes concernés. Cette notion ne renvoie pas à l'idée d'appartenance mais à la qualité et à l'intensité des liens avec un groupe, une communauté ou une société. Être exclu socialement veut donc dire que le sentiment d'appartenance, ainsi que les liens entre les individus et la société se sont affaiblis ou délités et qu'ils ne disposent pas de moyens matériels pour vivre dans des conditions humaines. Ainsi, l'exclusion sociale résulte de l'accumulation dans le temps et dans l'espace des risques et des obstacles qui rendent difficile l'exercice de certains droits, ainsi que l'intégration des individus et des groupes dans la société. Ce processus est multidimensionnel, historiquement conditionné et soumis à des changements du contexte social. Il s'inscrit donc dans le temps (cumul progressif de difficultés et de circonstances inscrites dans l'histoire des individus et des groupes), mais également dans l'espace car bien souvent l'exclusion n'est possible que dans certains territoires qui constituent de véritables facteurs générateurs d'exclusion. La répartition spatiale de la population en risque d'exclusion répond à de multiples facteurs tels que l'intégration au marché de l'emploi et aux systèmes de production, politiques et dispositifs de peuplement des villes, entre autres. Dans ce sens, l'exclusion sociale peut être définie également comme l'ensemble des mécanismes institutionnels et processus qui entraînent un traitement discriminatoire à l'égard de certains territoires et certaines populations.

### ❖ *Exclusion sociale et ethnicisme*

De nombreuses études montrent qu'au Pérou et en Amérique Latine en général, les personnes pauvres et tout particulièrement celles qui connaissent l'extrême pauvreté ne sont pas confrontées uniquement à l'insuffisance ou à l'absence des ressources, elles doivent faire face également à la discrimination en raison de leurs origines ethniques. En effet, il existe une forte corrélation entre la distribution des revenus, la pauvreté et l'origine ethnique<sup>342</sup>. Une forme de relation cause-effet est observée entre l'origine ethnique et la position dans la structure des revenus de la société. Parmi les diverses catégories sociales concernées par l'exclusion dans les pays latino-américains on constate une forte présence de l'exclusion chez les indiens et les ménages d'origine africaine (les « afro latinos »). Les différences ethniques et raciales constituent les facteurs les plus fréquents d'exclusion sociale.

---

<sup>341</sup> SOJO Carlos. "*Dinámica socio-política y cultural de la exclusión social*". In: GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton, SOJO Carlos, FIGUEROA Adolfo; *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000. pp.47-48.

<sup>342</sup> PERRY Guillermo. « *Prólogo a las actas del Taller Pobreza y Exclusión Social en América Latina* ». In: GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton et al. *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000, p. 7-10.

Ainsi, dans ce sous-continent, du point de vue de la composition ethnique, sont observés deux groupes extrêmes en sachant que c'est la conquête espagnole qui a donné lieu à cette répartition. D'une part, un groupe très homogène constitué par l'Argentine, l'Uruguay, le Venezuela, et le Costa Rica, avec peu de communautés indigènes, et d'autre part, un groupe plus hétérogène comprenant le Mexique, le Guatemala, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et la Bolivie. Dans ces pays les populations indigènes constituent encore aujourd'hui une partie importante de la population totale. Les indiens conservent l'héritage de leur culture ancestrale et vivent pour la plupart dans les communautés paysannes du secteur rural. Dans ce deuxième groupe on peut également inclure Le Brésil. La présence des noirs descendants des esclaves que les conquistadors espagnols firent venir de l'Afrique<sup>343</sup> qui s'ajoute à la présence des communautés indiennes et aux métis (criollos) a donné lieu à des sociétés multiethniques et multiculturelles.

Selon Adolfo Figueroa<sup>344</sup>, l'incidence de la pauvreté chez les indiens en Amérique Latine est très importante, elle concernerait 80% de la population indigène, soit environ 32 millions de latino-américains. Il observe cependant des spécificités selon les territoires : ce chiffre atteint au Guatemala : 87%, contre 54% de la population non indigène, au Mexique : 81% contre 18%, au Pérou 79% contre 50%, et en Bolivie 64% contre 48%. De même, dans des pays comme le Pérou, malgré des indicateurs élevés de croissance économique du pays, la situation des indigènes péruviens cesse de se dégrader. Comme précisé précédemment, dans la problématique, la croissance économique n'est pas synonyme d'éradication de la pauvreté.

Lorsqu'on observe les chiffres relatifs à l'accès aux services publics les constats confirment la discrimination dont font objet les indiens : leur scolarité atteint en moyenne moins d'un tiers de la population. Il en est de même pour les services de santé et les instances électorales. L'accès réel très limité de ces groupes à l'éducation<sup>345</sup> et l'analphabétisme peuvent expliquer en partie les bas pourcentages de participation des indiens dans la vie politique et leur mise à l'écart dans le marché de l'emploi.

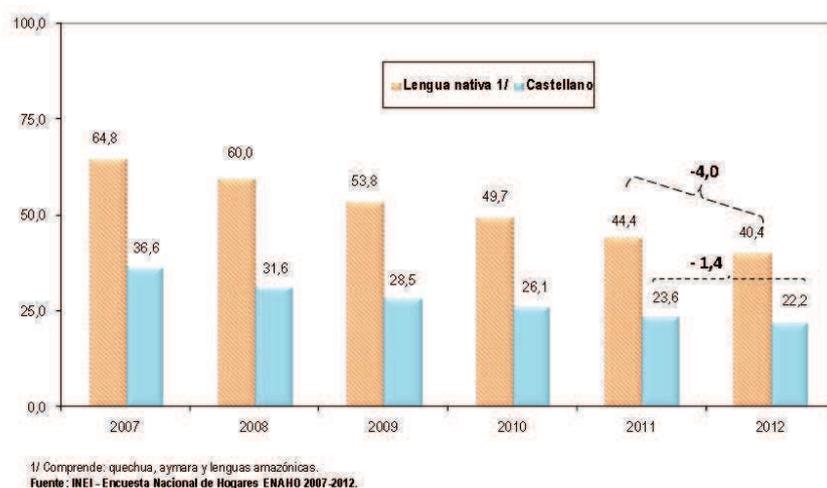
---

<sup>343</sup> Poursuivant leur politique de pillage et d'exploitation, après avoir exterminé des milliers d'indiens, les conquistadors espagnols firent venir des esclaves noirs d'Afrique ancêtres des actuelles communautés noires réparties partout en Amérique Latine.

<sup>344</sup> FIGUEROA Adolfo. "La exclusión social como una teoría de la distribución" In : GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton et al. *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000. p.37.

<sup>345</sup> Selon les textes des constitutions des pays latino-américains, l'éducation est gratuite et obligatoire, en réalité ces textes ne sont pas toujours appliqués : les écoles sont insuffisantes notamment dans le secteur rural et confrontées à une pauvreté accablante, les familles n'ont pas toujours les moyens pour envoyer les enfants à l'école et pour assurer les frais consécutifs à la scolarisation (transport, livres fournitures scolaires, uniforme scolaire, etc.)

**Tableau 36**  
**PEROU : INCIDENCE DE LA PAUVRETE SELON**  
**LA LANGUE MATERNELLE**



Ce tableau montre que la pauvreté affecte majoritairement les populations dont la langue apprise pendant l'enfance est une langue native ou un dialecte : quechua, aymara ou dialectes amazoniens. Ainsi, en 2012, la pauvreté a affecté 40% des personnes dont la langue maternelle était une langue native, c'est-à-dire, le double de ceux qui déclaraient avoir comme langue maternel l'espagnol (castellano).

Il est à noter que les indiens ne constituent pas les seules catégories en situation d'exclusion sociale, il en est de même pour les ménages noirs, les métis (criollos) et les asiatiques. Le genre et l'âge sont également des facteurs d'exclusion

**Tableau 37**  
**INCIDENCE DE LA PAUVRETE SELON LE LIEU DE RESIDENCE**



Source: INEI Pérou – Encuesta Nacional de Hogares

Avec 53% d'incidence de la pauvreté, le secteur rural qui accueille la majorité de la population indienne, est plus affecté par ce phénomène que le secteur urbain et en ce qui concerne les régions naturelles de ce pays, c'est la Sierra (Montagne) qui arrive en tête avec 59%, suivi de la Selva (Forêt Amazonienne) : 32,5% et de la Côte : 16,5%. A Lima, la capitale 14,5% de la population est pauvre.

Au Pérou, le racisme et l'exclusion dont font l'objet les Indiens prend sa source dans une colonisation qui s'est effectuée dans un contexte de christianisme intolérant. Il s'agit d'un racisme essentiellement de nature sociale, destiné à introduire une domination des oligarchies sur l'ancien système d'organisation et à appauvrir ou marginaliser les hommes et les femmes des cultures autochtones<sup>346</sup>. Comme toute idéologie dominante, la notion de racisme non seulement fut portée et perpétuée par les colonisateurs, mais intégrée dans leur culture et acceptée comme un fait historique permettant de fonder et de stabiliser l'ordre social<sup>347</sup>.

La domination espagnole s'est appuyée entre autres, par un ensemble d'éléments qui ont contribué fortement à l'élaboration de l'image dévalorisée de l'indien, puis, du paysan, l'un des principaux exemples étant l'assimilation de la culture *Quechua* à l'analphabétisme. Cette référence occidentale à l'analphabétisme, basée sur l'absence de lecture et d'écriture dans la langue Quechua, a permis de justifier le maintien des indiens ( quechua ou aymara) hors des circuits de l'éducation et de les déclarer ainsi, ignorants avec l'interdiction du droit de vote aux analphabètes jusqu'en 1980.

De même, comme précisé dans la première partie de ce travail, en Amérique Latine en général et en Amérique *andine* en particulier, le système social et politique instauré par les *conquistadors* espagnols trouva l'un de ses fondements dans l'idée d'une supériorité raciale du blanc européen par rapport aux indigènes américains<sup>348</sup>. Au Pérou, comme dans les autres pays de l'Amérique Latine, l'État colonial structura la société sur des oppositions ethniques associées à de prétendues inégalités raciales entre « conquistadores » et « conquistados ». La population africaine arriva en tant qu'esclave et était déjà regroupée dans la catégorie « noirs », résultat de sa transformation en objet commercial opérée par les esclavagistes portugais à partir du XV<sup>ème</sup> siècle. Les Noirs y étaient non seulement ceux

---

<sup>346</sup> MARIATEGUI José Carlos.

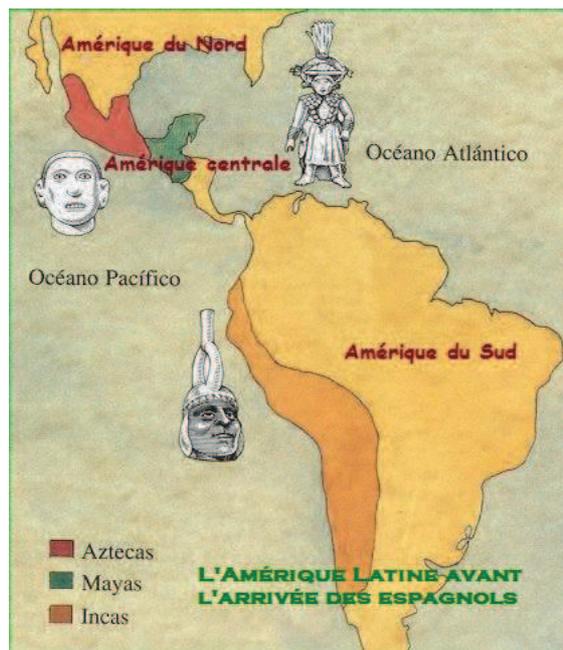
<sup>347</sup> MAZUREK Hubert. *De l'ordre andin à l'utopie archaïque : Mythes et réalités de la paysannerie andine du Pérou*. In Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien *Paysanneries Latino - Américaines : Mythes et Réalités. Hommage à Romain Gaignard*. CARAVELLE, Toulouse, 2002, pp. 69-92, [En ligne : <http://www.mpl.ird.fr/crea/pdf/Caravelle%20-%20Mazurek.pdf>].

<sup>348</sup> LE QUANG Mathieu, ANDRES Lidia. « *Mobilisations collectives et dynamiques identitaires en Amérique Latine* » *Civilisations* 60-1, 2011. [En ligne : <http://www.cairn.info/revue-civilisations-2012-1.htm>], pp. 11-22.

qui subissaient l'exploitation la plus importante, car la majeure partie de l'économie reposait sur leur travail, mais ils étaient surtout la race colonisée la plus importante puisque les Indiens ne faisaient pas partie de cette société coloniale. Par conséquent, les dominants se dénommèrent eux-mêmes « *Blancs* ». Les relations sociales vont ainsi se fonder sur ces idées créant des identités sociales nouvelles (blancs, indiens, noirs et métis) et instaurant un système de discrimination institutionnalisé et préfigurant des relations de domination<sup>349</sup>

Ces nouvelles identités historiques furent associées à la nature des rôles et des positions dans la nouvelle structure globale de contrôle du travail. Ainsi, ces deux éléments, race et division du travail, se trouvèrent associés structurellement, se renforçant mutuellement, et ce bien qu'aucun des deux ne fût nécessairement dépendant de l'autre pour exister ou pour se transformer. C'est ainsi que fut imposée *une division raciale du travail systématique*<sup>350</sup>.

Tableau38



SOURCE: <http://recursoslibart.blogspot.fr/2010/04/mapa-civilizaciones-americanas.html>

<sup>349</sup> QUIJANO Anibal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Edgardo Lander (comp.). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentine., Juillet 2000. p. 246. [En ligne: [www: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf)]

<sup>350</sup> QUIJANO Anibal. Ibid.

## Secteur 10 1



La Couronne espagnole décida rapidement la fin de l'esclavage des Indiens afin d'éviter leur extermination complète. Ils furent alors relégués à la *servidumbre*. On permit à ceux qui vivaient dans leurs communautés de continuer leur pratique traditionnelle de la réciprocité – c'est-à-dire l'échange de force de travail et de travail sans qu'il existe de marché – comme manière de reproduire leur force de travail en tant que *siervos*.

« ..Dans certains cas, la noblesse indienne, une faible minorité, fut exemptée de la *servidumbre* et bénéficia d'un traitement spécial dû à son rôle d'intermédiaire avec la race dominante ; il lui fut également permis d'occuper certaines des fonctions pour lesquelles étaient employés les Espagnols n'appartenant pas à la noblesse. En revanche, les Noirs furent réduits en esclavage. Les Espagnols et les Portugais, en tant que race dominante, pouvaient percevoir un salaire, être des commerçants indépendants, des artisans indépendants ou des agriculteurs indépendants, en bref, des producteurs de marchandises indépendants. Cependant, seuls les nobles pouvaient occuper les postes intermédiaires et élevés de l'administration coloniale, civile et militaire.

L'État républicain succédant à l'État colonial à partir du début du XIXe siècle, maintint la division de la société selon ces mêmes critères raciaux. L'esclavage n'est aboli qu'au XX<sup>ème</sup> siècle, mais de façon générale, il n'existe pas ou très peu de changements au niveau légal et politique quant au statut et position des différentes identités ethniques au sein des nouvelles sociétés latino-américaines et andines. D'ailleurs, même si les discours ont changé, l'idée de « race », justifiant les positions et relations de chacun de ces groupes au sein des sociétés, est toujours présente. De même, aucun changement n'est observé au XX<sup>ème</sup> siècle, bien au contraire, le mépris des indiens par les métis et les blancs semble se renforcer notamment, avec l'apparition des dictatures militaires et des réformes agraires qui ont eu lieu dans les années 1960. Les idées selon lesquelles chaque race avait

des caractéristiques *déterminées biologiquement* et qui pouvaient être héritées étaient très répandues<sup>351</sup>. Le libéralisme prolonge la relation coloniale, mais selon les termes modernisés d'une population à libérer et à civiliser.

Dans les années 1960 des changements importants vont s'opérer concernant la population indigène et ce, grâce aux mouvements indigènes qui commencent à jaillir, notamment en Équateur et en Bolivie. Le Pérou constitue une exception du fait entre autres, de la présence bien marqué du mouvement terroriste Sendero Luminoso (Sentier Lumineux), surtout dans les régions à majorité indigène, ce qui a rendu très difficile de s'organiser de façon autonome. D'autres facteurs sont également à prendre en compte, dont le racisme et les stéréotypes à l'encontre des indigènes qui empêchent le développement d'un mouvement politique fort, même si la situation paraît changer er ces dernières années avec, l'émergence des mouvements ethniques, et surtout indigènes.

Depuis les années 1960 sont observés des mouvements ethniques, et surtout indigènes ainsi qu'un nouveau souffle et de nouvelles formes à des résistances conduisant au développement de revendications ancrées dans la situation d'exclusion de ces groupes ethniques. Si, dans les années 1970, la question de l'ethnicité a lancé la dynamique des mobilisations, ces dernières ont joué et jouent encore un rôle particulièrement important dans la construction des ethnicités et des revendications qui sont liées. Si beaucoup de travaux ont privilégié l'étude des mouvements indigènes, il ne faut pas oublier les nombreuses mobilisations d'autres groupes ethniques, par exemple celles des Afro-descendants.

A la fin du XX<sup>ème</sup> siècle le racisme persiste mais il s'est modifié : la notion de race dans le discours officiel a été abandonnée, désormais on valorise et reconnaît officiellement la diversité mais en réalité, les représentations par rapport aux races sont toujours présentes, même si elles ne sont pas toujours clairement explicitées. S'il est indéniable que les relations coloniales formelles ont été radicalement modifiées, il conviendrait d'admettre la pérennité d'une *matrice de pouvoir mondiale*<sup>352</sup> et d'un univers de représentations symboliques fermement enracinés dans la longue histoire des relations coloniales modernes, dont participent, entre autres, le racisme, l'esclavage et le génocide modernes. Aníbal Quijano désigne cet ensemble de phénomènes par le terme de « colonialité du pouvoir ».

---

<sup>351</sup> LE QUANG Mathieu, ANDRES Lidia. Ibid pp. 4.

<sup>352</sup> MAZUREK Hubert. *De l'ordre andin à l'utopie archaïque : Mythes et réalités de la paysannerie andine du Pérou*. In : Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien *Paysanneries Latino - Américaines : Mythes et Réalités. Hommage à Romain Gaignard*. CARAVELLE, Toulouse, 2002, pp. 69-92, [En ligne : <http://www.mpl.ird.fr/crea/pdf/Caravelle%20-%20Mazurek.pdf>].

## ❖ Proposition de définition de l'exclusion sociale pour cette étude

### Encadré 13

L'exclusion sociale est le contraire de l'intégration sociale : c'est un processus qui amène des individus ou des groupes à s'éloigner progressivement d'une situation d'intégration sociale, les empêchant de participer pleinement à la vie sociale, économique, politique et culturelle d'une société en lien avec une absence ou insuffisance des ressources et l'affaiblissement des liens sociaux. Cela entraîne une rupture du lien social, ce dernier étant le mode structurant propre à chaque société qui en assure la cohésion et maintient les formes de solidarité.

La notion d'exclusion sociale intègre celle de pauvreté mais va au-delà de cette dernière. En effet, alors que la pauvreté est une catégorie économique qui renvoie aux moyens dont on dispose pour accéder à des biens et des services essentiels pour vivre, la notion d'exclusion sociale se place dans une perspective plus relationnelle intégrant d'autres dimensions dont les dynamiques et les interactions sociales, ainsi que le lien social.

Comme la pauvreté, l'exclusion sociale est un phénomène éminemment relatif, sa définition varie en fonction du temps, du contexte socio-historique, ainsi que des circonstances particulières que peuvent traverser les individus et les groupes concernés. Elle renvoie surtout au chômage de longue durée, au manque de stabilité, à la flexibilité et à la dégradation des conditions de travail en ville, à la carence et aux déficits d'accès au logement, à l'apparition de nouvelles formes de pauvreté chez les immigrés, les femmes et les jeunes, et, enfin, plus généralement, aux processus qui caractérisent la crise de l'État providence et des systèmes de sécurité sociale. Elle est liée aux « facteurs de risque social » auxquels sont confrontés certains groupes (immigrés, paysans, femmes, indigènes, handicapés) dans un contexte caractérisé par l'affaiblissement des ciments de la société salariale et des régimes de sécurité sociale. De plus en plus, cette situation touche également l'ensemble des travailleurs au-delà de ces groupes particuliers d'exclus.

Elle renvoie également liée à des facteurs structurels, même s'ils ne sont pas les seuls. Ce faisant ils étendent la perspective au-delà du monde du travail et identifient trois groupes de facteurs qui pèsent de tout leur poids sur ces processus d'exclusion :

— la fragmentation tridimensionnelle de la société : clivages ethniques, modification de la pyramide des âges et pluralité des formes de cohabitation familiale ;

— l'impact de l'économie postindustrielle sur l'emploi. Les trajectoires professionnelles classiques se transforment en un éventail très large d'itinéraires complexes à durée variable, sur fond d'une irréversible flexibilité des processus productifs dans l'économie de l'information, d'une dérégulation du travail, de l'érosion des droits des travailleurs et de l'affaiblissement des systèmes de sécurité sociale ;

— les carences de l'État providence en termes d'intégration, qui ont renforcé les clivages au sein même de la population et la nature discriminatoire de certains marchés relatifs au bien-être sur lesquels l'intervention publique ne pèse plus que très peu (p.ex. : le marché immobilier et le logement).

L'exclusion sociale est un phénomène à la fois dynamique, car affectant différemment les personnes et les groupes selon leur degré de vulnérabilité aux dynamiques de marginalisation, et multidimensionnel, car ne pouvant pas se réduire à une seule cause et n'entraînant pas les mêmes désavantages.

L'exclusion sociale est un phénomène inséparable du politique, elle ne peut se présenter comme une fatalité dans le destin d'une société, puisqu'elle peut être appréhendée à partir des valeurs, de l'action collective, de la pratique institutionnelle et des politiques publiques dans un contexte où à côté d'une précarisation croissante dans le domaine social et du travail, on assiste à l'affaiblissement croissant des administrations publiques, qui ne sont plus en mesure d'apporter des réponses appropriées à des demandes toujours plus hétérogènes et fragmentées. Celles-ci ne peuvent être satisfaites que par des formes de gestion qui répondent avec flexibilité à la problématique envisagée. Les deux processus non économiques propres à la vie sociale et politique des villes : marginalité et exclusion sociale, coïncident temporellement et indiquent tous deux le rétrécissement de la demande de la main-d'œuvre sur le marché du travail urbain ainsi que l'accumulation de situations défavorables qui affectent certains groupes sociaux et opèrent une discrimination à leur égard.

### 1.3 MARGINALIDAD (MARGINALITE)

#### a) La construction de la notion de marginalidad en Amérique Latine : entre marxisme et culturalisme

Dans les années 1980, au niveau international, on assiste à la dégradation de la situation sociale de nombreux pays, ainsi qu'à l'apparition de nouvelles formes de pauvreté, notamment dans le secteur urbain, donnant lieu à de modes appellations diverses selon les pays : *Exclusion sociale* en France, *Underclass* aux Etats Unis, *Marginalidad* en Amérique Latine. Trois notions différentes, trois systèmes d'interprétation qui renvoient à la construction sociale de la pauvreté et des inégalités dans trois contextes historiques et culturels distincts<sup>353</sup>, fondée sur trois couples de d'opposition spatiales : « *dedans/dehors* », « *haut/bas* », « *centre/périphérie* ».

Dans le champ des sciences sociales, au Pérou et en Amérique Latine en général, l'intérêt pour la notion de *marginalidad* (marginalité) remonte à la fin de la II Guerre Mondiale, lorsque des migrants venus du monde rural aux conditions de vie extrêmement précaires s'installèrent massivement dans les périphéries des grandes capitales latino-américaines telles que Lima, México ou Rio de Janeiro. Elle s'est progressivement imposée, malgré son manque de précision, pour décrire la situation des populations venues de la campagne, principalement des paysans et des indiens cherchant à fuir la pauvreté de leurs villages, pour s'installer dans les périphéries des métropoles dans des conditions de pauvreté extrême (*favelas* au Brésil, *Callampas* au Chili, *Colonias obreras* au México, *Barrios Marginales* ou *Pueblos Jóvenes* au Pérou...), la marginalité étant devenue l'une de leurs principales caractéristiques. L'aspect le plus visible de leurs populations étant l'occupation illégale de certains terrains et leurs conditions précaires, voire, inhumaines de logement, les premières réactions des gouvernements concernés a été de les considérer comme un « *problème* » sans tenir compte du fait que ce dernier n'était que l'un des symptômes d'une situation plus complexe provoqué par le chômage et le sous-développement.

Cette notion a donné lieu, dans tout le continent, a une importante littérature sur la modernisation et la pauvreté, fortement influencée par l'idéologie marxiste. Licia Valladares précise que ces travaux mettaient l'accent sur les déficiences du développement économique, *incapable de créer des emplois en quantité suffisante pour*

---

<sup>353</sup> FASSIN Didier. *Exclusion, Underclass, Marginalidad : Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats Unis et en Amérique Latine*. In : Revue Française de Sociologie XXXVII, 1996. pp. 37-75[En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_0035-2969\\_1996\\_num\\_37\\_1\\_7079](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1996_num_37_1_7079)

*absorber la croissance démographique et satisfaire les besoins des nouveaux arrivants expulsés des campagnes vers les villes*<sup>354</sup>.

Fortement influencés par la théorie marxiste, ces travaux soulignaient les insuffisances du développement économique capitaliste, incapable de créer des emplois suffisants pour absorber la croissance démographique et pour satisfaire les besoins de ces migrants venus des campagnes dans les villes latino-américaines à la recherche de travail et de meilleures conditions de vie<sup>355</sup>. Cette approche des populations marginales mises à l'écart de l'économie formelle, qui combinait les dimensions économique, spatiale et socioculturelle de ce phénomène, connut un véritable succès au Pérou et partout en Amérique Latine entre 1960 et 1980. Licia Valladares précise que si la notion de marginalité avait été employée dans une pluralité d'acceptions et en référence à des groupes sociaux les plus divers, le point commun de ces études était de proposer *une lecture globale du phénomène en proposant un cadre d'analyse de l'espace social de la pauvreté urbaine en Amérique Latine*. Par ailleurs, avec cette approche, l'analyse de l'économie se déplace vers le spatial dans une sorte de *continuité avec les approches de l'écologie urbaine et notamment l'affirmation de l'existence d'une culture de la pauvreté*<sup>356</sup>.

Cette notion a donc été utilisée pour expliquer la pauvreté et pour se référer à ces masses urbaines non intégrées dans la nouvelle société industrielle. Elle est née de la confluence de deux courants théoriques : D'une part, une approche économique issue de la pensée marxiste et d'autre part, une approche socioculturelle, dans la lignée de l'École de Chicago, sur l'écologie urbaine<sup>357</sup>.

En ce qui concerne le premier courant, Marx parle de « surpopulation relative » ou « d'armée industrielle de réserve » -les deux termes sont chez lui équivalents- produit de l'accumulation capitaliste et qui comprend 4 catégories<sup>358</sup> : «*la forme flottante*»

---

<sup>354</sup> VALLADARES Licia. *La Favela d'un siècle à l'autre*. Maison des sciences de l'homme. Collection Horizons Américains. Paris, 2006, p. 130.

<sup>355</sup> VALLADARES Lidia. *Ibid.* pp. 129-130

<sup>356</sup> Selon Valladares, l'idée d'une culture de la pauvreté s'est articulée avec la théorie de la marginalité sociale sous l'influence d'Oscar Lewis, anthropologue nord-américain qui avait travaillé sur les quartiers pauvres de Mexico qui soutenait que leurs habitants adoptaient et reproduisaient un style de vie qui leur était propre avec des valeurs et des comportements différents de ceux de la culture dominante. Cette sous-culture se reproduirait sans fin et avec elle des caractéristiques socio-pathologiques qui entretiendraient le cercle vicieux de la pauvreté tout en assurant les conditions de leur survie dans les sociétés modernes. Lewis parle d'une attitude fataliste devant l'avenir qui se mêle à une certaine joie de vivre, ainsi qu'à une forte dose de chaleur humaine qui permettrait de mieux supporter les difficultés quotidiennes.

<sup>357</sup> FASSIN Didier. *Exclusion, Underclass, Marginalidad : Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats Unis et en Amérique Latine*. In : *Revue Française de Sociologie* XXXVII, 1996

<sup>358</sup> MARX Karl. *El Capital*. Primer Libro, Capítulo XXV. pp. 1141-1166

correspond aux besoins fluctuants de main d'œuvre de l'industrie moderne qui se débarrasse de ses travailleurs les moins performants, «*la forme latente*» est constituée des paysans que la modernisation et en difficulté dans les campagnes et qui sont donc prêts à grossir les rangs du prolétariat, «*la forme stagnante*» regroupe les ouvriers misérables faisant l'objet d'une exploitation particulière comme dans le travail à domicile; enfin «*le dernier résidu habite l'enfer du paupérisme*» et comprend notamment «*des vagabonds, des criminels, des prostituées, des mendiants, et tout ce monde qu'on appelle les classes dangereuses*». Il s'agit donc de la fraction de plus en plus grande de la population qui n'est pas (ou plus) intégrée à l'économie capitaliste dont elle représente «*les faux frais*». Selon Didier FASSIN, le terme marginalité n'est certes pas employé, «*mais l'analyse fournit les bases de son utilisation ultérieure par les économistes latino-américains, en tant que partie de la population en excédent du processus de production moderne auquel elle fournit néanmoins occasionnellement sa force de travail dans des conditions de particulière précarité et qu'elle contribue à structurer en constituant, notamment pour les employeurs, un moyen de pression sur leur main-d'œuvre...*»<sup>359</sup>. Il est à noter que trois types d'activités économiques sont considérées comme étant marginales (sous-prolétariat) : la main d'œuvre établie «*à son compte*», le travail occasionnel, le travail des salariés des secteurs les moins modernes. Ce sous-prolétariat c'est la seule force capable de déstabiliser le régime qui les exclut, dans ce sens, il peut devenir une force révolutionnaire. Selon cette analyse, les marginaux constituent une strate sociale créée par la faible capacité économique du noyau central développé. Ils possèdent une identité distincte consécutive à leur regroupement sur des aires urbaines spécifiques et leur culture ne fait que prolonger celle des autres groupes sociaux notamment celle de la classe ouvrière. Ainsi, la *marginalidad* apparaît comme un phénomène structurel lié à un système économique et social qui produit et reproduit des logiques d'exclusion et des inégalités sociales. Il est à noter que le terme n'est pas employé par Marx mais son analyse fournit les bases de son utilisation ultérieure par les chercheurs latino-américains s'intéressant à ce phénomène.

Le deuxième courant, l'approche socioculturelle de la marginalité, s'intéresse aux individus et aux groupes se situant en marge de la société du fait de leur mode de vie. Elle renvoie à l'existence d'une culture de la pauvreté popularisée par Oscar Lewis (1969) à partir de ses recherches sur les quartiers pauvres du centre de Mexico. Leurs habitants, d'origine rurale, se caractérisent par un mode de vie spécifique, déterminé par un certain nombre

---

«*La loi de la décroissance proportionnelle du capital variable et de la diminution correspondante dans la demande de travail relative a donc pour corollaires l'accroissement absolu du capital variable et l'augmentation absolue de la demande de travail suivant une proportion décroissante et enfin pour complément la production d'une surpopulation relative...* »

<sup>359</sup> FASSIN Didier. *Exclusion, Underclass, Marginalidad : Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats Unis et en Amérique Latine*. In : Revue Française de Sociologie XXXVII, 1996. p. 55.

d'attributs comme l'alcoolisme, la violence, le matriarcat, la précarité économique et le manque de réussite sociale. L'auteur définit alors la culture de la pauvreté comme une sous-culture répondant à une logique propre et différente de celle du reste de la société, et qui se perpétue de génération en génération. À l'opposé, cette culture de la pauvreté peut également présenter un aspect positif dans la mesure où elle repose sur un système d'autodéfense permettant d'assurer les conditions de survie des pauvres.

Selon Fassin<sup>360</sup>, cette approche rejoindra la sociologie de la déviance dont l'un des précurseurs était Georg Simmel « *qui avait introduit en sociologie la figure emblématique de l'étranger, non pas le voyageur qui arrive un jour et repart le lendemain ; mais plutôt la personne arrivée aujourd'hui et qui restera demain* »<sup>361</sup>. Cette figure anticipera les figures emblématiques de la marginalité urbaine : les sans abri et les délinquants. L'autre apport fondamental de cette école est l'inscription de la marginalité dans l'espace de la ville. Cette dimension spatiale deviendra essentielle dans les enjeux théoriques et politiques de la marginalité en Amérique Latine. De même, de par la place qu'ils accordent à l'étude des représentations et des comportements des acteurs dont les marginaux eux-mêmes, les chercheurs de cette école inaugurent l'approche culturelle et souvent culturaliste qui influencera les travaux latino-américains sur la pauvreté urbaine.

Les recherches latino-américaines sur la *marginalidad* prennent donc appui sur ces deux sources : l'approche économique marxiste et l'approche socioculturelle de l'école de Chicago. Les nombreux travaux sur la *marginalidad* menés en Amérique Latine ont donc puisé leurs contenus de ces deux versants, mais ils sont également liés aux évolutions du développement économique qui à cette époque était marquée par la modernisation de l'appareil productif et l'internationalisation des échanges commerciaux, dans un contexte de sous-développement. C'est pourquoi, ses analyses s'inscrivent également dans le cadre de la « théorie de la dépendance » présentée dans la première partie de cette étude et tout particulièrement sur la *théorie du colonialisme interne* selon laquelle la marginalité repose sur une dualité : d'une part, un centre étroit, d'origine oligarchique et relativement moderne, intégré à la domination économique étrangère (pays développés), qui domine et exploite à son tour une périphérie interne et d'autre part, une masse marginale, arrachée à l'univers traditionnel et encore exclue du monde moderne et industriel. La société est ainsi coupée en deux et les marginaux sont à l'extérieur en situation d'exclusion sociale. Les manifestations de cette exclusion sont les difficultés d'accès aux ressources culturelles, l'absence de biens économiques et de participation active et contributive à la vie sociale et

---

<sup>360</sup> FASSIN Didier. Ibid.

<sup>361</sup> Ibid.

économique. Certains chercheurs latino-américains<sup>362</sup> soulignent les similitudes et les différences entre la situation des populations marginales de l'Europe du XIX<sup>ème</sup> siècle et de l'Amérique Latine du XX<sup>ème</sup> siècle. La pauvreté urbaine liée au développement du capitalisme industriel existe dans les deux cas, mais si les premières sont des situations transitoires, les secondes représentent une réalité permanente. Cette structuration différente de l'espace social tient précisément à la mondialisation des rapports économiques et à la position qu'y occupent les pays latino-américains : dans les sociétés européennes du siècle précédent, l'appareil productif était déterminé par les logiques internes du capital et l'excédent démographique pouvait se résorber largement grâce à l'émigration, notamment vers l'Amérique; au contraire, dans les sociétés latino-américaines contemporaines les déterminations sont largement externes, en provenance des pays occidentaux, et les soupapes migratoires ne fonctionnent pratiquement pas dans le sens sud-nord.

*“De esta manera, la masa marginal fue siendo absorbida tanto por la expansión de las actividades existentes como por la apertura de otras nuevas, entre las cuales la construcción de los ferrocarriles ocupó el lugar más destacado. Hubo, sin embargo, por lo menos otro factor que contribuyó a desagotar la parte no funcional de la superpoblación. Me refiero, desde luego, al notable flujo emigratorio, que ha sido considerado una válvula de seguridad probablemente más importante para el capitalismo inglés que las mismas superganancias coloniales. En este sentido, es bueno tener en cuenta que, entre 1812 y 1914, las Islas Británicas, "exportaron" más de 20.000.000 de habitantes. Para una comparación útil con el caso presente de los países subdesarrollados, baste señalar que entre 1850 y 1890, por cada tres residentes rurales que migraban hacia las ciudades, dos partían al exterior...” José NUN (1969) p. 188-189.*



Photo : Amigos de Villa

Au-delà de ses composantes socio-économiques, dans ce continent, la *marginalidad* se présente, surtout, sur sa dimension spatiale, qui constitue sa face visible. En effet, au début des années cinquante, sur fonds de modernisation industrielle et de sous-développement, puis, de croissance très rapide des villes, sous l'effet des migrations

<sup>362</sup> NUN José. *“Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. In Revista Latinoamericana de Sociología, Vol. 5, N° 2. Buenos Aires 1969. p. 178*

d'origine rurale, l'émergence des bidonvilles dans leurs périphéries, donne à la pauvreté péri-urbaine un caractère de forte visibilité. Les bidonvilles hâtivement construits sur des terrains illégalement occupés aux marges des grandes capitales placent leurs populations dans une position périphérique par rapport à la centralité urbaine; mais également de mise à l'écart des grandes infrastructures, le déficit de voies de communication et l'absence d'équipements et de services confèrent à ces populations une image, celle de la pauvreté extrême et de la désolation, qui contribue à leur stigmatisation. Les principales expressions utilisées au Pérou pour les désigner parlent d'elles-mêmes : « *Barrios Marginales* » (*quartier en marge, quartier mis à l'écart...*) » *Barriada* » (une sorte de quartier, un quartier qui n'en est pas encore un).

Sans précédents, ce processus de croissance urbaine en Amérique Latine fut l'objet de nombreuses études démographiques dans les années 1950-1960 qui insistaient sur sa nature exceptionnelle<sup>363</sup>, notamment en comparaison avec la sur-urbanisation dans le continent européen provoquée par les mouvements migratoires internes incontrôlables et par des taux de croissance très élevés, principalement dans les grandes zones de concentration urbaine, *lieu de visibilité par excellence* de la pauvreté<sup>364</sup>. La différence est cependant importante. En effet, à la différence de l'expérience européenne du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'excédent démographique ne pouvait pas être absorbé par l'émigration internationale car les soupapes migratoires fonctionnaient mal dans le sens sud-nord. Par ailleurs, dans les pays latino-américains il n'existait pas des politiques de protection sociale qui auraient pu permettre de combattre la marginalité.

Quel que soit le nom qu'on leur donne (favelas, callampas, pueblos jovenes, etc.), les « *Barrios Marginales* » (quartiers marginaux), constituent partout en Amérique Latine l'expression spatiale de la marginalité sociale et de la non-intégration de larges couches de la société urbaine. Situés dans les périphéries des grandes métropoles, dépourvus de toutes les infrastructures urbaines et des services de base, ces quartiers ont constitué et constituent encore aujourd'hui la manifestation la plus flagrante des problèmes d'intégration rencontrés par les vagues croissantes des populations originaires du monde rural.

Au Pérou, leur émergence se fit également dans un contexte de migration massive de la *Sierra* vers les grandes villes côtières marquant profondément la structure socio-économique de la société péruvienne qui de rurale était devenue urbaine. Ainsi, par exemple, en 1920, Lima avait 200 000 habitants et aujourd'hui sa population s'élève à 9

---

<sup>363</sup> VALLADARES Licia. *La favela, d'un siècle à l'autre*. Maison des Sciences de l'Homme, Collection Horizons Américains. Paris, 2006. pp. 129-130.

<sup>364</sup> VALLADARES Lici. Ibid.

millions<sup>365</sup>. La *marginalité* est donc étroitement liée à la question des inégalités économiques entre les espaces ruraux et les espaces urbains. A la différence des pays développés, ces mouvements migratoires ainsi que l'explosion démographique qui a marqué tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle les pays du tiers monde, n'ont pas été accompagnés d'un processus d'industrialisation endogène suffisamment important pour permettre d'absorber la main d'œuvre des paysans qui quittaient leurs villages à la recherche de meilleures conditions de vie. Ce processus appelé par certains auteurs « *urbanisation massive sans industrialisation* »<sup>366</sup> a été longuement analysé par la théorie de la dépendance<sup>367</sup> pour rendre compte des particularités de ce phénomène caractéristique des grands mégapoles du tiers monde où de nombreux individus n'arrivent pas à s'intégrer à la dynamique du secteur productif moderne restant à la marge du courant principal de l'économie assurant leur survie grâce à de petites activités. Comme le souligne Antonio ZAPATA, ces individus qui ont construit les bidonvilles *ont produit, à leur manière, la ville*<sup>368</sup>.

Il est à noter que les situations dramatiques et inhumaines dans lesquelles se trouvaient ces populations attirent moins l'attention de l'opinion publique et des gouvernements que la multiplication et la généralisation des pratiques massives et organisées d'« *invasion* » des terrains vagues, publics ou privés, situés dans les périphéries des capitales côtières<sup>369</sup>. La détermination de ces populations était à l'origine du sentiment d'insécurité des propriétaires de ces terrains et des pouvoirs publics, ainsi, elles furent longtemps considérées comme la « *ceinture rouge des villes* »<sup>370</sup>.

Au départ, les sciences sociales ont considéré ces individus comme étant « marginaux » mais très vite un débat a eu lieu concernant leur degré de marginalité. Certains auteurs considérant qu'il ne s'agit pas de « marginaux », mais de gens qui sont bien intégrés au système social où ils ont une fonction : ils constituent la fraction la plus exploités de la société. Ainsi, tandis que certains chercheurs exploraient les voies de l'insertion sociale de ces marginaux, d'autres soulignaient leur potentiel révolutionnaire en cas d'alliance avec le prolétariat moderne qui s'installait progressivement et inégalement dans les mégapoles latino-américaines.

---

<sup>365</sup> Source : INEI

<sup>366</sup> ZAPATA Antonio. *Sociedad y Poder Local. La Comunidad de Villa El Salvador*. 1971-1996. DESCO, Lima 1996

<sup>367</sup> La théorie de la dépendance a été présentée dans la première partie de ce travail

<sup>368</sup> ZAPATA Antonio. *Sociedad y Poder Local. La Comunidad de Villa El Salvador*. 1971-1996. DESCO, Lima 1996

<sup>369</sup> QUIJANO Anibal. *Notas sobre el concepto de Marginalidad*. Biblioteca de la CEPAL. Naciones Unidas.

Lima 1978, p. 6

<sup>370</sup> Ibid. p. 7

Une évolution inattendue a toutefois surpris ces chercheurs: dans les bidonvilles et les quartiers les plus pauvres : l'émergence de petits commerces et activités artisanales avec pour certains, une amélioration visible de leurs conditions de vie. Ces « marginaux» s'éloignent ainsi de «*la marge*» grâce à un processus d'épargne /accumulation. La main d'œuvre dans ces petites entreprises étant composée des membres de la famille ou des amis qui partageaient le même toit, le foyer devient le principal agent de production. Dans les années 1980 le débat sur ces pratiques rattachées à un secteur émergent dit « informel » prend le pas sur celui de la marginalité.

Parmi les problèmes auxquels renvoie cette notion, celui du déficit de logement dans les bidonvilles, en rapport avec l'accélération de la croissance urbaine, est le plus facilement perceptible, à tel point, qu'il était devenu « le problème national par excellence »<sup>371</sup>, toutefois, un questionnement plus large a donné lieu à de nouveaux débats : ce phénomène serait-il isolé ou la manifestation d'un problème plus global de marginalité sociale dans le pays?. Perçue au départ comme un phénomène typiquement urbain, les travaux de recherche ont conduit à un élargissement du cadre historique et social de référence, ainsi qu'à une autre façon d'analyser la marginalité, cette dernière étant entendue comme un phénomène multidimensionnel. Cette question avait continué à alimenter les débats dans un contexte de précarisation globale du logement et des conditions de vie de l'ensemble des habitants des zones urbaines dépassant les frontières des quartiers marginaux et touchant également les centres-villes. Si au départ, elle avait été construite de façon empirique, pour signifier la situation dramatique des bidonvilles, progressivement elle a été étendue aux populations pauvres des centres-villes, aux zones rurales pauvres et enfin, à tout groupe rencontrant des problèmes par rapport à l'ensemble de la société. De nombreuses variantes du terme se retrouvent donc superposées<sup>372</sup> ce qui peut expliquer le caractère ambigu de cette notion. La marginalité pouvait ainsi être considérée comme le résultat :

- d'un défaut d'intégration de certains groupes entraînant des difficultés d'accès à des services de base
- des mécanismes de privation de la citoyenneté et d'accès à des droits civiques, politiques et sociaux.
- de la mise à l'écart de certains groupes ou communautés du développement économique
- de l'absence de participation d'une partie de la population aux processus de développement économique et social

---

<sup>371</sup> Ibid. p.7

<sup>372</sup> Ibid. p. 9-16

- d'un processus d'interpénétration culturelle insuffisamment structuré et de conflits entre la société d'origine et la culture dominante
- d'un sentiment d'appartenance au système dominante dans la société

Ces variantes ont un élément commun : dans tous les cas la notion de marginalité est opposée à la notion *d'intégration sociale*. La marginalité résulte ainsi d'un défaut d'intégration aux institutions sociales, au système de stratification sociale et culturelle dominantes ; mais également aux bénéfices du développement économique d'une société. Les différences entre ces variantes apparaissent lorsqu'on essaie de bien préciser la signification du phénomène et les mécanismes qu'il faut cibler pour éradiquer la marginalité et qui expriment d'une façon plus ou moins explicite les valeurs qui guident l'analyse de la problématique. Ainsi, tandis que certaines approches évoquent la possibilité de supprimer ou de réduire la *marginalidad* sans avoir recours à un changement radical de la structure économique et sociale, par des interventions en faveur des groupes marginalisés, d'autres soulignent la nécessité de transformer radicalement la structure et l'organisation sociale qui est à l'origine de la *marginalidad*. Cette étude se situe dans cette dernière perspective

### **c) Le débat autour de la notion de marginalidad**

Comme précisé précédemment, en Amérique Latine, dans les années 1960, sous l'influence de la perspective dualiste, la pauvreté urbaine et notamment l'émergence des bidonvilles dans ce continent, sont analysées à partir de la théorie de la marginalité qui domine alors la sociologie urbaine latino-américaine, selon laquelle les favelas brésiliennes, les *barriadas* de Lima, les *villas miseria* de Buenos Aires, entre autres, sont perçues comme l'expression spatiale de la marginalité. Dans ce cadre, la marginalité sociale sera abordée sous deux dimensions différentes, l'une socioculturelle, dans la lignée des travaux de l'École de Chicago sur l'écologie urbaine, et l'autre économique, issue de la théorie marxiste. La première renvoie à l'existence d'une *culture de la pauvreté* popularisée par Oscar Lewis, en 1969, à partir de ses recherches sur les quartiers pauvres du centre de Mexico. Leurs habitants, d'origine rurale, se caractérisent par un mode de vie spécifique, déterminé par un certain nombre d'attributs comme l'alcoolisme, la violence, le matriarcat, la précarité économique et le manque de réussite sociale. Lewis définit la culture de la pauvreté comme une sous-culture répondant à une logique propre et différente de celle du reste de la société, et qui se perpétue de génération en génération. À l'opposé, cette culture de la pauvreté peut également présenter un aspect positif dans la mesure où elle repose sur un système d'autodéfense permettant d'assurer les conditions de survie des pauvres. La deuxième, partant du principe que le système capitaliste produit un développement basé sur les inégalités et l'injustice, analyse la marginalité sociale

comme la conséquence d'une mise à l'écart du système de production, d'une partie de la population qui se retrouve au chômage ou obligée d'occuper des emplois précaires. De ce fait, les populations marginales se trouvent à l'écart de l'économie formelle et de la société moderne tout en restant dépendante de cette dernière.

Ces lectures binaires de l'espace urbain se rejoignent pour maintenir la vision *dualiste* de la société selon laquelle les bidonvilles des métropoles latino-américaines, loin de s'intégrer à la société, s'opposent au reste de la ville constituant l'espace par excellence de la marginalité sociale. Elles trouveront au départ un écho favorable, principalement dans le champ des recherches sur la pauvreté urbaine, parce qu'elles « *offraient des repères matériels - architecturaux ou urbanistiques - permettant de classifier et surtout d'ordonner la réalité* »<sup>373</sup>. Cette théorie dominera pendant longtemps la recherche sociale dans ce sous continent comme clé de lecture de l'espace urbain. Cependant, malgré son intérêt et son succès, dès les années 1970, elle fera l'objet de critiques, principalement au Brésil où la validité de son utilisation pour caractériser les populations des favelas est remise en question. En réalité, les représentations traditionnelles des habitants des favelas avaient été remises en question bien plus tôt, avec les premières études portant sur ces espaces qui montraient que contrairement aux visions les plus répandues en Amérique Latine, ces quartiers étaient fortement intégrés au tissu urbain par leur insertion dans plusieurs marchés ; le marché du travail, le marché politique, le marché de la culture (avec notamment le carnaval ). Cependant, « *malgré une certaine audience intellectuelle, [elles] n'ont pas suffi à transformer les représentations qui structuraient l'imaginaire collectif des élites... et que la théorie de la marginalité avait prolongé d'une certaine manière* »<sup>374</sup>. En effet, l'émergence de la théorie de la marginalité avait contribué à relayer ces images stéréotypées, entraînant en réaction une vaste critique. Dans ce cadre, la recherche académique s'est employée à démontrer le caractère équivoque des discours dualistes sur les bidonvilles et à mettre en cause les représentations dominantes associant leurs habitants à des marginaux. De nombreuses études illustrent, sous diverses approches, que la population des favelas n'est pas seulement composée de migrants qui auraient conservé un style de vie traditionnel, mais bien au contraire qu'elle est intégrée à la société selon des critères spécifiques<sup>375</sup>, ou qu'elle présente des profils socio-économiques hétérogènes et des similitudes avec les populations des quartiers populaires en termes de structures et de pratiques sociales. Dans cette perspective, l'ouvrage de Janice Perlman, *O mito da marginalidade* (1977)<sup>376</sup>, fait figure de référence, confrontant point par point les résultats de ses enquêtes dans les favelas de Rio aux différentes

---

<sup>373</sup> NAVEZ-BOUCHANINE Françoise. *La fragmentation en question*. L'Harmattan. Paris, 2002

<sup>374</sup> VALLADARES Licia. *La favela, d'un siècle à l'autre*. Horizons Américains. Maison des Sciences de l'Homme, Collection Horizons Américains. Paris, 2006.pp.131-132.

<sup>375</sup> VALLADARES Licia . Ibid.

<sup>376</sup> Citée par VALLADARES Licia. Ibid.P.132.

composantes du concept de marginalité. Elle montre ainsi les modalités de leur intégration sur le marché du travail, et une vie caractérisée par un haut degré d'organisation associative, régie par des comportements politiques, sociaux ou religieux peu différents de ceux de la société dominante.

De même, le rôle que cette théorie attribue à la *surpopulation marginale* dans le marché du travail est également contesté. Cette surpopulation avait été assimilée à *l'armée industrielle de réserve* décrite par Marx. Or, certains auteurs soulignent que la taille de cette « masse marginale » en Amérique Latine est supérieure à celle nécessaire à la réserve de main d'œuvre de la théorie marxiste. Une grande partie de la population ne relevant pas du marché du travail traditionnel. Ainsi, pour Quijano, *la main d'œuvre disponible dans le marché ne constitue pas une réserve pour les niveaux hégémoniques de la production industrielle, mais une force de travail exclue. Au fur et à mesure que des changements se produisent dans la composition technique du capital, elle perd de façon permanente et non transitoire, la possibilité d'être assimilée par les niveaux hégémoniques de la production et tout particulièrement par la production urbano-industrielle. Les niveaux et les positions clés de ce système de production n'ont pas besoin d'une grande masse de main d'œuvre disponible aux fins d'expansion de cette production*<sup>377</sup>. Par ailleurs, certains auteurs soulignent l'importance de la *force de travail marginal*. Pour Oliveira<sup>378</sup>, le secteur tertiaire, en plein développement, loin d'être marginal, « est en réalité une partie intégrante de la forme d'accumulation urbaine adaptée à l'expansion du système capitaliste... ». Ce secteur dit informel dans les capitales latino-américaines a bien une fonction importante dans l'accumulation du capital. En effet, il est particulièrement fort dans les villes les plus dynamiques de ce sous-continent. A Lima par exemple, les commerçants ambulants contribuent à promouvoir l'accumulation dans les secteurs hégémoniques de l'économie car ils rendent accessibles des biens du secteur moderne à la population à bas revenus et conduisent vers les strates supérieures les économies des consommateurs à travers les grandes surfaces et les banques, dans ce sens, leur activité constitue *un canal à double voie*<sup>379</sup>. De même, l'importance des activités informelles, par rapport aux activités urbaines traditionnelles, réside dans le fait qu'elles permettent à un grand nombre de péruviens aux ressources modestes de subsister et loin des stéréotypes, elles sont aussi modernes que les activités basées sur les dernières technologies qu'elles viennent compléter du fait de leur flexibilité (horaires atypiques, prix qui s'adaptent aux circonstances et aux besoins des

---

<sup>377</sup> QUIJANO Anibal. *"The marginal pole of the economy and the marginalized labour force"* In: Economy and Society N° 4, Vol. 3, Lima 1974. p 418.

<sup>378</sup> DE OLIVEIRA Francisco. *"A economia Brasileira: Critica à razao dualista"* In: Estudos CEBRAP N° 2, 1972, p. 27;

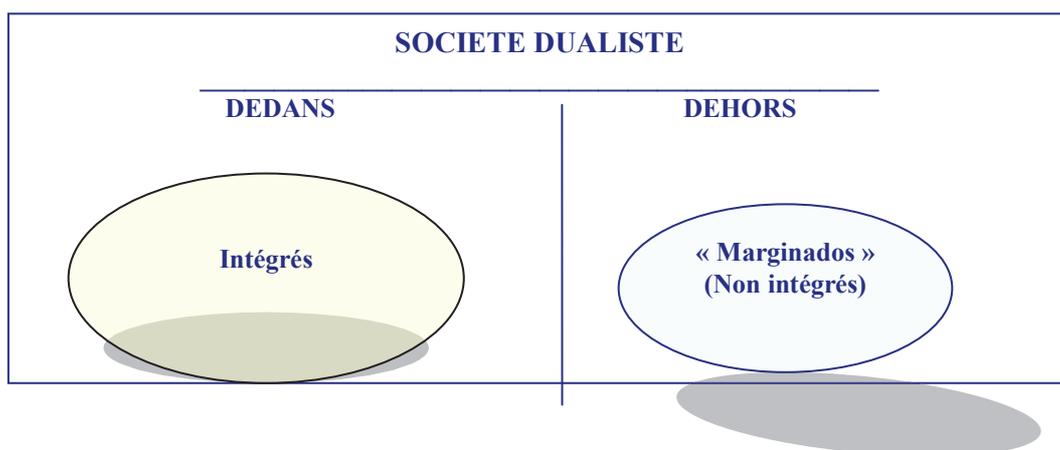
<sup>379</sup> Santos Milton. *"The Periphery at de Pole: Lima Peru"* In: GAPPERT Gary y Rose, Harold M.(org.). The social economy of cities. Sage Publications (Urban Affairs Annual Review, Vol. 9). Londres, 1975. pp. 349-355.

consommateurs...) qui constitue une composante essentielle du processus du développement capitaliste au Pérou<sup>380</sup>.

Au-delà de la critique de la marginalité développée à partir de l'étude des favelas en particulier et des bidonvilles latino-américains en général, c'est le dualisme dans son ensemble, et notamment l'opposition entre formel et informel, qui a été remis en cause, montrant par exemple que les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés (intitulés « supérieur » et « inférieur » qui auraient pu être également qualifiés de moderne/traditionnel ou formel/informel) n'étaient pas isolés mais présentaient des interactions et des relations complexes de dépendance. D'autres auteurs vont démontrer également que les secteurs économiques qualifiés de *marginiaux* sont en réalité intégrés dans un système unique mais en position subalterne, ce qui était en contradiction avec les thèses de la théorie de la marginalité dans son versant fonctionnaliste. Toutefois, l'ensemble de ces critiques, qu'elles s'attachent à la théorie de la marginalité ou plus globalement à celle de la dualité, ne rompt pas avec l'approche binaire de l'espace ou de la société. La remise en cause s'appuyait bien plus sur les contours pris par chacune des parties sans interroger les interactions et les relations entre les deux.

Ainsi, deux perspectives vont s'affirmer au sein de la même théorie<sup>381</sup>, la première, dite « non critique » se place dans une vision dualiste de la société et considère la présence de deux sociétés, l'une située au centre et l'autre en périphérie. Dans la première les citoyens sont bien intégrés au système social et bénéficient de tous les avantages de leur statut, alors que dans la deuxième les personnes sont reléguées aux marges, voire, en dehors du système social.

**Tableau 39**  
**Les Marginalisés ne sont pas dans la société**



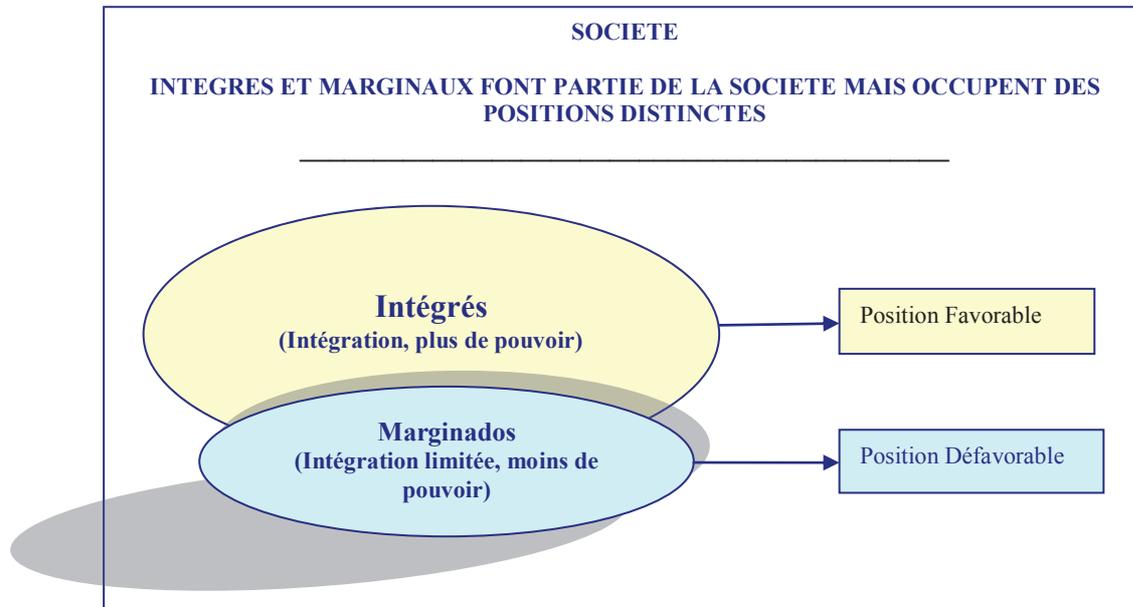
<sup>380</sup> ROBERTS Bryan. Center and Periphery in the Development Proces : The cas of Pérou. Cité par OLIVEN Ruben George. "Marginalidad Urbana en América Latina". [En ligne: [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2010/07/Doc0003\\_.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2010/07/Doc0003_.pdf)].

<sup>381</sup> ENRIQUEZ Pedro Gregorio. *De la marginalidad a la exclusión social. Un mapa para recorrer sus conceptos y núcleos problemáticos*. In: Fundamentos en Humanidades 15/07. Universidad Nacional de San Luis. Argentina, 2007. pp. 57-88.

Dans la deuxième perspective dite "critique", les marginaux sont intégrés au système social, et font partie de la société mais ils occupent une position défavorable par rapport aux personnes socialement intégrées.

Tableau 40

**Les marginalisés font partie de la société**



Malgré les limites de cette approche et des critiques dont elle a fait l'objet, la Théorie de la Marginalité est encore d'actualité. En effet, au cours des dernières décennies, dans un contexte de crise, de croissance urbaine accélérée et d'accentuation de la pauvreté au niveau mondiale, les questions soulevées par cette théorie notamment dans son versant socio-économique et sa perspective critique reviennent en force dans ce continent mais également au-delà de ses frontières. Comme le souligne Loïc WACQUANT, depuis environ trois décennies, à la fin de l'ère du fordisme caractérisée, entre autres, par la production industrielle standardisée, la consommation massive et le contrat social Keynésien qui lié les deux aspects sous la tutelle de l'Etat Providence, émerge de façon ascendante un nouveau régime de marginalité urbaine qui prend sa source dans la ville<sup>382</sup>. Ainsi, au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, dans un contexte de modernisation économique accélérée, de modification de la division international du travail et de développement de nouvelles industries basées sur les évolutions technologiques de l'information nous assistons à une certaine « *modernisation de la misère* »<sup>383</sup>, c'est-à-dire à une transformation importante des causes, de la composition et des manifestations de la pauvreté urbaine entraînant de

<sup>382</sup> Wacquant, Loïc, *Parias Urbanos, Marginalidad en la Ciudad a Comienzos del Milenio*. Ed. Manantial, Buenos Aires, 2002, p. 167.

<sup>383</sup> Wacquant, Loïc Ibid. p54

nouvelles formes de marginalité non seulement dans les quartiers périphériques frappés depuis de nombreuses années par la précarité, mais également dans les zones centrales.

d) **Proposition d'une définition pour cette recherche**

**Encadré 14**  
**MARGINALIDAD (MARGINALITE)**

Dans les années 1960, en Amérique Latine, la pauvreté urbaine est analysée à partir de la *théorie de la marginalité*. Dans ce cadre, la notion de *marginalidad* fut proposée pour désigner la situation des populations venues du monde rural, principalement des paysans et des indiens cherchant à fuir la pauvreté de leurs villages, qui s'installent dans les périphéries des métropoles dans des conditions de pauvreté extrême.

Ces espaces de pauvreté et de relégation dont le paysage est en contraste avec le confort et la modernité des grandes métropoles qui les accueillent ont pris des noms différents selon les pays de rattachement : Favelas au Brésil, *Callampas* au Chili, *Villas Miseria* en Argentine, *Ciudades perdidas* au Mexique, *Barrios Marginales* ou *Pueblos Jóvenes* au Pérou...), mais ils ont tous un dénominateur commun, ils constituent l'expression spatiale de la marginalité et le résultat d'un mode d'urbanisation excluant dans un contexte de sous-développement et de dépendance financière des pays latino-américains, les aspects le plus visibles de cette marginalité étant l'occupation illégale de certains terrains vagues situés en périphérie, voire, « en marge », des métropoles, ainsi que leurs conditions précaires de logement.

Les *marginados* sont des personnes exclues du marché classique de l'emploi et du logement et qui s'installent par un système d'invasion, dans des terrains vagues qui ne leur appartiennent pas, des zones non urbanisées, sans infrastructure, où ils vont développer des activités informelles et de survie.

La *marginalidad* n'est pas le produit d'un simple dysfonctionnement de la société ni un phénomène isolé qui existerait en dehors d'une société « intégrée », mais un phénomène structurel lié à un système économique et social qui produit et reproduit des logiques d'exclusion et des inégalités sociales. Les *marginados* sont en interaction avec l'ensemble de la société et c'est cette interaction qui conditionne leur situation.

Si la personne marginale se retrouve dans une situation d'exclusion, il n'est pas pertinent d'analyser la marginalité comme un phénomène qui existerait en dehors d'une société « intégrée ». En dépit des apparences les « marginaux » sont en effet en constante interaction avec le reste de la société et c'est cette interaction qui définit la marginalité. En d'autres termes, on ne peut pas comprendre les conduites et perceptions des marginaux sans analyser la dynamique sociale. Il s'agit donc d'étudier ces conduites en relation avec le contexte économique et social du pays.

## **CHAPITRE II : LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE**

### **2.1 PAUVRETE, MARGINALITE ET EXCLUSION SOCIALE EN FRANCE**

#### **a) Les Constats**

Alors qu'au cours de dernières décennies, la pauvreté en France avait considérablement diminué, à partir des années 1980 cette tendance s'est inversée<sup>384</sup>, elle est en progression constante : après un recul de 1,3 points entre 1997 et 2002, la part des personnes en situation de pauvreté est repartie à la hausse et en particulier depuis 2006, pour atteindre 14,1% en 2010, soit une progression de 1,2 point en 8 ans<sup>385</sup>. Ainsi, 8,6 millions de Français vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire<sup>386</sup>, fixé à 60 % du niveau de vie médian<sup>387</sup> (un million de plus qu'il y a 10 ans).

Dans un contexte économique difficile, le taux de pauvreté continue d'augmenter (+ 0,6 point en 2010, après + 0,5 point en 2009). Les personnes pauvres ont un niveau de vie légèrement plus faible qu'en 2009 : la moitié d'entre elles ont un niveau de vie inférieur à 781 euros mensuels, soit une légère baisse en euros constants. À titre de comparaison, le socle du revenu de solidarité active (RSA) est de 460 euros pour une personne seule. Cependant, l'indicateur d'intensité de la pauvreté est stable (- 0,1 point) à 18,9 % en 2010, après trois années consécutives de hausse.

La pauvreté monétaire et la précarité financière ont de multiples corollaires : le mal logement (3,6 millions de personnes sont mal logées ou sans abris en 2012 selon la Fondation Abbé Pierre), la dégradation des conditions d'accès aux soins, ou encore l'exclusion bancaire. Par ailleurs, avec la précarisation massive du marché du travail, on sait aujourd'hui que le fait d'avoir un emploi ne protège plus nécessairement de la pauvreté.

Comme précisé dans le chapitre dédié à sa définition, la pauvreté présente des visages très différenciés et ne peut s'appréhender par la seule mesure monétaire son caractère

---

<sup>384</sup> NEYRET GUY. *Les nouveaux visages de la pauvreté en France*. In Santé, Société et Solidarité - Dossier Pauvreté et Exclusion, N° 1. INSEE

<sup>385</sup> ONPES. *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*. [En ligne: <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/DP-PAUVRETE.pdf>]

<sup>386</sup> INSEE. *France, portrait social*. Collection INSEE Références. INSEE 2012, p. 206.

<sup>387</sup> Ce seuil s'établit en 2010 à 964 euros par mois. Le taux de pauvreté s'élève ainsi à 14,1 %.

multidimensionnel amène à utiliser, pour la mesurer, des indicateurs divers et variés à la fois monétaires et non monétaire.

Au cours des dernières décennies les progrès de l'observation statistique et qualitative ont permis une analyse de plus en plus fine des situations de pauvreté, toutefois une attention plus grande doit être portée aux dynamiques et aux ruptures qui menacent les personnes vulnérables afin de rendre plus efficaces les actions de prévention. Il faut par exemple, développer davantage les analyses territoriales afin de mieux prendre en compte les contrastes, notamment entre les départements.

Ces analyses permettent de dire aujourd'hui que le visage de la pauvreté en France a changé ; sa composition sociodémographique a subi des bouleversements importants : à une pauvreté rurale, affectant principalement les personnes âgées, a succédé une pauvreté plus « urbaine », qui frappe principalement les couches les plus jeunes de la population ; des travailleurs salariés précaires et des chômeurs principalement.

Ainsi, dans les années 1970, le taux de pauvreté ne dépassait pas 5 % chez les ménages de moins de 35 ans, mais croissait ensuite avec l'âge pour s'établir à 37 % au-delà de 65 ans.

Aujourd'hui sont observés moins de 5% de pauvres chez les ménages âgés et près de 10 % parmi les ménages les plus jeunes (ménages étudiants exclus).

#### **Encadré 15 PAUVRETE MONETAIRE - CHIFFRES-CLE**

Selon les données de l'INSEE (2011), la France compte 8,8 millions de pauvres, soit 14,3% de la population. Le seuil de pauvreté est évalué à 977€ mensuels (Seuil à 60% du revenu médian).

Dans un contexte économique encore difficile, le taux de pauvreté continue d'augmenter, mais plus modérément que les deux années précédentes (+ 0,3 point, après + 0,5 point en 2010, et + 0,6 point en 2009). La moitié des personnes pauvres ont un niveau de vie inférieur à 790 euros mensuels. À titre de comparaison, le socle du revenu de solidarité active (RSA) est de 467 euros pour une personne seule et l'allocation de solidarité pour personnes âgées (ASPA) de 742 euros (au 1er avril 2011), sachant que d'autres prestations complètent souvent le revenu disponible de ces allocataires.

L'indicateur d'intensité de la pauvreté est stable (+ 0,1 point) à 19,1 % en 2011. Parmi les actifs, 10,9 % sont en situation de pauvreté monétaire. L'emploi joue un rôle protecteur important puisque 38,9 % des chômeurs sont dans cette situation contre 8,0 % des personnes en emploi. Dans un contexte où le chômage est resté relativement stable en moyenne annuelle entre 2010 et 2011, l'augmentation du nombre de chômeurs pauvres provient en partie de l'accroissement des durées de chômage, s'accompagnant réellement d'une légère hausse du nombre de ceux qui ne perçoivent plus d'indemnisation. Le nombre de personnes en emploi vivant sous le seuil de pauvreté augmente également. Leur taux de pauvreté atteint 8,0 % après 7,5 % en 2010. Cette hausse est liée notamment à la diminution des bas salaires en euros constants, le Smic baissant de 0,3 % en euros constants, après avoir diminué de 0,4 % en 2010. À l'inverse, le taux de pauvreté des retraités diminue, passant de 10,0 % à 9,3 %. Cette amélioration provient en partie de la revalorisation des pensions au 1er avril 2011 (+ 2,1 % pour le régime général) et de l'arrivée de retraités bénéficiant de carrières salariales plus favorables. Elle est aussi due à la revalorisation du minimum vieillesse au 1er avril 2011 (+ 4,7 % pour une personne seule et + 2,1 % pour un couple). Les personnes vivant au sein d'une famille monoparentale sont particulièrement touchées par la pauvreté. Près d'un tiers de ces personnes sont pauvres, soit une proportion 2,2 fois plus élevée que dans l'ensemble de la population.

Entre 2005 et 2011, le taux de pauvreté des familles monoparentales a augmenté, passant de 29,7 % à 32,1 %. Les familles nombreuses sont également plus exposées : parmi les personnes vivant au sein d'un couple avec au moins trois enfants, 22,2 % sont confrontées à la pauvreté en 2011. Les couples avec un ou deux enfants sont moins touchés par la pauvreté. Toutefois, le taux de pauvreté des personnes vivant en couple avec un enfant augmente sensiblement (9,5 % après 8,4 % en 2010). Les personnes vivant en couple sans enfant sont les moins touchées par la pauvreté (6,6 % en 2011 comme l'année précédente). Enfin, 17,6 % des personnes seules, qui ne bénéficient pas des économies d'échelle que permet la vie en couple, ni du revenu supplémentaire que peut apporter le conjoint, sont en dessous du seuil de pauvreté.

Source : INSEE, Portrait Social 2013

Il est à noter que deux millions d'enfants de moins de 15 ans sont concernés par la pauvreté et l'exclusion sociale. De même, une forte réduction du taux de pauvreté en zone rurale a été enregistrée : 32 % il y a trente ans et 9% actuellement, alors qu'il n'a que faiblement diminué dans les grandes agglomérations (de 8,5 % en 1970 à 7,2 % en 1997 pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants).

**Tableau 41**  
**EVOLUTION DE LA PAUVRETE EN FRANCE 1996-2011**

	1996	1999	2002	2005	2007	2008	2009	2010	2010 <sup>1</sup>	2011 <sup>1</sup>
<b>Taux de pauvreté (en %)</b>	<b>14,5</b>	<b>13,5</b>	<b>12,9</b>	<b>13,1</b>	<b>13,4</b>	<b>13,0</b>	<b>13,5</b>	<b>14,1</b>	<b>14,0</b>	<b>14,3</b>
Seuil de pauvreté (en euros 2011 par mois)	835	866	926	936	969	985	989	984	978	977
Niveau de vie médian des personnes pauvres (en euros 2011 par mois)	674	711	772	760	793	803	801	798	792	790
Nombre de personnes pauvres (en milliers)	8 179	7 745	7 495	7 766	8 035	7 836	8 173	8 617	8 520	8 729
<b>Intensité de la pauvreté (en %)</b>	<b>19,2</b>	<b>17,8</b>	<b>16,6</b>	<b>18,8</b>	<b>18,2</b>	<b>18,5</b>	<b>19,0</b>	<b>18,9</b>	<b>19,0</b>	<b>19,1</b>

Source : INSEE Portrait Social 2013

Certaines catégories sociales particulièrement exposées au risque d'isolement social assument une part de la pauvreté et de l'exclusion bien supérieure à leur poids dans la population. Ainsi, les hommes et les femmes vivant seuls et les familles monoparentales (dont le chef est très majoritairement une femme) constituent plus de la moitié des personnes touchées par l'exclusion sociale et la pauvreté monétaire (respectivement 33 % et 18 %). La situation des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale est à souligner : près d'un tiers de ces personnes sont pauvres, soit une proportion 2,3 fois plus élevée que dans l'ensemble de la population. Entre 2006 et 2010, le taux de pauvreté des familles monoparentales a sensiblement augmenté, passant de 30,0 % à 32,2 %. Les familles nombreuses sont également plus exposées : parmi les personnes vivant au sein d'un couple avec au moins trois enfants, 22,7 % sont confrontées à la pauvreté en 2010, contre 21,2 % en 2009. Les couples avec un ou deux enfants sont moins touchés par la pauvreté. Seules les personnes vivant en couple sans enfant ont un taux de pauvreté plus faible en 2010 qu'en 2009.

Une attention particulière est à porter à l'aggravation de la pauvreté des familles, ainsi qu'aux risques de *transmission intergénérationnelle*<sup>388</sup> qui sont également élevés : la probabilité pour un enfant pauvre d'échouer dans son parcours scolaire et donc potentiellement de devenir à son tour un adulte pauvre, est quatre fois plus élevée que pour un enfant non pauvre. Or, le taux de pauvreté des enfants est, en France, plus élevé que le taux de pauvreté de l'ensemble de la population. Il est, par ailleurs, dans la

<sup>388</sup> ONPES. *Quatre leçons de l'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France et en Europe*. In *La Lettre*, N° 6, Octobre 2012 [En ligne : [www.onpes.gouv.fr](http://www.onpes.gouv.fr) ], p .4

moyenne de la Communauté Européenne<sup>389</sup>; mais on est loin de la situation des pays scandinaves qui concilient un faible taux de pauvreté dans l'ensemble de la population et un taux de pauvreté des enfants encore plus faible.

Il est à souligner que la pauvreté des enfants est particulièrement grave dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Ainsi, en 2009, le taux de pauvreté des jeunes de moins de 18 ans, dans les ZUS était de 41,4 % contre 16,0 % pour les jeunes hors ZUS<sup>390</sup>. Cette « *sur pauvreté* » relative des enfants en France, comparée à la moyenne européenne est à analyser en lien avec la baisse relative des minima sociaux destinés aux actifs éloignés de l'emploi et à leur famille, l'échec des politiques d'accès à l'emploi et la présence d'une part importante d'enfants migrants parmi les jeunes en situation de pauvreté. Par ailleurs, la pauvreté des jeunes et en particulier de ceux résidant dans les ZUS (44% des moins de 18 ans y habitant sont pauvres monétairement) doit être analysée

#### ❖ *La situation particulière des Zones Urbaines Sensibles*

La pauvreté et l'exclusion sociale sont particulièrement prégnantes dans les ZUS. En effet, des études récentes, notamment celle réalisée par l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) en 2012<sup>391</sup>, révèlent une dégradation de la situation de ces quartiers par rapport au reste du territoire. Le taux de pauvreté y est passé de 30,5 % en 2006 à 36,1 % en 2010, alors qu'il est passé de 11,9 % à 12,6 % en dehors de ces quartiers. De même, en 2011, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (964 € mensuels) dans ces quartiers était de 36,1 %, un taux 2,9 fois plus élevé que celui de leurs agglomérations. Les bénéficiaires des dispositifs soumis à conditions de ressources sont surreprésentés dans ces quartiers. Ainsi, en 2011 un assuré sur cinq y bénéficiait de la Couverture Maladie-Universelle Complémentaire (CMUC), soit 2,4 fois plus que dans les unités urbaines abritant ces ZUS. Cette situation touche en particulier les jeunes, en 2011, un jeune de moins de 18 ans sur trois y est couvert par la CMUC contre un sur six dans leurs unités urbaines environnantes; en 2009-2010, près d'un jeune de moins de 18 ans sur deux (49 %) vivait en dessous du seuil de pauvreté dans ces quartiers. De même, parmi les allocataires des prestations sociales de la CAF résidant en ZUS, en 2011, 30 % bénéficient du revenu de solidarité active (RSA) et 74 % perçoivent une aide au logement (contre 19 % et 60 % respectivement de ceux résidant dans les agglomérations abritant des ZUS); pour plus d'un sur cinq (22 %) d'entre eux, les ressources sont constituées

---

<sup>389</sup> DELORS Jacques. *Les Enfants pauvres en France* In Rapport 2004 du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC). La Documentation Française. p. 5-7.

<sup>390</sup> ONZUS. Rapport annuel 2010. [En ligne : <http://extranet.ville.gouv.fr/docville/RapportONZUS2010/Panoramadesquartiers.pdf>] p. 29.

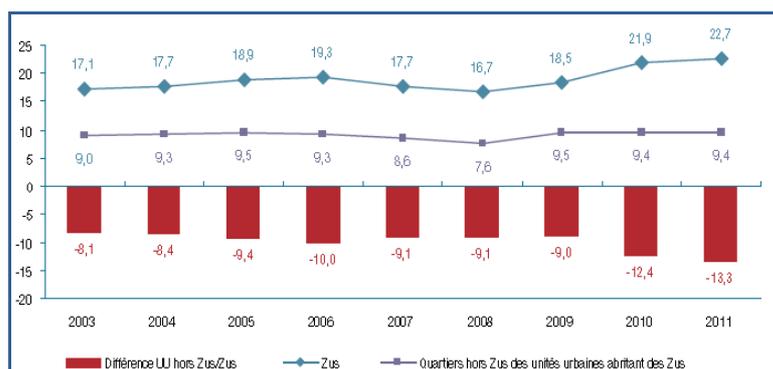
<sup>391</sup> ONZUS. Rapport annuel 2010 -Synthèse. [En ligne : <http://extranet.ville.gouv.fr/docville/RapportONZUS2010/Panoramadesquartiers.pdf>] p. 24.

intégralement de prestations versées par la CAF. En 2011, la part des allocataires du RSA varie ainsi du simple au double entre les 10 % des ZUS les moins couvertes (part de bénéficiaires du RSA inférieure à 20,1 %) et les 10 % de ZUS les plus couvertes (part de bénéficiaires du RSA supérieure à 39,8 %).

### ❖ *Emploi-Chômage*

La situation de l'emploi dans les ZUS est inquiétante, notamment en ce qui concerne l'augmentation du chômage : en 2011, parmi les résidents de ZUS âgés de 15 à 64 ans, 61,6 % sont actifs : 47,6 % sont en emploi et 14,0 % sont au chômage. Par rapport à 2010, la part de chômage a tendance à progresser et celle des actifs occupés à diminuer (respectivement + 0,5 point et - 0,7 point). Il en découle une, rapport du nombre de chômeurs au nombre d'actifs, qui passe de 21,9 % en 2010 à 22,7 % en 2011. Cette augmentation (+ 0,8 point) reste tout de même plus modérée que celle de l'année 2010.

**TAUX DE CHOMAGE PARMIS LES ACTIFS DE 15 A 64 ANS SELON LEUR LIEU DE RESIDENCE  
2003 A 2011 (EN %)**



Source : INSEE Enquête emploi en continu / Traitement ONZUS

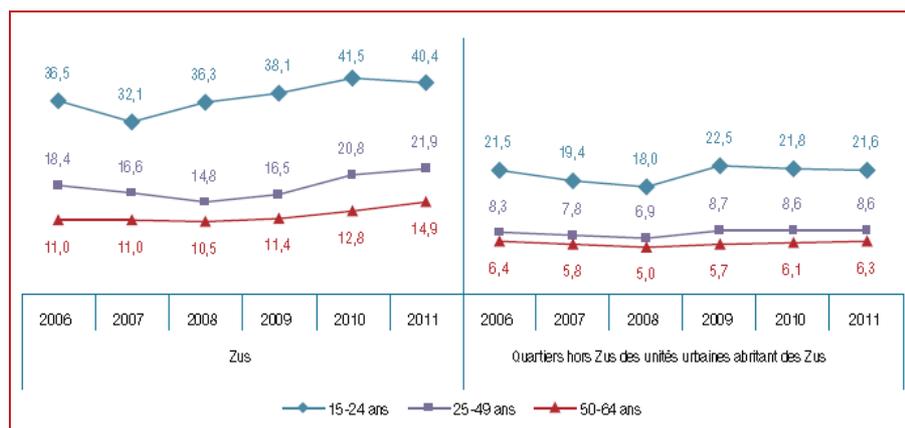
Le taux de chômage en ZUS est en 2011 plus important que celui mesuré dans les unités urbaines englobantes. Il est plus élevé en zones franches urbaines (ZFU) : 25,9 % et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) : 23,6 %<sup>392</sup>.

De même, dans ces quartiers, les jeunes de 15 à 24 ans ont un faible taux d'activité. Ainsi, 52,7%, soit plus d'un jeune sur deux, est inactif (en études ou formation), un jeune sur cinq est en emploi et un jeune sur sept au chômage. Le taux de chômage des jeunes (rapport du nombre de chômeurs au nombre d'actifs) reste donc très élevé (40,7 %), bien que relativement stable par rapport à 2010. Quant aux 25-49 ans, leur situation continue de se dégrader, toutefois, cette dégradation est moins prononcée qu'en 2010. Par contre, la situation des seniors (50-64 ans) a sensiblement évolué depuis 2008, en raison, principalement, de la réforme des retraites, qui a maintenu un certain nombre de seniors

<sup>392</sup> ONZUS. Ibid. p.5

plus longtemps sur le marché de l'emploi, leur taux d'activité, en particulier en ZUS, a progressé en trois ans (à 52,7 %, en hausse de 0,8 point depuis 2009). Cette progression est avant tout le fait d'une augmentation de la part de chômage (à 7,9 %, en augmentation de 2,0 points depuis 2009) qui s'accompagne d'une baisse du taux d'emploi (à 44,8 %, en recul de 1,2 point sur la même période).

**TAUX DE CHÔMAGE DE LA POPULATION ACTIVE 15-64 ANS SELON LE LIEU DE RESIDENCE 2006-2011<sup>393</sup>**



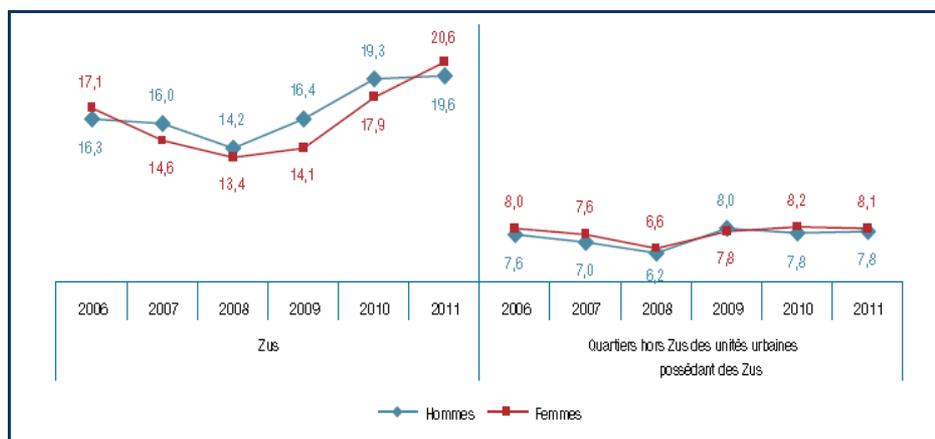
Source : Enquête Emploi en continu de l'Insee / Traitement ONZUS

Le taux de chômage des seniors ne cesse donc d'augmenter depuis 2008 pour atteindre 14,9 % dans les ZUS. Il est à noter que cette augmentation s'accroît d'année en année. Il est à noter que la même évolution est observée dans les unités urbaines englobantes, mais dans des proportions moindres.

En ce qui concerne l'activité des femmes de 25 à 64 ans, l'écart entre sexes se creuse, il est particulièrement important dans les ZUS (18,6 points) où il atteint près du double de celui observé dans les unités urbaines englobantes (9,5 points). Le non-emploi, l'inactivité ou le chômage chez les femmes ont augmenté de manière importante dans les ZUS. Ainsi, moins d'une femme âgée de 25 à 64 ans sur deux (47,9 %) occupe en 2011 un emploi (en recul de 2,2 points par rapport à 2010). Les hommes sont, quant à eux, 63,5 % à être actifs occupés soit une baisse moins importante qu'en 2010 (de 0,7 point). Le taux de chômage connaît une certaine stabilité chez les hommes résidant en ZUS par rapport à l'année précédente (+ 0,3 point à 19,6 %), alors que la tendance est nettement à la hausse chez les femmes (+ 2,7 points à 20,6 %).

<sup>393</sup> ONZUS. Ibid. p. 6

**Tableau 42**  
**TAUX DE CHOMAGE PARMI LES ACTIFS DE 25-64 ANS SELON LE SEXE ET LE LIEU DE RESIDENCE**  
**2006-2011**



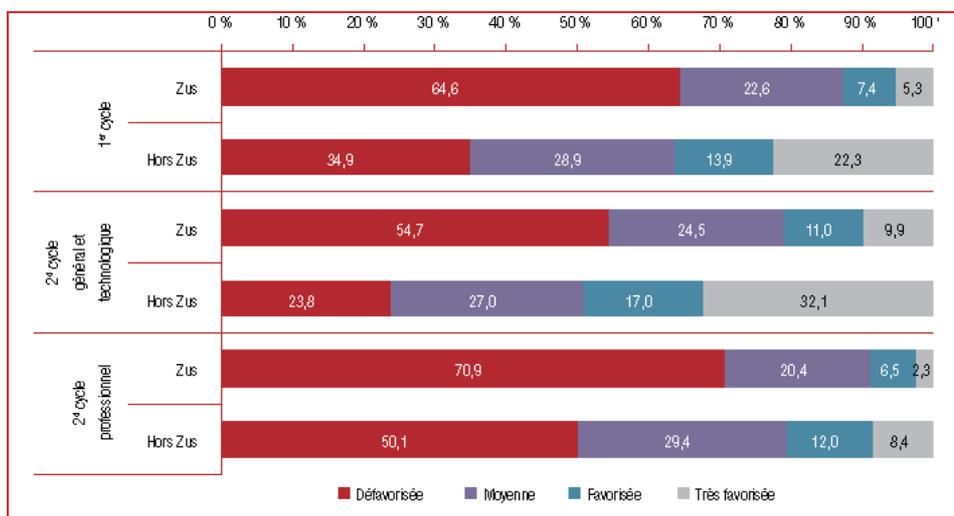
Source : Enquête Emploi en continu de l'Insee / Traitement ONZUS

### ❖ *Education*

Dans les ZUS, le niveau d'études peut contribuer à protéger les actifs du chômage, ainsi, selon l'ONZUS, 25,2 % des actifs de 25 à 64 ans sans diplôme y sont au chômage alors que ce pourcentage est ramené à 10,4 % s'ils ont obtenu un diplôme supérieur au Bac. En termes d'évolution entre 2010 et 2011, la progression est très différenciée en ZUS selon le niveau de diplôme des résidents. Les plus diplômés et les sans diplôme enregistrent une augmentation assez limitée de leur taux de chômage alors que ceux qui ont atteint un niveau d'études intermédiaire (baccalauréat et surtout BEP/CAP) subissent une augmentation de leur taux de chômage plus importante. Les immigrés, en ZUS comme dans les unités urbaines englobantes, enregistrent des taux de chômage plus importants que les non immigrés (26,1 % contre 17,6 %). L'augmentation de leur taux de chômage par rapport à 2010 est toutefois, moins importante que celle des non immigrés (+ 0,3 point pour les immigrés, + 1,8 point pour les non immigrés).

En ce qui concerne la scolarité des jeunes des ZUS contrairement au paragraphe précédent qui s'intéresse aux élèves scolarisés dans des établissements localisés en ZUS, on compte environ 411 000 élèves du secondaire résidant en ZUS. Ces élèves sont bien plus souvent issus de catégories sociales défavorisées que ceux résidant en dehors de ces quartiers. On compte ainsi parmi les collégiens résidant en ZUS 64,6 % de jeunes issus de catégories sociales défavorisées quand cette part atteint seulement 34,9 % chez les collégiens résidant dans les autres quartiers. L'écart est particulièrement important en ce qui concerne les filières générale ou technologique et se réduit quelque peu pour les élèves suivant une filière professionnelle.

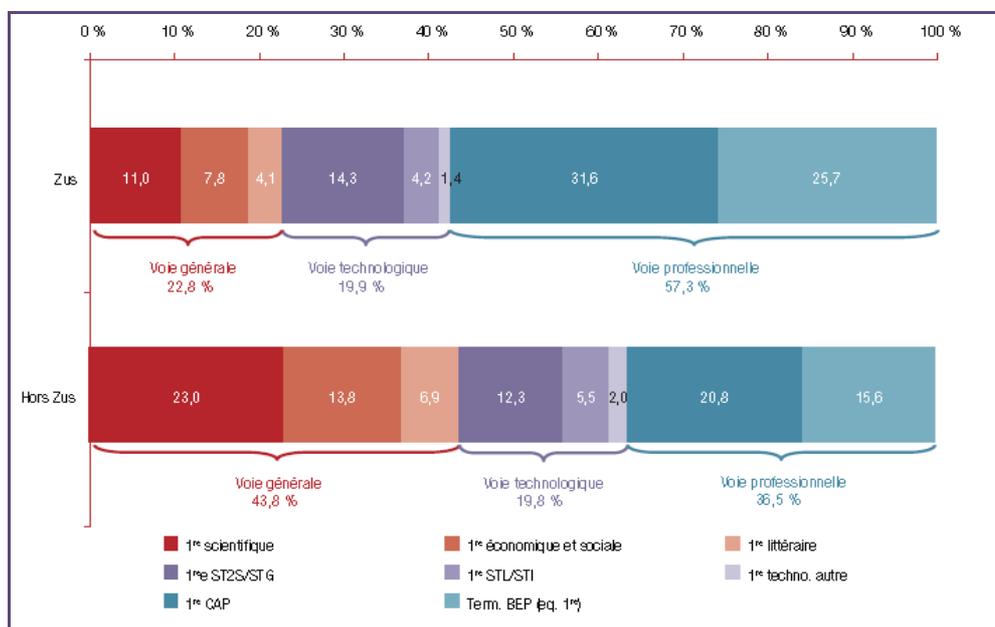
**Tableau 43**  
**PROFIL SOCIAL DES ELEVES D'APRES LA CATEGORIE SOCIALE DES PARENTS**  
**ELEVES DE SECONDAIRE FRANCE METROPOLITAINE ET DOM**



Source : Ministère de l'Éducation nationale, DEPP. Traitements : ONZUS

L'origine sociale modeste contribue également à une moindre réussite scolaire des élèves résidant en ZUS. Au collège, le retard scolaire est ainsi beaucoup plus répandu chez les élèves originaires des ZUS : plus d'un collégien sur trois (37,1 %) ont au moins un an de retard (compte tenu de leur âge et de la classe qu'ils fréquentent). Cette proportion n'est que de 23,2 % pour les collégiens résidant en dehors d'une ZUS mais dans une commune abritant une ZUS, et de 20,7 % pour les élèves résidant dans une commune ne comprenant pas de ZUS. Les filles, des ZUS comme celles qui vivent en dehors de ces quartiers, sont moins souvent en retard scolaire que les garçons. Plus la catégorie sociale de l'élève est favorisée, plus le taux de retard diminue. Toutefois, quel que soit le sexe de l'élève, ou la catégorie sociale de ses parents, à profils comparables, les collégiens résidant dans les ZUS sont systématiquement plus fréquemment en retard scolaire que les collégiens résidents des autres quartiers. Enfin, au niveau des établissements, on observe que les lycéens originaires des ZUS s'orientent plus souvent vers la filière professionnelle et moins souvent vers la filière générale. On compte ainsi près d'un élève de 1<sup>re</sup> sur quatre (22,8 %), originaires des ZUS, en filière générale, contre 43,8 % des élèves de 1<sup>re</sup> résidant des autres quartiers et 57,3 % en filière professionnelle, contre 36,5 % des élèves de 1<sup>re</sup> résidant en dehors des ZUS. Cette orientation plus fréquente vers la voie professionnelle des élèves des ZUS se vérifie quel que soit le sexe ou la catégorie socioprofessionnelle des parents.

**Tableau 44**  
**REPARTITION DES ELEVES DE 1<sup>re</sup> SUIVANT LEUR FILIERE D'ORIENTATION**  
**ET LEUR LIEU DE RESIDENCE 2009-2010**



Source : Ministère de l'Éducation nationale, DEPP. Traitements : ONZUS

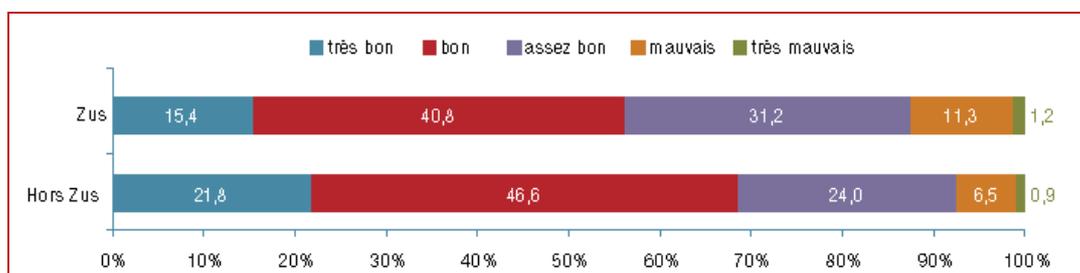
### ❖ *Santé et accès aux soins*

En ce qui concerne la santé des habitants des ZUS, il n'a pas été possible de trouver des données épidémiologiques précises, toutefois, les données apportées par l'ONZUS, dans son rapport 2010<sup>394</sup>, basées principalement sur les déclarations des personnes interrogées, présentent un certain intérêt pour cette étude.

Globalement, les adultes des ZUS déclarent avoir une bonne santé, toutefois, ils rencontrent plus souvent des difficultés d'accès aux soins que ceux qui résident hors ZUS. Ainsi, ils se disent limités dans leurs activités y compris l'emploi, du fait d'un problème de santé et d'accès aux soins, notamment les problèmes dentaires. De même, les femmes de ces quartiers, ont plus souvent des problèmes de surpoids, voire, d'obésité que celles habitant hors ZUS : 49 % d'entre elles sont en surpoids, contre 34 % dans le reste de leurs agglomérations, cette situation étant principalement liée à des difficultés financières et d'accessibilité géographique aux soins.

<sup>394</sup> ONZUS. Rapport annuel 2010 -Synthèse. [En ligne : <http://extranet.ville.gouv.fr/docville/> Rapport ONZUS 2010 /Panoramadesquartiers.pdf] p. 13

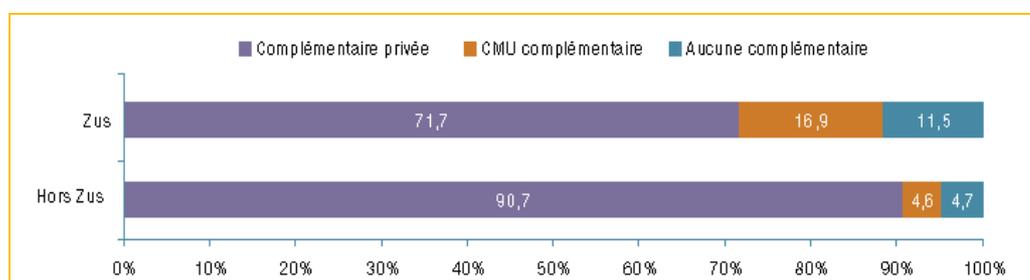
**Tableau 45**  
**REPARTITION SELON L'ETAT DE SANTE GENERAL DECLARE DES ADULTES**  
**RESIDANT DANS UNE AGGLOMERATION AVEC ZUS - 2010**



Source : Enquête santé et protection sociale 2010 – IRDES - France métropolitaine : Unités urbaines abritant au moins une ZUS. Traitement : ONZUS

La même enquête souligne que les habitants des ZUS consultent moins souvent des médecins spécialistes, ainsi, seuls 56 % se sont rendus au moins une fois dans l'année chez un spécialiste, contre 64 % dans le reste de leurs unités urbaines. En outre, près d'un résident des ZUS sur quatre (23 %) déclare avoir déjà renoncé à des soins pour des raisons financières contre 15 % dans le reste de la France. Cet écart entre les ZUS et le reste de leurs agglomérations est particulièrement marqué pour les consultations chez le spécialiste et les soins dentaires, ce qui n'est pas sans lien avec le fait que trois adultes sur dix ne disposent pas d'une couverture maladie complémentaire privée. En sachant que plus de la moitié sont couverts par la CMUC, un adulte sur dix reste donc sans aucune couverture maladie complémentaire dans ces quartiers, soit, plus du double de ce qui est observé dans le reste de leurs unités urbaines.

**Tableau 46**  
**PART DES ADULTES BENEFICIAIRE D'UNE COMPLEMENTAIRE-MALADIE, DANS LES**  
**AGGLOMERATIONS ACCUEILLANT DES ZUS - 2010**



Source : Enquête santé et protection sociale 2010 – IRDES - France métropolitaine : Unités urbaines abritant au moins une ZUS. Traitement : ONZUS

## ❖ *La situation des femmes dans les ZUS*

Les femmes constituent le 52 % de la population des ZUS, un taux proche de celui des unités urbaines. Les caractéristiques de la population féminine des ZUS rejoignent celles des hommes de ces quartiers. Il s'agit d'une population plus jeune que celle des unités urbaines environnantes, la proportion d'immigrés y est plus élevée, les taux d'activité et d'emploi plus faibles. Les filles fréquentant un collège situé en ZUS réussissent davantage au brevet des collèges (qui sanctionne l'achèvement de la scolarité du premier cycle du secondaire) que les garçons de leur établissement, cependant, elles réussissent moins au brevet que les filles fréquentant un collège situé dans les quartiers environnants. Par la suite, dans le second cycle, si elles s'orientent en majorité vers un cursus général, quatre sur dix suivront un cursus professionnel contre une fille sur quatre en dehors des ZUS<sup>395</sup>.

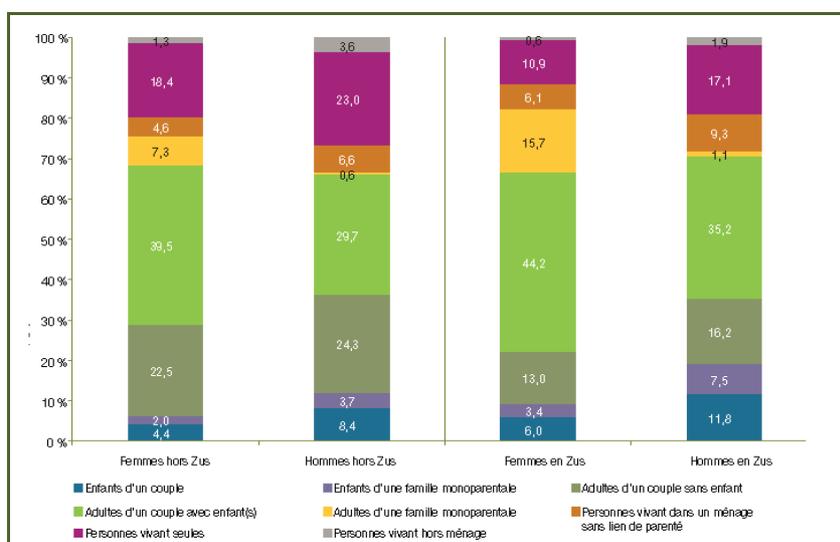
De même, dans ces quartiers, les jeunes femmes de 25 à 34 ans vivent plus souvent avec leurs parents, sont plus souvent chargées de famille et sont davantage en situation de monoparentalité. Elles sont également moins diplômées, peut-être en raison d'une responsabilité familiale plus précoce : à 25 ans, plus d'un quart des femmes ne vivant plus avec ses parents est déjà à la tête d'une famille avec enfant(s), en couple ou seule, contre seulement une sur dix dans les unités urbaines environnantes. En 2006, plus d'une famille sur quatre en ZUS est monoparentale contre moins d'une sur six dans les unités urbaines environnantes. Dans près de neuf cas sur dix, c'est une femme qui est à la tête de la famille. Elle est en moyenne plus jeune et a en charge davantage d'enfants qu'une mère de famille monoparentale résidant dans les quartiers voisins.



---

<sup>395</sup> ONZUS. Ibid.

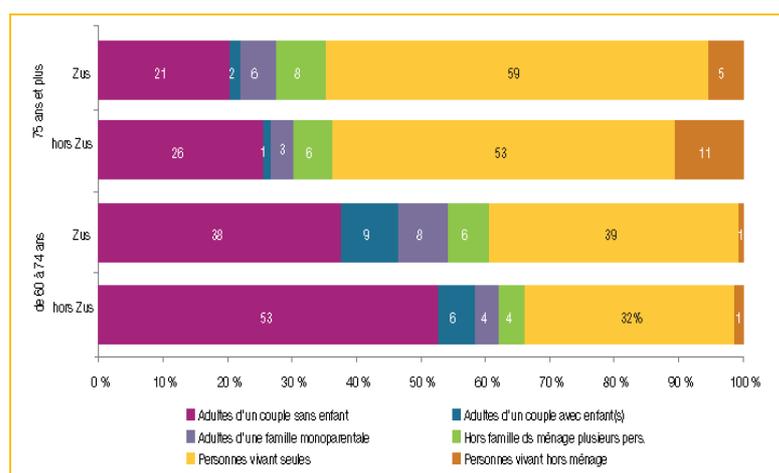
**Tableau 47**  
**MODE DE COHABITATION DES RESIDENTS DE 25 A 34 ANS**  
**EN ZUS ET DANS LES UNITES URBAINES ENGLOBANTES - 2006**



Source : recensement de la population 2006, INSEE. France métropolitaine. Traitements : ONZUS.

Les femmes âgées de plus de 60 ans vivent plus souvent seules en ZUS que hors ZUS, notamment, celles d'origine étrangère, le veuvage étant l'une des explications les plus fréquentes pour expliquer ce phénomène d'isolement.

**Tableau 48**  
**MODES DE COHABITATION DES FEMMES AGEES DE PLUS DE 60 ANS EN ZUS**  
**DANS LES UNITES URBAINES ENVIRONNANTES**

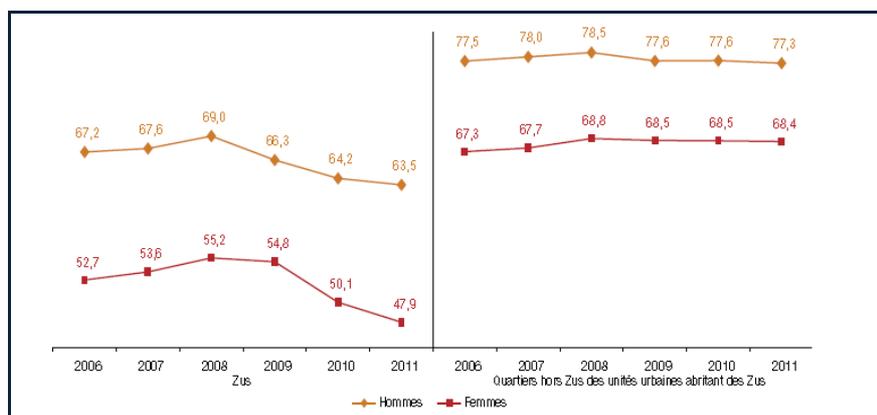


Source : recensement de la population 2006, INSEE. France métropolitaine. Traitements : ONZUS.

L'emploi des femmes des ZUS est moins fréquent et plus précaire. De ce fait, elles sont plus nombreuses à être au chômage. Par ailleurs, leur taux de chômage est plus élevé que celui des hommes dans les mêmes quartiers. Ainsi, moins d'une femme sur deux, âgée de 25 à 64 ans, a un emploi. Les femmes salariées occupent en général un emploi ayant un

statut moins élevé que ce que l'on observe hors ZUS. De même, elles sont plus fréquemment titulaires d'un contrat à durée déterminée ou employées à temps partiel que les femmes du même âge résidant dans les unités urbaines en dehors des ZUS.

**Tableau 49**  
**TAUX D'EMPLOI DE LA POPULATION DES 25 A 64 ANS SELON LE LIEU DE**  
**RESIDENCE ET LE SEXE - 2006 A 2011**



Source : Enquête Emploi en continu, INSEE. Champ : ZUS métropolitaines ou unités urbaines environnantes.  
Traitements : ONZUS

**b) Politiques sociales de lutte contre la pauvreté, une utopie ?**

Comme nous l'avons précisé précédemment, au niveau international les objectifs du millénaire fixés par l'ONU assignent à ses états membres une ambition d'éradication du dénuement extrême. Dans ce cadre, en France, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est devenue au cours des dernières décennies une priorité des politiques publiques.

Au regard des constats présentés ci-dessus, qui mettent en évidence la progression de la pauvreté et la dégradation des conditions de vie de milliers de français, y compris de ceux qui semblaient protégés par leur travail, les dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mis en œuvre depuis de nombreuses années, ont atteint leurs limites et ne permettent plus de contenir ce fléau. Fondés en priorité sur la redistribution et sur des régimes d'assurances sociales à base professionnelle, ils laissent plus ou moins à l'écart les populations dont l'insertion sur le marché du travail est la plus précaire, tout particulièrement, les jeunes à faible qualification, les étrangers et les enfants d'immigrés. Par ailleurs, leur complexité et la juxtaposition de multiples services aux compétences enchevêtrées, génère des difficultés d'accès aux droits sociaux. Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté serait-elle devenue une utopie ? Pour répondre à cette question, le recours à l'histoire du traitement social et politique de la pauvreté paraît nécessaire. Une analyse de ce phénomène, ainsi qu'à la compréhension de l'échec des politiques visant à

le combattre. Selon Pierre Salama et Bruno Lautier<sup>396</sup>, la pensée et le traitement politique de la pauvreté en Europe ont toujours été organisés autour de trois questions interdépendantes : *A quoi servent les pauvres ? À quoi sert la pauvreté ? et Que faire des pauvres ?*. Nous verrons plus loin, que ces éléments peuvent permettre de comprendre également la pauvreté et son traitement dans les pays du tiers monde et tout particulièrement en Amérique Latine et au Pérou.

### ❖ *Rétrospective du traitement de la pauvreté en France*

Au Moyen Age, la fonction des pauvres était définie en termes religieux, selon la conception médiévale de l'église chrétienne : « *Dieu aurait voulu qu'il y ait des pauvres afin que les riches puissent racheter leurs péchés* ». C'est au XVI<sup>ème</sup> siècle que l'on assiste à l'émergence de ce que ces auteurs appellent « le mouvement de laïcisation de la pauvreté » ou, en d'autres termes, son traitement politique, avec la modernisation des politiques de la pauvreté, ce qui était particulièrement visible dans la loi promulguée par le conseil municipal d'Ypres en 1525, la première ville à faire de la pauvreté un problème d'Etat fondant ses dispositifs sur une répartition entre « bons » et « mauvais » pauvres.

En effet, en 1525, avec l'accord de la Faculté de Théologie, la municipalité d'Ypres, avait organisé un service d'aumône générale avec des « préfets » des pauvres. A cette époque on envisageait déjà la répression de la mendicité ; mais sans aller à l'encontre de l'action individuelle des œuvres charitables des chrétiens, les ordres religieux craignant de voir les subsides leur échapper, et perdre ainsi une part de ce qui pouvait leur revenir pour faire le bien : « Dieu ne veut-il pas que le spectacle quotidien de la misère vienne toucher les cœurs? »<sup>397</sup>.

Cette question est centrale durant tout le XVI<sup>ème</sup> siècle, comme le montrent les lois, depuis l'édit de Charles Quint (1531) jusqu'à la loi du Parlement de Paris de 1535 ou les lois anglaises de 1597, basées sur la dualité de « la potence » et de « la pitié ». Elles prévoyaient la peine de mort pour les mendiants, et parallèlement l'obligation de constituer des « *fonds d'assistance aux pauvres* », sur une base fiscale. On commence alors à « définir » économiquement les pauvres, et à les compter, d'abord au niveau municipal et ensuite, au XVII<sup>ème</sup> siècle, au niveau national. Cette quantification des pauvres était d'abord une affaire de politique, sa fonction première étant de séparer les

---

<sup>396</sup> LAUTIER Bruno, SALAMA Pierre. De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde. IN Tiers Monde Tome N° 142, 1995. [en ligne] [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers\\_0040-7356\\_1995-num\\_36\\_142-5761](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_0040-7356_1995-num_36_142-5761). pp 246-247

<sup>397</sup> FOSSEYEUX Marcel. *Les premiers budgets municipaux d'Assistance. La Taxe des pauvres au XVIème siècle* IN Revue d'histoire de l'Église de France. Tome 20. N°88, 1934. pp. 27-28

« bons » et les « mauvais » pauvres<sup>398</sup>. Concernant les premiers, le comptage permettait de calculer la quantité de subsides à distribuer et d'emplois dans les travaux publics à créer. Pour les seconds, souvent définis comme des « pauvres étrangers », « immigrants » ou « chassés de la campagne », on met en place des corps de fonctionnaires chargés de les expulser (les « chasse coquins ») et de réprimer les récalcitrants.

Robert Castel<sup>399</sup>, précise qu'au XVI<sup>ème</sup> siècle, la complexification croissante des dispositifs d'assistance et des « politiques municipales » ne représentait pas le commencement du durcissement de l'attitude à l'égard des pauvres, considérés comme une population encombrante et potentiellement dangereuse, qu'il fallait comptabiliser, classer, administrer et contenir par des réglementations rigoureuses; mais une étape importante inscrite dans la continuité de la charité chrétienne qui avait davantage renforcé que contredit les éléments structurants du champ de l'assistance.

Deux modes de gestion de la pauvreté vont alors coexister. D'une part, la charité chrétienne basée sur une classification discriminante des formes de pauvreté<sup>400</sup> et d'autre part, l'assistance, qui s'inscrit dans une certaine logique d'économie du salut. En ce qui concerne la charité chrétienne, le pauvre sera instrumentalisé par le riche en tant que moyen privilégié de ce dernier pour exercer la vertu chrétienne par excellence, la charité, lui permettant de « racheter ses péchés » par des aumônes ou des legs. Les œuvres de miséricorde vont donc être à la base d'un commerce entre riches et pauvres au bénéfice des deux parties. Robert Castel parle du développement d'une économie politique de la charité dont l'aumône, qui « éteint le péché », constitue la valeur d'échange. Un commerce entre le riche et le pauvre va alors s'établir au bénéfice des deux parties: le premier fait son salut grâce à sa pratique charitable et le second, est également sauvé s'il accepte sa condition. L'ordre inégalitaire du monde est également préservé dans cette économie qui en reconnaissant la pauvreté comme nécessaire, justifie son existence et n'a à prendre en charge que ses manifestations les plus extrêmes. Dans cette perspective, la richesse présenterait pour les chrétiens riches un double avantage : c'est un moyen de faire son salut dans l'autre monde et permet de vivre confortablement ici-bas. Quant aux pauvres, ils éprouvent la souffrance de la pauvreté matérielle ; mais ils peuvent faire leur salut à travers elle.

---

<sup>398</sup> LAUTIER Bruno, SALAMA Pierre. *De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde*. IN Tiers Monde Tome N° 142, 1995. [en ligne] [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers\\_0040-7356\\_1995-num\\_36\\_142-5761](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_0040-7356_1995-num_36_142-5761)

<sup>399</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio Essais GALLIMARD. Paris, 1995, pp. 66-68

<sup>400</sup> CASTEL Robert. *Ibid.* pp 69-70

En ce qui concerne le second mode de gestion de la pauvreté, l'assistance, à la base de cette *économie du salut* se trouve une perception discriminatoire des pauvres<sup>401</sup> classés en « bons » et « mauvais ». Les « mauvais pauvres » sont ceux qui se révoltent contre cet ordre inégalitaire du monde *voulu par Dieu et sont de ce fait*, exclus de toute aide. Le lien entre pauvreté et hérésie devient très fort ; d'une part, parce que de nombreuses hérésies ont prêché avec la transformation de son organisation sociale, c'est pourquoi, elles ont été réprimées et d'autre part, parce que s'opposer à l'ordre établi constituait, du point de vue de la chrétienté, un acte hérétique de contestation de la création et de son économie du salut. Le pauvre risque ainsi la sanction de l'église lorsqu'il s'oppose à la Providence. Le « mauvais pauvre » est donc, avant tout, une catégorie théologique

Comme précisé précédemment, cet objectif politique de quantification des pauvres aux fins d'une meilleure rationalisation des aides sociales, qui permet, entre autres, de différencier les « bons » de « mauvais pauvres », est encore présent dans nos sociétés modernes, quel que soit leur niveau de développement économique et social. Les polémiques autour de la responsabilité individuelle des pauvres, suscitées par l'ancien gouvernement de Nicolas Sarkozy, notamment, par Laurent Wauquiez, ancien Ministre des affaires européennes et animateur du groupe « La Droite Sociale » en témoignent. En effet, lors de plusieurs interventions fortement médiatisées, en mai 2011, Wauquiez, proposait de combattre « les dérives de l'assistanat » en repérant les (mauvais) pauvres, responsables de cette dérive, à savoir, les bénéficiaires du RSA et autres personnes bénéficiaires des aides sociales qui, cumulant des minima sociaux et des aides diverses, « gagnaient plus qu'un smicard (bon pauvre) » et qu'il appelait « le cancer de la société »<sup>402</sup>, la pauvreté était ainsi présentée comme relevant de la responsabilité de chaque individu et les dérives de l'assistanat comme le *résultat de la tricherie de certains mauvais pauvres*, il proposait d'une part, de plafonner le cumul des minima sociaux à 75% du SMIC et d'autre part, d'imposer aux bénéficiaires du RSA de travailler 5 heures par semaine. Les réactions à ses propos ne se sont pas laissées attendre, ils ont été remis en question notamment en raison des calculs imprécis de l'ancien ministre : la Responsable de l'ANSA<sup>403</sup> avait rétorqué que, contrairement aux déclarations de Laurent Wauquiez, même avec des enfants, un couple percevant le SMIC gagnait plus qu'un bénéficiaire du RSA le montant de cette allocation étant calculé en fonction des ressources de toute la famille.

---

<sup>401</sup> CASTEL Robert. Ibid. pp. 71-72

<sup>402</sup> « Assistanat, le mauvais exemple de Laurent WAUQUIEZ ». Le Monde du 9.5.11. [En ligne : [http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/05/09/assistanat-les-mauvais-exemples-de-laurent-wauquiez\\_1518985\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/05/09/assistanat-les-mauvais-exemples-de-laurent-wauquiez_1518985_823448.html)]

<sup>403</sup> ANSA : Agence Nouvelle des Solidarités Actives créée par Martin Hirsch dans le cadre de l'expérimentation du RSA

Avec la création de l'Hôpital Général en 1656, arrive à terme cette période dans laquelle le système d'assistance aux pauvres se complexifie et les aspects répressifs des politiques menées priment nettement sur les aspects assistantiels ou caritatifs. Les Révolutions de 1789 et 1848 marquent une nouvelle étape dans l'analyse et le traitement de la pauvreté. Désormais, ce phénomène relève autant d'un problème de misère que d'un problème de gouvernement et l'aide apportée aux pauvres n'est pas la conséquence première d'un souci humaniste pour les pauvres ni de la crainte du danger qu'ils peuvent représenter ; mais de la contradiction entre le principe républicain et le fait social car, ayant le même statut juridique que les autres citoyens, les pauvres doivent bénéficier du même statut et des mêmes droits. La misère est alors perçue comme un problème de toute autre nature par rapport à la vieille question de la mendicité ce qui rend caduc le régime de tutelle dans lequel étaient maintenus les mendiants dans les périodes précédentes. La question de l'accès des pauvres au droit dans un cadre libéral est ainsi posée. Plus que de mettre en place des solutions visant l'assistance ou la répression des pauvres, il s'agit désormais de « gouverner la misère », c'est-à-dire, de structurer un champ, « le social », dans lequel les pauvres pourront exister, agir librement, mais sans transformer fondamentalement les relations de pouvoir dans la société. Ainsi, le social et les « politiques sociales » vont constituer à partir de ce moment, « *une stratégie de dépolitisation de l'injustice sociale* »<sup>404</sup>, une façon de amortir le choc des inégalités sociales et de les traiter en termes d'organisation et de techniques et non de pouvoir et de droits politiques pour les plus démunis. Les droits politiques des pauvres, particulièrement leur droit en tant que citoyens, au travail et à la représentation politique est également posée, ainsi que celle qui agitera les trois quarts du XIX<sup>ème</sup> siècle, sur la fonction sociale des pauvres. Cette dernière n'étant pas définissable, car la définir supposerait la mise en œuvre du droit au travail pour les pauvres, on se heurte à une indétermination majeure : les pauvres sont des citoyens, car la citoyenneté en tant que droit naturel, n'a aucune exception; mais la citoyenneté à elle seule ne permet ni de régler leur accès aux droits positifs, ni de justifier leur exclusion. Cette indétermination qui ne sera pas réglée tout au long du XIX siècle, trouvera des réponses ultérieurement avec l'émergence de l'économie sociale qui apportera de nouveaux éléments pour le traitement de la pauvreté. La misère, forme ultime de la pauvreté, constitue un symptôme de « la maladie » du corps social tout entier. Au-delà de l'impératif strictement « médical » que représente la « guérison de la misère », son étude mène à penser que l'économie n'était pas en mesure d'assurer à lui seul la paix sociale. De ce point de vue, une distinction était faite entre « la pauvreté normale » et la « misère malsaine », chacune ayant un mode de traitement spécifique. La première, celle sur laquelle porte l'action des hygiénistes, doit être traitée comme une

---

<sup>404</sup>CASTEL Robert. Ibid.

épidémie, éradiquée. La seconde ne sera pas éliminée, mais désamorcée du fait même que la première aura disparu.

Le second élément apporté est le retour dans les débats sur la pauvreté de la distinction entre le « *bon pauvre* » ou *pauvre honteux*, et le « *mauvais pauvre* », celui qui relève du paupérisme. Le bon pauvre est honnête, respectueux, reconnaissant et résigné, il a honte de sa condition, le mauvais pauvre réclame le respect de ses droits et prétend à des secours, à l'assistance légale. A la différence des débats du XVI<sup>ème</sup> siècle, l'influence de la religion paraît moins évidente, par ailleurs, les économistes sociaux répondaient à ceux qui réclamaient la justice sociale qu'il ne fallait pas analyser la misère sociale dans le registre du droit. De même, cette distinction était utilisée dans le contexte d'une société marchande, marqué par le libéralisme économique et le libéralisme démocratique. En somme, avant 1789, il existait des pauvres que l'on pouvait sauver et des pauvres qu'il fallait punir. Après cette date, il existe une pauvreté inévitable qu'il faut gérer, et un paupérisme appuyé sur l'idée de droits revendiqués par les pauvres, qui représentent un véritable danger social. La première tactique est donc de séparer ces deux catégories, pour souder la première aux classes dominantes<sup>405</sup>. La seconde est d'affiner la connaissance qu'on a de ces deux catégories, de les décomposer, d'évaluer quelle proportion des pauvres est susceptible de passer de l'une à l'autre catégorie. La troisième est de mettre en place une combinaison d'instruments (assistance, moralisation, hygiénisation, etc.) propre à chaque sous-catégorie de pauvres, en somme, d'inventer la « politique sociale ».

A la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, la pauvreté est devenue une « question publique »<sup>406</sup> en se dégageant progressivement des approches caritatives ou philanthropiques. Ainsi, sans supplanter ces approches, la puissance publique s'est progressivement érigée en acteur central pour faire face à la « pauvreté » et, tant pour des raisons idéelles que pratiques, on a procédé à sa définition ainsi qu'à sa prise en charge au travers d'une médiation par le langage du droit. Diverses institutions d'assistance juridiquement organisées verront ainsi le jour, cristallisant et articulant de façon relativement cohérente une représentation de la pauvreté et des modalités d'action qui répondent à un modèle assistantiel.

L'assistance devient un devoir de la société et elle se différencie de l'aumône essentiellement sur deux points : d'une part, elle répond à des conditions strictement

---

<sup>405</sup> LAUTIER Bruno, SALAMA Pierre. *De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde*. IN Tiers Monde Tome N° 142, 1995. [En ligne/ [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers\\_0040-7356\\_1995\\_num\\_36\\_142-5761](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_0040-7356_1995_num_36_142-5761)].

<sup>406</sup> LAFORE Robert. La pauvreté saisie par le droit : La construction juridique de l'Assistance en France. IN Droit et Pauvreté. Contributions issues du Séminaire ONPES/MIRE/DREES. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, Paris 2007. p 17

définies, à des règles fixes (seuils, barèmes principalement) et d'autre part, elle est liée à l'appartenance à une catégorie que le pauvre ne peut ni maîtriser ni revendiquer. De même cette assistance est, autant que possible, en nature (et non pas en argent) afin de s'assurer que le pauvre l'utilise effectivement à ce dont il a besoin. L'infantilisation du pauvre légitime le fait qu'à la fois il ait des droits (il est, malgré tout, un citoyen) et n'ait pas la possibilité de peser sur la façon dont ces droits sont mis en œuvre.

L'apparition de l'Etat Providence ou «Welfare State» européen reléguera la question du traitement politique de la pauvreté au second plan jusqu'aux années 1980. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il existait après la Seconde Guerre Mondiale une opulence partagée par tous. Les indicateurs de niveau de consommation (alimentation, logement, habillement, loisirs, etc.) montrent bien que l'ouvrier spécialisé allemand, anglais ou français des années 1950 serait considéré comme « pauvre » de nos jours, si la pauvreté était seulement une affaire de niveau de vie<sup>407</sup>. Ainsi, il est pauvre, mais pas exclu car il participe d'un projet social commun et jouit de droits sociaux<sup>408</sup>.

Derrière la technologie assurantielle, et la couverture des risques particuliers (accident, maladie, vieillesse, etc.), le rôle de l'Etat-providence était de protéger les citoyens d'un risque majeur : celui de tomber dans la pauvreté. La question de la pauvreté perd progressivement son rang de problème majeur pour devenir avant tout l'objet de techniques de gestion sociale ces dernières étant conçues pour gérer des cas particuliers, ceux qui échappent aux mécanismes intégrateurs de l'Etat-Providence. Pendant plus de trente ans, cette gestion intégratrice du social parviendra à contenir le problème de la pauvreté, et à l'évacuer de l'imaginaire politique; mais elle trouvera ses limites avec le tournant libéral des années 1980 : le chômage persistant et les phénomènes d'exclusion sociale dont étaient victimes de plus en plus d'individus, conduisent à passer d'une logique centripète de réincorporation dans le champ de l'Etat-Providence, à une logique de gestion de l'exclusion sociale<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup> Les comparaisons internationales nous alertent en particulier sur l'efficacité redistributive insuffisantes des aides financières aux familles. Ainsi, la France se trouve en cinquième position dans l'UE à 15 avec 2,1 % de son PIB consacrés aux prestations familiales en espèces, derrière le Luxembourg (3,5 %), l'Irlande (3,3 %), l'Autriche (2,4 %) et l'Allemagne (2,2 %). Si l'on y ajoute les avantages fiscaux (quotient familial, non-imposition des prestations familiales), l'effort de redistribution en faveur des familles y est donc sensiblement plus élevé que la moyenne de l'UE. Mais la France, avec 19,7 %, se trouve à la septième place pour le taux de pauvreté monétaire des enfants (moins de 18 ans). D'autres pays, qui consacrent pourtant proportionnellement moins de ressources que la

<sup>408</sup> Voir 1<sup>ère</sup> Partie : *question urbaine et nouvelle question urbaine*.

<sup>409</sup> LAUTIER Bruno, SALAMA Pierre. De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde. IN Tiers Monde Tome N° 142, 1995. [en ligne][http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers\\_0040-7356\\_1995-num\\_36\\_142-5761](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_0040-7356_1995-num_36_142-5761). p 251

### **Encadré 16** **L'Etat-Providence en France**

*L'État-providence* est une forme d'État qui se dote de larges compétences réglementaires, économiques et sociales en vue d'assurer, en faveur de ses citoyens, des fonctions étendues qui vont au-delà des fonctions traditionnelles d'ordre et de sécurité. Historiquement, différentes formes d'*État-Providence* se mettent en place en Europe à des périodes différentes et selon des modalités distinctes.

En France, l'État Providence a été amorcé au lendemain de la 2da Guerre mondiale avec deux objectifs : Un objectif de protection sociale et d'assurance contre les risques et aléas de la vie et un objectif d'aide et de justice sociales basé sur la distribution des richesses et donnant lieu à un double dispositif : un système d'assurance (sécurité sociale) et un système d'assistance (Aide Sociale visant l'indemnisation, par les administrations publiques, des citoyens victimes des aléas de la vie (le chômage, la maladie, les accidents, la vieillesse, etc.). La finalité de ce système est d'apporter un minimum de ressources à tous les citoyens hors situations de catastrophe, guerre ou calamité (qui relèvent -elles de la sécurité civile). Selon Pierre Rosanvallon\*, cette forme d'État repose sur la notion de contrat social, telle qu'elle a été mise en place à la Révolution en France.

Pendant longtemps l'État Providence était caractérisé par son aspect dirigiste. Le système général de la Sécurité Sociale était fondé lors de sa création en 1945 sur 3 principes : une couverture assurantielle généralisée, son extension à de nouveaux bénéficiaires et un élargissement de la protection sociale. L'octroi d'allocations est très lié au statut de salarié ; cet aspect constitue l'un des problèmes centraux de ce système dans un contexte d'augmentation du chômage et de crise économique. La consolidation des politiques sociales locales à partir des années 1980, avec la décentralisation, est le résultat, d'une part, de l'augmentation des phénomènes de pauvreté dans les quartiers périphériques et, d'autre part, de l'amorce du retrait de l'État de la sphère sociale. Les réformes de décentralisation ont préparé la voie à un rôle grandissant des départements et dans une certaine mesure des communes et des régions dans les politiques sociales. Elles ont également accru la marge de manœuvre des élus locaux à tous les niveaux de décision. A partir des années 192-1983, la France a connu une augmentation progressive du chômage. Le niveau de pauvreté varie selon l'âge, le genre et la structure des ménages. Les jeunes de moins de 25 ans se trouvent parmi les populations les plus touchées par la pauvreté.

Le niveau de pauvreté est également très lié au lieu d'habitation : les anciennes zones d'industrie, les zones rurales isolées, certains quartiers des centres-villes dégradés, certaines banlieues, ainsi que les territoires d'outre-mer se distinguent par des phénomènes d'exclusion sociale profonds. Les émeutes urbaines récurrentes, dont celle de 2005 étant pour partie l'une des principales manifestations du malaise de leurs habitants face à la ségrégation spatiale et au manque de perspective d'avenir pour les jeunes.

\*Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-Providence*, Seuil, 1981

A la fin de la deuxième guerre mondiale, le contexte socioéconomique de la France était marqué tout à la fois par un dynamisme démographique, une croissance économique rapide, accompagnée d'une volonté politique affichée de modernisation industrielle, d'importantes tensions inflationnistes, une pénurie structurelle de main d'œuvre, et des déplacements massifs de travailleurs de la petite agriculture vers l'industrie. Les mécanismes redistributifs mis en place à la Libération assuraient une protection efficace de la population salariée, que ce soit pour la couverture du risque maladie ou, surtout, au bénéfice des familles nombreuses. La difficulté majeure à laquelle étaient confrontés les salariés résidait avant tout dans l'accès à un logement autonome, du fait de la pénurie de logements urbains héritée des années d'avant-guerre et accentuée par l'exode rural. Comme précisé précédemment, ce n'est que dans la seconde moitié des années 60 qu'ont

pu enfin être éliminés les derniers « bidonvilles » aux abords des grandes villes). Dans ce contexte, la situation de la classe ouvrière n'était pas marquée par la pauvreté, mais bien davantage par les *inégalités*, notamment, salariales.

Certains auteurs<sup>410</sup> rappellent que la France apparaissait à l'époque plus inégalitaire que la plupart des autres pays d'Europe, y compris le Royaume-Uni. Si *pauvreté laborieuse il y avait, avec ce qu'elle comportait de gêne matérielle et de modicité des conditions d'existence, celle-ci était vécue comme expérience commune à toute une classe sociale, sans rupture de liens sociaux mais au contraire avec l'organisation d'une solidarité collective par des institutions telles que le Parti ou le Syndicat luttant en vue d'un avenir meilleur.*

La situation des personnes âgées, était bien différente, sans organismes représentatifs et fédérateurs, leur épargne était laminée par l'inflation, et leurs anciens régimes de retraite par capitalisation ruinés pendant la guerre. Ils ne disposaient que des quelques droits auprès des nouveaux régimes de retraite par répartition créés à la Libération, elles étaient largement tributaires de la sollicitude des systèmes d'assistance, en espèces ou en nature, relevant des collectivités locales. De même, non bénéficiaire des régimes de Sécurité sociale, réservés aux seuls salariés, les paysans, marginalisés par l'ampleur des mutations affectant l'économie agricole, survivaient grâce à une économie d'autosubsistance ce qui poussait les plus jeunes à rechercher un emploi dans l'industrie.

A cette époque vont émerger les prémises des politiques menées en vue de lutter contre les effets de la pauvreté que l'on jugeait alors intolérable dans une société dite *évoluée*<sup>411</sup>. Dans la mesure où le travail, dans une économie de plein emploi, est le meilleur rempart contre la misère, la première priorité concernait les personnes inaptes au travail, à savoir, et dans l'ordre : les « vieux travailleurs », puis les invalides anciens travailleurs, ensuite les personnes handicapées, et enfin les mères isolées avec de jeunes enfants. Pour chaque catégorie un minimum social spécifique avait été mis en place, filet de sécurité catégoriel en cas d'absence ou d'insuffisance d'un régime d'assurance social propre : minimum vieillesse, minimum invalidité, allocation adulte handicapé, allocation de parent isolé. D'un montant modeste à leur création, chacun a vu les gouvernements successifs, forts du soutien de l'opinion publique, œuvrer pour en revaloriser progressivement le montant, jusqu'à atteindre une cible correspondant *grosso modo* au seuil de pauvreté des statisticiens.

---

<sup>410</sup> NEYRET Guy. « Les nouveaux visages de la pauvreté » *In Santé, Société et Solidarité*. N°1, 2003. p. 44

<sup>411</sup> Ibid. p.45

En parallèle, furent mis en place des régimes de retraite complémentaire destinés à se substituer progressivement aux mécanismes assistantiels des minima sociaux, des régimes de protection sociale particuliers pour les non-salariés, (agriculteurs, artisans, commerçants, professions libérales, etc.), ainsi que une couverture efficace du risque chômage, par un régime d'assurance particulier.

L'accès au logement fut également l'une de grandes priorités des politiques publiques : développement massif du logement social (les HLM) dans les grandes villes, au prix cependant d'un urbanisme non maîtrisé (grands ensembles immobiliers à base de « barres » et de « tours ») qui générera, trente ans plus tard, d'épineux problèmes de ségrégation résidentielle; création des allocations logement pour compenser les coûts d'un habitat neuf répondant à des normes assez ambitieuses de confort.

Enfin, au lendemain des événements de mai 1968, furent inscrites sur l'agenda politique, des actions pour la réduction des inégalités sociales : incitation à développer les négociations salariales de branche, politique de revalorisation progressive du salaire minimum légal (le SMIC), incitation par voie législative au développement de la formation continue en entreprise et démocratisation de l'accès à l'enseignement secondaire, principalement.

Guy Neyret ajoute : *« Les logiques à l'œuvre étaient très loin d'emprunter aux schémas de pensée anglo-saxons de ciblage des prestations en direction des plus pauvres. L'action portait en bonne partie sur l'offre, au stade de la formation des revenus primaires (il est vrai qu'elle était en partie exprimée en termes de « rattrapage » face à des maux endémiques qu'étaient la sous-qualification de la main d'œuvre ou l'ampleur des disparités de salaires), ainsi que sur la solidarité professionnelle par des mécanismes d'assurance sociale de type bismarckien. Les minima sociaux, catégoriels, n'étaient que des palliatifs momentanés ou répondant à des situations spécifiques ; quant au ciblage des prestations en fonction des revenus, totalement absent dans la plupart des branches de la protection sociale, il n'a fait son apparition que de façon timide pour le versement de certaines prestations familiales (avec un plafond de ressources peu contraignant, qui dépasse environ de moitié le niveau moyen des salaires). En réalité, seul a donné lieu à un ciblage vraiment conséquent le versement des allocations de logement... ».*

Dès les premiers chocs pétroliers, l'installation de chômage de masse fait naître des situations inédites de pauvreté l'expression "*nouveaux pauvres*" apparaît alors, remettant en question le discours des *Trente Glorieuses* qui annonçait l'intégration de tous les citoyens dans des systèmes de plus en plus larges et sophistiqués de la sécurité sociale. L'expression « *nouvelle pauvreté* » était insatisfaisante, en raison des multiples nouvelles

manifestations de la pauvreté; mais elle permettait de se démarquer des anciennes représentations polarisées autour de la seule insuffisance des revenus. Comme bien d'autres pays, la France était alors affectée par une crise profonde de l'emploi et une réduction drastique, structurelle, de la part de l'emploi à faible qualification, génératrice d'un important volant de chômage de longue durée. Des politiques spécifiques de lutte contre l'exclusion qui complètent le système de protection sociale français, basé sur l'assurance, seront mises en œuvre à partir des années 80. L'expression "*nouveaux pauvres*" apparaît alors remettant en cause le discours des Trente Glorieuses selon lequel les 30 années de croissance annonçaient la fin de l'aide sociale par l'intégration de tous les citoyens dans les systèmes de plus en plus larges et de plus en plus sophistiqués de la sécurité sociale. L'installation de chômage de masse fait naître des situations inédites de pauvreté.

En 1984, les Etats européens s'entendent sur une définition de la pauvreté : sont pauvres "*les personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles vivent*". La pauvreté est ainsi envisagée d'une façon beaucoup plus large que la seule évaluation du revenu monétaire. En France, la *pauvreté monétaire* est évaluée d'un point de vue relatif en mesurant les inégalités. La pauvreté est définie par un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian, le niveau de vie étant lui-même calculé en divisant le revenu disponible d'un ménage par le nombre d'unités de consommation qui le compose. En 2008 13% de la population est sous le seuil de pauvreté monétaire. L'Insee fournit également un indicateur de *pauvreté absolue* fondé sur des normes de consommation en deçà desquelles une personne ne peut vivre décemment. Ces normes reposent sur l'examen, des quantités minimales qui doivent être consommées dans chaque poste de consommation. Selon l'INSEE, environ 11,8% de la population est concerné en 2008 par cette forme de pauvreté.

Enfin, la pauvreté en conditions de vie est évaluée par rapport aux difficultés matérielles rencontrées par les ménages, c'est-à-dire le nombre de privations auxquelles un ménage déclare être confronté parmi un ensemble pris en référence (ne pas pouvoir financer une semaine de vacances, retards de paiement, absence de système de chauffage, etc.). Elle concerne 12,7 % des ménages, pas nécessairement les mêmes que les ménages pauvres du fait de la faiblesse de leurs revenus.

### ❖ *Des dispositifs visant à pallier les insuffisances de la protection sociale*

Jusque dans les années 80, les politiques d'assistance s'adressent à des publics très particuliers. Ainsi, les premiers *minima sociaux* visent à compléter les ressources des personnes qui ne sont plus en capacité de travailler et qui n'ont pas pu acquérir suffisamment de droits sociaux. Le *minimum vieillesse* est créé en 1956 pour les personnes âgées se retrouvant sous le seuil de pauvreté. De la même manière, l'allocation aux adultes handicapés vise à garantir un revenu minimum à des personnes considérées comme en incapacité de travailler en raison de leur handicap. En 1976, la création de l'allocation de parent isolé (API) vient apporter des ressources à des personnes seules assumant la charge effective d'un enfant ou plus. Il est à noter que la mise en œuvre de ces dispositifs spécifiques de lutte contre l'exclusion démarre bien avant les années 1980. La progression du chômage depuis les chocs pétroliers et les alertes lancées par les associations et les municipalités sur l'amplification des situations de pauvreté conduisent l'Etat à pallier les insuffisances du système de protection sociale dès 1979. L'aide au *secours exceptionnel* est instituée pour répondre à l'incapacité du régime d'assurance chômage à couvrir les situations de chômage de longue durée. En 1984, elle est transformée en allocation de solidarité spécifique (ASS), minimum social qui prend le relais de l'assurance chômage pour les chômeurs en fin de droits qui justifient d'au moins 5 années d'activité.

Toutefois, ces dispositifs ne parviennent pas à répondre à d'autres formes d'exclusion, notamment en ce qui concerne les des demandeurs d'emploi n'ayant jamais ou insuffisamment travaillé pour accéder à l'assurance chômage. A la suite d'expérimentations locales menées à partir de 1985 (compléments locaux de ressources) et des propositions du rapport du Père Wrésinski, la loi du 1er décembre 1988 instaure le revenu minimum d'insertion (RMI), devenu plus tard RSA, et organise les bases d'un service public de l'insertion au niveau départemental. Le RMI vient compléter un ensemble de minima sociaux catégoriels de lutte contre la pauvreté. La montée en charge du dispositif est très rapide puisqu'on compte 407 000 bénéficiaires dès la fin 1989, révélant ainsi des populations inconnues des services sociaux et exclues jusqu'alors, de fait ou de droit, de toute forme de protection sociale.

Par la suite, les politiques de lutte contre l'exclusion iront au-delà de l'attribution d'un revenu minimal, garantissant d'autres droits. Ainsi, la loi du 31 mai 1990 consacre le droit au logement et dispose que "*garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation*". Elle institue deux outils : le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDLPD) et le Fonds de Solidarité pour le logement des personnes défavorisées (FSL), chargés d'opposer un dernier rempart contre l'exclusion du logement. La loi Besson fixe une obligation de moyens (PDLPD et FSL), elle est ensuite

radicalement modifiée par la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable qui crée une obligation de résultat (trouver un toit à ceux qui n'en ont pas).

De même, la *loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions* vise deux objectifs principaux : traiter les exclusions et garantir l'accès aux *droits fondamentaux*. Son article 1 précise : "*La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques*". La loi affirme la complexité et la diversité des processus d'exclusion qu'elle entend combattre et elle couvre un champ qui inclut l'emploi et la formation, le logement, la santé, l'éducation et la culture, la protection sociale, le surendettement, la citoyenneté, le sport, les vacances, les loisirs ou encore les transports. Pour accéder à ces aides, il ne suffira pas d'être dans une situation de besoin, mais elles devront résulter de circonstances particulières déterminées par la loi (âge, maladie, handicap), constituant un obstacle à l'activité professionnelle, diminuant les ressources ou augmentant les besoins<sup>412</sup>.

Le choix de combler les failles de la protection sociale plutôt que d'appliquer immédiatement les principes universalistes énoncés à la Libération, a conduit progressivement, bien avant la création du RMI, au « brouillage des frontières » entre assurance, aide sociale et action sociale<sup>413</sup>, ainsi qu'à un empilement de dispositifs aux procédures complexes.

#### Encadré 17 LES MINIMA SOCIAUX

Principaux piliers de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France, les minima sociaux sont des dispositifs qui visent à garantir un montant minimum de revenu au travers d'allocations, sous conditions de ressources, à des personnes ne pouvant pas tirer de leur activité présente ou passée des ressources suffisantes pour subsister.

Ce sont des prestations sociales non contributives (versées sans contrepartie de cotisations) édifiées au fur et à mesure du développement de la protection sociale pour pallier les insuffisances de l'assurance chômage et de la sécurité sociale, cette dernière étant basée sur une logique d'assurance : c'est la survenue de l'incident qui conditionne la prestation.

Actuellement, en France, 3,6 millions de personnes sont allocataires de ces minima sociaux ; mais environ 6 millions de personnes au total en vivent (conjointes, enfants, principalement). Le RSA qui vise à lutter contre les exclusions est l'un des plus connus. Les autres allocations visent des publics spécifiques confrontés à un risque de grande pauvreté dont les chômeurs de très longue durée, les personnes âgées, les handicapées, entre autres.

<sup>412</sup> CYTERMANN Laurent, DINDAR Cécile. « *Les grandes étapes de l'histoire du RMI* » In *RMI, l'état des lieux 1988-2008*. La Découverte, Collection Recherches. Paris 2008. pp. 23-49.

<sup>413</sup> Ibid.

Tableau 50

NOMBRE D'ALLOCATAIRES DES MINIMA SOCIAUX EN FRANCE			
	2000	2005	2010
Revenu minimum d'insertion	1 096 851	1 289 540	140 000
Allocation de parent isolé	170 213	206 125	30 200
Allocation aux adultes handicapés	710 902	800 959	914 900
Allocation supplémentaire d'invalidité (personnes âgées)	104 400	112 623	87 700
Allocation de solidarité spécifique	446 987	401 582	360 700
Allocation d'insertion ou allocation temporaire d'attente	32 200	34 600	44 500
Allocations diverses en faveur des personnes âgées démunies	813 840	692 207	633 700
Revenu de solidarité active	-	-	1 374 000
Revenu de solidarité (minimum social spécifique aux Dom)	-	9 963	13 100
<b>Ensemble</b>	<b>3 374 693</b>	<b>3 547 599</b>	<b>3 598 800</b>
* Le RSA remplace le RMI et l'API en France métropolitaine à compter du 1er juin 2009, puis le 1er janvier 2011 dans les départements d'outre-mer. Seule une partie du RSA (le RSA socle) est considérée comme un minimum social.			
Source : CNAMTS, Cnaf, MSA, Drees, Unedic, Cnav, régime des caisses des DOM., France entière			

### ❖ *Les cas particuliers du RMI et du RSA*

A la suite d'expérimentations locales menées à partir de 1985 (compléments locaux de ressources) et des propositions du rapport du Père Wrésinski, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 instaure le revenu minimum d'insertion (RMI) et organise les bases d'un service public de l'insertion au niveau départemental. Créée pour compléter un ensemble de minima sociaux catégoriels de lutte contre la pauvreté, cette prestation avait provoqué l'événement, elle garantissait enfin une allocation de solidarité aux plus démunis tout en les encourageant sur la voie de l'insertion. La montée en charge du dispositif est très rapide puisque au 31 décembre 2006, 1,3 million de foyers (soit l'équivalent de 4 % de la population française)<sup>414</sup> percevaient le RMI, révélant ainsi des populations inconnues des services sociaux et exclues jusqu'alors, de fait ou de droit, de toute forme de protection sociale.

<sup>414</sup> Magazine Sciences Humaines N° 2008-5, p. 64. [En ligne: <http://www.cairn.info/magazine-sciences-humaines-2008-5.htm>]

La création d'un revenu minimum garanti à tous a suscité d'abord de vives critiques à gauche comme à droite, puis elle est devenue en quelques années consensuelles au point d'être votée à l'unanimité par le Parlement en 1988. Son histoire c'est aussi l'histoire d'une certaine désillusion (progression quasi continue du nombre de bénéficiaires du RMI, interrogations récurrentes sur le « i » de RMI et ses résultats toujours mitigés par rapport au retour à l'emploi. Depuis ses débuts, le RMI n'atteint pas l'ensemble de ses objectifs, fait qui peut être imputé à une crise de la société française dont il ne serait que l'expression ou à des insuffisances du dispositif lui-même. Le RMI peut ainsi être perçu autant comme une solution que comme un symptôme des évolutions de la société française. Instrument phare des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il a permis d'assurer un minimum de protection sociale aux plus démunis. Pour ceux qui ont rapidement trouvé un emploi, il a de fait constitué un soutien temporaire et utile. Pour d'autres, les mesures d'accompagnement prévues par le dispositif ont pu les aider dans leur recherche d'emploi.

Théoriquement la fonction première du RSA socle, comme celle du RSA activité, qui est la composante nouvelle par rapport au RMI et à l'API, est de diminuer l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire la distance qui sépare le revenu des foyers pauvres du seuil de pauvreté, plutôt que le nombre de foyers dont le revenu est inférieur à ce seuil. Ceci apparaissait bien dans les travaux de simulation préliminaires au lancement du RSA. La raison en est que les montants forfaitaires garantis par le RSA sont le plus souvent inférieurs au revenu qui serait nécessaire pour atteindre le seuil de pauvreté, aujourd'hui situé à environ 950 € par unité de consommation. Les intentions des promoteurs de cette réforme, à partir du texte de la commission *Familles, vulnérabilités, pauvreté*, réunie en 2005 par le président d'Emmaüs, Martin Hirsch, étaient de mettre en place une innovation radicale et de supprimer les effets de seuil rendant le système plus lisible pour les bénéficiaires. Toutefois, plus de quatre ans après son application, le bilan est mitigé et des effets négatifs sont observés. D'une part, avec un montant d'allocation inchangé, le RSA n'a pas répondu à l'exigence constitutionnelle d'apporter des moyens convenables d'existence aux personnes privées de revenus d'activité et de ressources (RSA socle). D'autre part, en raison de l'ampleur d'un phénomène de non recours, pourtant prévisible, il a démontré son inefficacité en matière d'attribution du complément de revenus aux travailleurs pauvres (RSA activité), laissant inemployés près de 3 milliards d'euros sur le Fonds National des Solidarités Actives.

## Encadré 18

### Le RSA

Depuis le 1er juin 2009, le RMI et l'Allocation de Parent Isolé (API) ont été remplacés par le Revenu de Solidarité Active (RSA) qui, garantit des ressources minimales. Il concerne également les personnes qui travaillent mais dont les revenus sont faibles.

La loi sur le RSA « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » a été votée le 1er décembre 2008. Elle institue une prestation ayant « pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ». Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Cette loi se veut porteuse d'une innovation sur le fond (une nouvelle prestation plus efficace que le RMI auquel elle se substitue) mais aussi sur la forme (un nouveau mode de gouvernance, une nouvelle coordination entre les acteurs, un nouveau rôle pour pôle emploi). Elle a entraîné, de fait, une série de refontes, sinon des politiques et des schémas d'intervention des différents acteurs impliqués, au moins des dispositifs administratifs et de gestion, qui se sont étendues parfois tout au long des années 2009 et 2010.

Selon leur situation, les foyers peuvent percevoir le RSA « socle et activité » si leur revenu d'activité est inférieur au montant forfaitaire ou bien du RSA « activité » si leur revenu d'activité est supérieur au montant forfaitaire. Le champ du RSA « socle » et du RSA « socle et activité » correspond à l'ancien champ du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API).

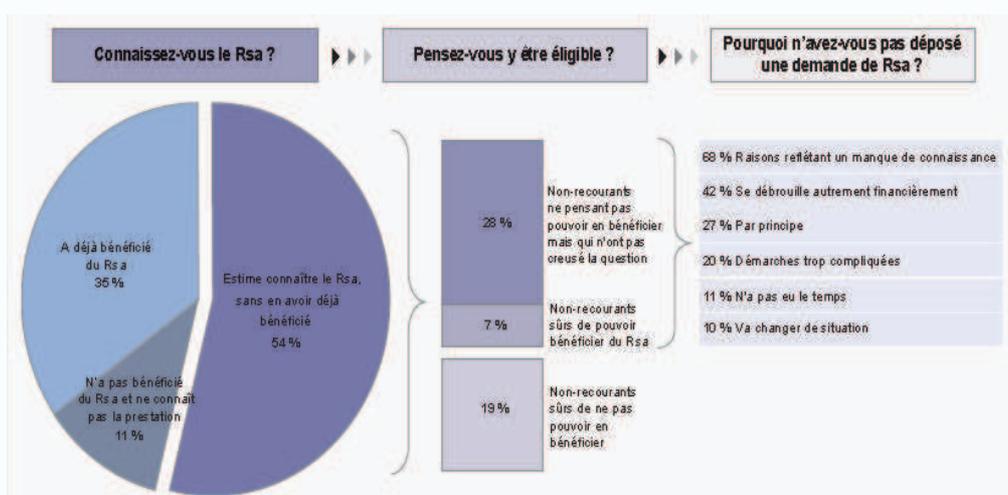
En décembre 2012, 1,3 million de personnes percevaient le RSA dit "socle" c'est-à-dire sans le revenu d'activité complémentaire [1], soit 6,2 % de plus qu'en décembre 2011.

Il est à noter que 36 % des allocataires potentiels du revenu de solidarité active (RSA socle, ex-RMI) et 68 % de ceux du RSA activité (complément de revenu versé aux travailleurs pauvres) ne demandent pas à en bénéficier, selon le dernier rapport du comité d'évaluation du RSA.

Parmi les foyers éligibles, le non-recours concerne davantage les couples, les hommes seuls et les foyers sans enfant. Il est aussi le fait des moins pauvres d'entre eux, plus proches du marché du travail et aux conditions de vie les moins dégradées.

La méconnaissance du RSA, ou sa mauvaise connaissance, pourrait expliquer le non-recours à la prestation. En revanche, les non-recourants n'évoquent que marginalement un faible intérêt financier de la prestation ou la peur de perdre des droits connexes comme motifs de non-recours.

### Motifs de non dépôt d'une demande de RSA



Source : DARES - Enquête sur le RSA, 2011.

Comme le souligne Serge Paugam, en deux décennies, la société française est passée d'un cycle de compassion à un cycle de culpabilisation<sup>415</sup> des pauvres. En 1988 lors de l'adoption de la loi instituant le RMI, un consensus fut observé autour de l'idée selon laquelle la société avait une dette envers ses pauvres. Les victimes de la pauvreté n'étaient donc pas blâmées, la pauvreté s'expliquait avant tout par les injustices sociales et une attitude de compassion marquait le regard que la société française avait de ses pauvres. C'est à la fin des années 1990 que cette attitude de compassion s'est transformée en culpabilisation de ceux qui ne travaillent pas. Selon Paugam, cette explication de la pauvreté par la responsabilité individuelle est en augmentation et elle n'est pas sans lien avec, d'une part, une baisse spectaculaire du chômage en France et partout en Europe et d'autre part, un développement de l'emploi précaire : flexibilité du travail, augmentation du temps partiel contraint, notamment chez les moins qualifiés. On assiste même à une situation de concurrence entre les salariés pauvres qui travaillent dans les secteurs dégradés et flexibles du marché du travail et des chômeurs de longue durée, éloignées de l'emploi. C'est ainsi que progressivement la compassion a laissé la place à la culpabilisation.

Le RSA s'inscrit dans cette logique. Avec le RMI on concevait l'insertion de façon multidimensionnelle (emploi, santé, logement) en offrant, par l'accompagnement social, des droits supplémentaires aux bénéficiaires, cependant, face à l'augmentation du chômage et du nombre d'allocataires, l'accompagnement proposé s'est vu fortement limité. Le RSA est fondé sur l'idée que les pauvres restent pauvres car ils ne veulent pas travailler et qu'ils ne sont pas encouragés à sortir de l'assistance confirmant l'analyse selon laquelle, en période de chômage élevé on gère la pauvreté en étant compatissant avec les plus démunis pour éviter les débordements et garantir la paix sociale. *En phase de croissance on cherche une main d'œuvre employable et on incite à la reprise du travail*<sup>416</sup>. Ainsi, dans le cadre de cette nouvelle prestation le pauvre y a la possibilité de travailler, sans pour autant cesser de recourir à l'aide sociale. Comme le souligne Serge Paugam, l'avènement du RSA a créé une catégorie intermédiaire, *dépourvue des avantages de l'emploi stable et des protections qui l'accompagnent tout en étant constituée d'actifs*. On reconnaît ainsi ce que la société ne peut plus assurer à tous : un emploi permettant de vivre dignement.

Il est à rappeler que lors de la création du RMI, il y avait un consensus quant à l'idée d'une dette et d'une responsabilité sociale de la Nation à l'égard des pauvres, qui justifiait un effort national susceptible de faire reculer la pauvreté et favorisant leur intégration. Toutefois, le dispositif n'a pas évolué dans ce sens. En effet, transférée aux Conseil

---

<sup>415</sup> PAUGAM Serge. *De la compassion à la culpabilisation* IN Sciences Humaines N° 202. Auxerre, Mars 2009.

<sup>416</sup> PAUGAM Serge. Ibid.

Généraux, les actions d'insertion des bénéficiaires du RMI a été inégalement développée. Débordés par l'aggravation du chômage ainsi que par l'augmentation constante du nombre de bénéficiaires de cette allocation et peu formés dans le domaine de l'insertion professionnelle, les travailleurs sociaux étaient fortement limités pour accompagner les usagers dans la construction de leurs projets d'insertion et pour instruire les contrats d'insertion exigés par la loi. Ainsi, plusieurs Départements ont contraints d'accepter des taux très bas de contractualisation RMI. Le pari de l'insertion sociale et professionnelle de ce public avait été ainsi perdu. La loi contre les exclusions de 1998 marque la fin de cette période. Mise en œuvre sous la pression des ONG, telles qu'*ATD Quart Monde*, elle propose des avancées dans la consolidation des droits des plus démunis, tout en s'adressant toujours à des catégories ciblées d'exclus. Les représentations de la pauvreté, évaluées dans des enquêtes internationales, changent. On observe le retour des explications de la pauvreté renvoyant de plus en plus à la paresse, donc à la responsabilité personnelle, et de moins en moins aux inégalités ou à l'injustice sociales. Dans les années 2000, des enquêtes et des sondages montrent une critique ou un rejet croissant du RMI. La baisse relative du chômage à cette époque peut expliquer le recul des représentations compassionnelles de la pauvreté, axées sur la responsabilité de la société. Enfin, la hausse du nombre des travailleurs pauvres incite également à réformer le RMI tout en tenant compte de la situation des travailleurs précaires qui se montraient hostiles au RMI. Dans ce contexte, les discours insistant sur la récompense du travail sont bien reçus et contribuent à renforcer la perspective du *workfare*, l'idée qu'il faut *remettre la France au travail* et en finir avec *une assistance sans contrepartie*.

Les critiques ciblaient particulièrement les insuffisances du dispositif en termes d'insertion professionnelle ; toutefois, elles n'avaient pas pris en compte des questions essentielles : *peut-on réussir l'insertion professionnelle des publics précaires, souvent très éloignés de l'emploi dans un contexte de crise et de chômage ? A-t-on véritablement pris au sérieux dans tous les départements et au niveau de l'Etat l'impératif d'insertion ? A-t-on mis suffisamment de moyens pour accompagner les allocataires leur offrant un véritable cadre favorable à leur insertion ?*<sup>417</sup> En somme, on a parlé d'échec du RMI alors qu'on n'a pas mis suffisamment d'énergie collective ni les moyens nécessaires pour réussir le pari de l'insertion des public précaires. Il y avait de mon point de vue une autre façon d'améliorer ce dispositif sans pour autant adopter le RSA.

Je rejoins Serge Paugam lorsqu'il souligne que le RSA constitue un « *pis aller* » qui peut avoir des effets pervers du point de vue du fonctionnement du marché du travail et de l'assistance. C'est une avancée par rapport au RMI uniquement si l'on se réfère à

---

<sup>417</sup> PAUGAM Serge. Ibid.

l'augmentation du montant de l'allocation; mais avec tous les risques de créer pour les bénéficiaires une sorte de *blocage dans le précariat*. Le nouveau dispositif brouille les statuts intermédiaires entre l'emploi et l'assistance : « *on reste à la fois un peu salarié et un peu assisté et on crée ainsi de façon non limitative dans le temps la possibilité de vivre avec un statut de travailleur précaire et assisté... en rendant possible le cumul d'une activité salariée avec un revenu d'assistance, on constitue un sous emploi chronique...cela conduit presque inéluctablement à créer une sous-catégorie, un sous-salariat, ou un « précariat » qui est une sorte de régime de précarité assistée, c'est inquiétant comme perspective d'évolution de l'action sociale car pour régler le problème de la pauvreté, on crée un dispositif qui renforce les mécanisme de domination sur le marché du travail... En voulant aider les plus démunis, on risque de les enfermer dans un statut de sous-salariat chronique proche du précariat ; cela me semble une contradiction majeur du système actuel ; alors que dans le RMI, même s'il n'y avait pas beaucoup de réussite en termes d'accès de direct à l'emploi, il y avait cette possibilité d'accéder à un vrai emploi. Aujourd'hui, comme horizon du possible, il n'y a pas d'autre perspective pour le pauvre que cette combinaison assistance/petit boulot. Voilà la caractéristique du système actuel qui fonctionne sur la base d'une part, du salariat et d'autre part, du précariat, avec un risque majeur de dualisme dans la société.. »<sup>418</sup> ;*

Les premiers bilans font état d'un nombre important de ménages qui n'ont pas fait la demande de RSA alors que leur situation y ouvrait droit. Aujourd'hui, les effectifs sont donc très inférieurs aux prévisions des Conseil Généraux à qui on a transféré sa gestion. Ce non-recours au RSA interroge fortement le dispositif et pourrait être expliqué par le fait cette prestation serait perçue par les allocataires comme un « sous-statut », dans lequel il serait dangereux de se trouver enfermé. Il existe une forte angoisse, touchant jusqu'aux classes moyennes, de basculer dans ce que Paugam appelle la pauvreté disqualifiante évoqué dans la deuxième partie de cette thèse.

Au niveau européen, la lutte contre l'exclusion s'impose également comme un thème majeur de la politique sociale communautaire. Ainsi, lors du Conseil Européen de Lisbonne en mars 2000, les Etats membres décident de coordonner leurs politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, sur la base d'un processus d'échanges et d'apprentissages mutuels ("méthode ouverte de coordination"). Des objectifs et des indicateurs communs sont définis et chaque Etat membre élabore un Plan national d'action

---

<sup>418</sup> Entretien avec Serge PAUGAM, réalisé par Carola ORTEGA-TRUR dans le cadre de cette thèse. Paris, 3 /12/10, Paris. Cf. Annexes.

pour l'inclusion sociale (PNAI). Depuis, la France a présenté 4 plans nationaux, le plus récent a été présenté le 21 janvier 2013.

❖ **Le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été officiellement adopté le 21 janvier 2013 lors de la réunion du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) qui s'est tenu à Matignon. Feuille de route de l'action gouvernementale en matière de politiques de solidarité, ce plan est le fruit d'un travail de concertation avec l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité : les services de l'État, les collectivités territoriales, les associations, les partenaires sociaux, les chercheurs et experts, ainsi que des personnes en situation de pauvreté. Il propose des mesures immédiates mais aussi des mesures à plus long terme, des mesures dites « structurelles » qui seront conduites tout au long du quinquennat et même au-delà. Selon le Premier Ministre, les mesures proposées dans ce plan visent tout à la fois à répondre à l'urgence sociale du moment et à structurer la politique de solidarité du Gouvernement sur le long terme.

**Tableau 51**  
**PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET POUR**  
**L'INCLUSION SOCIALE 2013- 2018**



Source : <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/adoption-du-plan-contre-la-pauvrete-et-pour-l-inclusion-sociale>

### Encadré 19

#### LES PRINCIPES DU PLAN PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE

\_ **Un principe d'objectivité** : face à l'ampleur et à la diversité des situations de pauvreté, on ne peut plus continuer à considérer les pauvres et les précaires comme une minorité marginale, peu ou prou responsable de sa situation.

\_ **Le principe de non-stigmatisation** : c'en est fini de la dénonciation de la paresse ou de la malhonnêteté des ménages modestes. Les personnes en situation de pauvreté ou de précarité veulent s'en sortir, le sens des politiques sociales est de les y aider.

\_ **Le principe de participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration et au suivi des politiques publiques** : comme l'a illustré la préparation de la conférence nationale, la parole des personnes directement concernées par les difficultés sociales enrichit les propositions politiques de leur expertise.

\_ **Le principe du "juste droit"** : sans oublier la question de la fraude sociale, il est urgent de s'attaquer au phénomène du non-recours aux droits sociaux. Le Gouvernement entend, à travers la notion de juste droit, s'assurer que l'ensemble des citoyens bénéficient de ce à quoi ils ont droit, ni plus, ni moins.

\_ **Le principe de décloisonnement des politiques sociales** : la solidarité prend maintenant place dans chaque pan de l'action publique. La conception et la mise en œuvre interministérielles de ce plan en sont l'illustration. Ce principe va de pair, sur le terrain, avec un changement des pratiques, dans le sens d'une meilleure coordination des acteurs, publics, associatifs et privés, autour de l'accompagnement des personnes.

Source : <http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/dossiers-de-presse,2141/un-plan-pluriannuel-de-lutte,15837.html>

Au-delà des discours, cette rétrospective montre que malgré les avancées en matière de protection sociale dans les pays les plus riches et les décennies consacrées par l'ONU au développement et à la lutte contre la pauvreté, les objectifs d'éradication de ce phénomène n'ont pas été atteints ni en France ni en Europe ni au niveau international. Ce détour historique montre également, comme nous l'avions précisé dans la première partie, la persistance de certaines représentations de la pauvreté qui paraissent dépassées, principalement la distinction entre « *bons* » et « *mauvais* » pauvres, mobilisée fortement au XVI<sup>ème</sup> siècle dans le cadre d'élaboration des lois anglaises de 1597 et qui prévoyaient, d'une part, la peine de mort pour les mendiants (*mauvais pauvres*), et d'autre part, l'obligation de constituer un fonds d'assistance pour les *bons pauvres*, avec, en parallèle, la mise en place d'un système permettant de quantifier et de différencier les pauvres que l'on pouvait aider et ceux que l'on devait punir. Aujourd'hui, le même débat revient sous de nouvelles formes comme le montre la récente polémique au sein de la Communauté Européenne autour de l'obligation alimentaire et des devoirs moraux des sociétés envers leurs pauvres récemment relacée dans le cadre des plans économiques pour sauver l'euro et dont le récent blocage du Programme Européen d'Aide aux plus Démunis (PEAD) évoqué précédemment, en est la principale manifestation. Les arguments juridiques avancés par les états hostiles au maintien de ce programme (arrêt de la Cour Européenne) doivent être analysés en tenant compte de la confrontation au sein de la communauté européenne de deux visions politiques différentes : d'une part, une position favorable à une communauté

européenne basée sur la solidarité entre les états membres dans tous les domaines et qui propose de sortir de l'impasse juridique en rattachant ce programme à la politique de cohésion économique et sociale d'ici deux ans et d'autre part, une position qui rejette le principe de solidarité estimant que l'aide alimentaire aux plus pauvres relève individuellement de chaque pays.

De mon point de vue, Il n'est pas anodin que cette deuxième position soit soutenue par le pays les plus riches de l'union européenne, les mêmes qui avaient plaidé en faveur du sauvetage du système financier européen en octobre 2008<sup>419</sup>. Par ailleurs, outre la montée des égoïsmes nationaux elle traduit le retour de ces vieilles idéologies basées sur la distinction entre *bons* et *mauvais* pauvres. Comme autrefois, la plupart des pauvres sont considérés comme étant dans leur situation par calcul ou par oisiveté. La pauvreté est ainsi perçue comme une conséquence directe du comportement de l'individu les facteurs sociaux et économiques étant minorés, voire, ignorés. L'assistance aux pauvres est donc perçue comme un facteur pouvant amplifier le problème de la pauvreté en Europe.

En France, la persistance de ces représentations, est accompagnée d'une tendance à analyser des problèmes sociaux tels que la pauvreté et la désinsertion sociale en termes individuels ; leurs causes seront recherchées dans les trajectoires personnelles. Les parcours personnels et les situations d'existence prennent donc un caractère de plus en plus individualisé; ils ont l'apparence de destins individuels, d'histoires personnelles et leur dimension collective est étouffée. Dans cette perspective, la pauvreté et le chômage sont perçus comme relevant du destin personnel. Les individus ne sont plus touchés par ces phénomènes de façon collective et socialement visible, ils en sont victimes dans certaines phases spécifiques de leur existence et ce en lien avec la philosophie globale de « *l'Etat Social* » dont parle Serge Paugam<sup>420</sup> qui repose également sur un principe d'individualisation de l'intervention sociale : « ...c'est la tendance lourde dans le social depuis quelques années, il s'agit d'instaurer une relation privilège entre l'individu (et non pas son groupe) et l'intervenant social (ou l'institution d'action sociale... ». Nous verrons plus loin comment ces représentations et cette organisation du social peuvent étouffer les initiatives de solidarité et d'entraide.

---

<sup>419</sup> Le plan de sauvetage européen proposé au cours du deuxième semestre 2008 avait dépassé celui des États-Unis : l'enveloppe globale mise à la disposition des banques par les principaux États membres de l'Union européenne (UE) s'élevait à plus de 1 700 milliards d'euros (13,6 % du PIB européen). À titre de comparaison, le plan Paulson (USA) prévoyait une aide de 700 milliards de dollars, soit 520 milliards d'euros. Si l'on y ajoute les nationalisations des agences de refinancement hypothécaire Freddie Mac et Fannie Mae, de l'assureur AIG, le soutien aux fonds monétaires et les garanties de la Fed au rachat de Bear Stearns, le plan de sauvetage du système financier américain approche les 1 200 milliards de dollars, soit 8 % du PIB.

<sup>420</sup> Entretien avec Serge PAUGAM, réalisé par Carola ORTEGA-TRUR dans le cadre de cette thèse. Paris, 3 /12/10, Paris. Cf. [Annexe](#) .

Les dernières évolutions suivies par la Politique de la Ville en France montrent également que les changements de gouvernement sont également à prendre en compte dans l'analyse de cette approche. Ainsi par exemple, de retour au pouvoir, la droite promeut, pour régler le problème des banlieues, une approche sécuritaire incarnée par la lutte contre la délinquance dans les zones dites de non-droit associée à d'importantes opérations de rénovation urbaine.

Cette approche met l'accent sur la responsabilité des individus dans la situation de pauvreté dans laquelle ils se trouvent. Pauvreté et délinquance sont également associées de façon mécanique et grossière dans un discours gouvernemental fortement médiatisé<sup>421</sup>. Les facteurs sociaux de ces phénomènes ne sont pas pris en compte. Par ailleurs, plutôt que d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants, sont engagées des opérations de démolition de destruction d'une fraction non négligeable des logements dans ces quartiers.

### ❖ *Le ciblage et la stigmatisation des bénéficiaires de l'aide sociale*

Le ciblage des bénéficiaires (ou la discrimination positive pour les quartiers de la Politique de la Ville), sur lesquels sont basés les dispositifs d'aide aux personnes ou aux territoires les plus démunis, s'inscrivent dans un système de protection sociale de type

---

<sup>421</sup> Laurent WAUQUIEZ Secrétaire d'Etat à l'Emploi du gouvernement de N. SARKOZY en 2008, avait mène une campagne de lutte non pas contre la pauvreté mais contre « l'assistanat » et « les assistés » (les pauvres bénéficiaires des prestations sociales) ce qui avait suscité de vives réactions à gauche comme à droite. Il formule trois propositions qui sont, sur le fond, fausses, mais qui visent, précisément, une cible politique, l'électorat populaire qui s'est éloigné de l'UMP en raison des pratiques présidentielles et gouvernementales et s'est tourné vers le Front National lors des dernières élections. Sa première proposition: limiter les revenus d'assistance à 75 % du revenu que touche un couple dont un seul des membres travaille et gagne le SMIC. M. WAUQUIEZ semble oublier, ou méconnaître, que le RSA est, comme l'était le RMI, un revenu différentiel, qui baisse quand les autres ressources croissent, alors que pour les salariés au SMIC, les allocations familiales, la prime pour l'emploi s'ajoutent au revenu salarial, qui peut aussi être abondé par le RSA. Son discours «*Aujourd'hui, un couple qui est au RSA, en cumulant les différents systèmes de minima sociaux, peut gagner plus qu'un couple dans lequel il y a une personne qui travaille au Smic*» est rempli d'imprécisions, voire de mensonges.

Sa deuxième proposition vise à ce que les étrangers ne puissent bénéficier des prestations sociales qu'après cinq ans de travail en France. Lorsqu'on vient de l'étranger, même si des cotisations son prélevés du salaire, les droits aux allocations de chômage ne seraient ouverts qu'au terme de cinq ans. Et c'est la même durée qui permettrait d'avoir accès à la Sécurité Sociale. Quel peut être le but d'un tel discours ?, mettre l'opprobre sur ces étrangers qui «*viennent manger le pain des Français*» ?.

Sa troisième proposition vise à faire travailler, au bénéfice de la collectivité, tous les bénéficiaires du RSA cinq heures par semaine. Comme nul ne peut croire que l'on envisage de faire faire à ces personnes des travaux inutiles, cette proposition a le mérite de montrer qu'il y a dans notre pays de nombreux besoins collectifs non satisfaits. C'est d'ailleurs ceux-ci que les salariés bénéficiant de contrats aidés doivent satisfaire, en échange d'une rémunération égale au SMIC horaire (bien entendu prise en compte dans le calcul du RSA), et que la proposition de Laurent Wauquiez visait à transformer en travail gratuit. Si l'on met en lien ceci avec sa 4<sup>ème</sup> proposition de suspendre de toutes les embauches en contrats aidés, supprimant ainsi les opportunités pour nombre de bénéficiaires du RSA de devenir des salariés travaillant pour satisfaire ces besoins collectifs ( A moins que cette suspension, présentée comme conjoncturelle ne préfigure une mise en place du **travail forcé**, dont il est très probable qu'il sera considéré comme non conforme aux règles internationales auxquelles la France a souscrit), on peut déduire le message : mettre au travail ces « pauvres dangereux, ces assistés ».

libéral reposant sur un principe de sélectivité qui peut varier en fonction d'un certain nombre de facteurs : ses destinataires, son objet, ses critères et ses techniques. Tout d'abord, le ciblage vise des groupes ou des territoires. Il concerne ensuite une catégorie de la population ou un risque déterminé (maladie, handicap, chômage, etc.). Il repose en même temps sur des critères de sélection de la cible : niveau de ressources, âge, handicap, degré de formation, quartiers défavorisés, régions pauvres, etc. Enfin, des modalités techniques sont mises en œuvre : un dispositif spécifique pour une population donnée, une mesure de sélectivité dans l'accès à une ressource, une différenciation tarifaire, une modulation du niveau d'une prestation financière en fonction de critères particuliers, un mécanisme d'individualisation de l'offre selon la situation ou le comportement du bénéficiaire : progressivement, les critères relatifs au comportement du bénéficiaire de l'aide conditionnent l'accès aux dispositifs d'aide et de protection. Cette évolution est observée dans des domaines divers, aussi bien en matière d'insertion socioprofessionnelle que dans d'autres domaines tels que la santé. Ainsi, pour bénéficier de certaines prestations monétaires ou accéder à certains dispositifs d'insertion socioprofessionnelle, les bénéficiaires doivent présenter « la preuve de leurs efforts » pour améliorer leur employabilité et pour retrouver du travail. Le passage du Revenu Minimum d'Insertion (emblématique de la politique de ciblage) au Revenu de Solidarité Active accentue cette logique d'activation (notamment pour le RSA socle). Ce ciblage des bénéficiaires des politiques sociales associé à l'utilisation de vieilles figures emblématiques du pauvre *méritant* et du *non-méritant* évoqués dans la deuxième partie de cette recherche et qui reviennent régulièrement, produit des discours de division de la société basés sur des préjugés et visant à persuader l'opinion publique du bien-fondé de réformes profondes, voire de la suppression, des systèmes de protection sociale présentés comme nécessaires en raison principalement des « abus de certains ». Il conduit également à la stigmatisation des populations concernées et apparaît comme l'une des principales explications du phénomène du « non-recours » aux prestations sociales, notamment au RSA, par des populations éligibles qui n'en font pas la demande.

Un processus de stigmatisation est ainsi enclenché<sup>422</sup>. Le RSA est particulièrement représentatif de cette dérive. Au départ, le futur bénéficiaire doit prouver aux gestionnaires des aides qu'il n'arrive pas à subvenir seul à ses besoins et signer un contrat d'insertion, puis, lorsque les prestations sont versées, il doit accepter le suivi de l'instructeur et présenter régulièrement les preuves de ses recherches d'emploi. Dans ces conditions, le recours à la *solidarité nationale* est vécu comme *l'entrée sans retour*, dans un système d'assistance dont on ne pourra plus sortir. Certains bénéficiaires potentiels préfèrent renoncer à leurs droits plutôt que d'apparaître comme des assistés. Dans sa

---

<sup>422</sup> WARIN Philippe. *Le non recours par désintérêt : la possibilité de « vivre hors-droit »*. In : *Vie sociale*, 2008/1 N° 1. p. 9

modélisation économétrique (c'est-à-dire attachée à l'étude des comportements du consommateur) du processus de stigmatisation qui peut être lié à l'accès aux aides sous condition de ressources aux familles avec des enfants à charge, l'économiste américain Robert Moffitt souligne le poids de certaines caractéristiques socioéconomiques. Il a observé que le non recours aux aides de l'Etat augmente avec les familles de petite taille et les ménages qui ont un accès plus facile au travail. Ainsi, plus le niveau de scolarisation n'est élevé et plus le sentiment de stigmatisation lié à l'aide sociale est important, notant le besoin crucial de certaines catégories de bénéficiaires potentiels de ne pas être disqualifiées par l'octroi de droits réservés aux plus pauvres. Stigmatisés par la culture ambiante du soupçon, certains refusent les aides parce qu'elles les *déclassent*. C'est ce que Serge Paugam, dans la continuité des travaux de Dominique Schnapper a souligné, dans ses travaux sur la *pauvreté disqualifiante*<sup>423</sup>. Se percevoir comme assisté, parce que refoulé du marché du travail ou en situation de grande précarité, conduit à ne pas se considérer comme légitime.

Selon Warin, pour les décideurs politiques et les prestataires le non recours constitue une sorte de désaveu et de reconnaissance du désintérêt de l'offre publique, ainsi que la mise en évidence de l'incapacité collective à tirer des conclusions claires des évaluations des dispositifs d'insertion qu'ils mettent en place et qui soulignent la désillusion et la désespérance des « bénéficiaires » face à des mesures sans cesse renouvelés mais sans effet réel sur l'emploi. Cette *non-demande* sociale qui n'est acceptable ni pour les personnes ni pour la société renvoie des signes de mal-être et de mal-vivre ne doit pas donner lieu à un rétrécissement ou à un relâchement de l'offre publique car lorsque cette alternative est envisagée, les inégalités s'accroissent

### ❖ *La Politique de la Ville et les zones urbaines sensibles*

Comme précisé dans la première partie, si aujourd'hui plus de trois français sur quatre vivent dans les villes et près d'un sur trois dans leurs banlieues, c'est en raison d'une extraordinaire mutation socio-économique que les villes du monde entier ont connue au cours des cinq dernières décennies. La France a dû s'adapter à ces changements et pour les quartiers les plus fragilisés par ces mutations, elle a fait le choix de mettre en œuvre un dispositif basé sur le principe dit de la discrimination positive<sup>424</sup> : la Politique de la Ville.

---

<sup>423</sup> PAUGAM Serge. *La Disqualification Sociale*. PUF. Paris, 1991.

<sup>424</sup> La **discrimination positive** est un oxymore (la discrimination étant péjorative, elle ne peut donc pas être positive). Elle correspond à l'ensemble des mesures destinées à permettre le rattrapage de certaines inégalités en favorisant une partie de la population (les plus fragiles) par rapport aux autres. Née aux États-Unis dans les années 1960 et 1970 pour favoriser l'intégration des minorités noires et hispaniques, elle donne la priorité à ces derniers par rapport aux blancs par un système de quotas ou de places réservées. Elle est destinée à créer des "inégalités

Cette politique est née dans les années 1970 de la nécessité de réhabiliter les cités ouvrières et les grands ensembles des banlieues françaises construits au lendemain de la deuxième guerre mondiale et qui s'étaient fortement dégradés et d'autre part. Elle visait également à donner aux classes ouvrières, en partie issues de l'immigration, de meilleures conditions de vie. Précipités par la crise économique de 1973-74, des dysfonctionnements sont vite apparus dans ces banlieues, notamment, la dégradation du cadre bâti, le déclin du service public dans ces quartiers, la montée du chômage, les difficultés d'insertion, les discriminations etc. Ils restent encore aujourd'hui d'actualité malgré les époques, les relances et les nouveaux dispositifs.

Selon les derniers rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) les inégalités socio-économiques qui caractérisent les ZUS par rapport au reste du territoire se sont se sont aggravées depuis 1990, date de la création du Ministère de la Ville ce qui pose la question de l'efficacité du dispositif depuis plus de 40 ans. Au regard des résultats mitigés, le principe de « discrimination positive territoriale » qui régit la politique de la ville n'a pas eu les effets escomptés.

La Politique de la Ville ne recouvre pas l'ensemble des politiques urbaines. Elle ne concerne que les quartiers dits « sensibles » des villes françaises, c'est-à-dire ceux dont les habitants accumulent des difficultés sociales diverses et importantes : habitat dégradé, chômage, concentration de populations d'origine étrangère, échec scolaire, et délinquance, entre autres. Elle a été conçue initialement comme un dispositif temporaire et d'exception pour répondre à l'urgence de la situation dans certaines banlieues françaises et cités ouvrières sur certaines zones urbaines qui se dégradaient et se précarisaient. Mais les évolutions de la société française et l'aggravation de la crise économique ont contraint le gouvernement à la reconduire et à l'étendre à de nouveaux sites tandis que les difficultés ne cessaient de s'accroître dans ceux où elle avait été mise en œuvre au départ.

---

correctrices" et temporaires en faveur de certains groupes défavorisés ou victimes de discriminations, pour rétablir l'égalité des chances. Cette asymétrie n'a pas pour but de se pérenniser, mais bien de permettre, à terme, une véritable égalité entre les personnes. C'est précisément parce qu'elles ont pour but de réduire les inégalités que ces discriminations sont considérées comme « positives ». S'inspirant du modèle américain, la France a entrepris depuis quelques années la mise en place de politiques de discrimination positive..

### *La Politique de la Ville*

La **Politique de la Ville** est un ensemble d'actions de l'État visant à revaloriser certains quartiers urbains dits "sensibles" et à réduire les inégalités sociales entre ces quartiers et les autres territoires. Selon les textes fondateurs, cette politique se caractérise par une approche globale des problèmes de leurs habitants, intégrant les volets urbain, économique et social. Elle comprend des mesures législatives et réglementaires dans le domaine de l'action sociale et de l'urbanisme, dans un partenariat avec les collectivités territoriales, la CAF et d'autres acteurs locaux concernés (bailleurs sociaux, acteurs économiques, associations, principalement). Le dispositif repose depuis les années 1990 sur une base contractuelle. Dans ce cadre, les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) constituent la dernière forme de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en faveur de ces quartiers, ils arrivent à échéance fin 2014 et ont été précédés par d'autres formes contractuelles : Contrats de Ville, dans les années 90-2000, DSQ, dans les années 80, et HVS dans les années 70 (Cf. 2<sup>ème</sup> partie de cette étude). Les 2 500 quartiers objet de ces contrats, bénéficient d'interventions de l'État et des collectivités. C'est l'ACSE qui assure le suivi de ces interventions.

Pour le pilotage du dispositif, l'État s'est doté d'un Ministère Délégué à la Ville dont les principaux supports sont le Secrétariat Général à la Ville (ex-DIV) qui intègre et coordonne l'action de l'ACSE et de l'ANRU, ainsi que le Conseil Interministériel à la Ville.

Territoires d'intervention de la Politique de la Ville, les **Zones Urbaines Sensibles (ZUS)** ont été créées en 1996 (décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996, modifié par les décrets n° 2000-796 du 24 août 2000 et n° 2001-707 du 31 juillet 2001). Elles se caractérisent par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat à loyer modéré (HLM) dégradé, dont les habitants sont frappés par le chômage et la pauvreté.

Les ZUS les plus en difficulté bénéficient de dispositifs particuliers pour les quels des découpages territoriaux spécifiques ont été proposés. Les territoires ainsi ciblés, en fonction de leurs difficultés urbaines, économiques et sociales, font l'objet de mesures spécifiques, notamment pour favoriser l'amélioration des logements et du cadre de vie (Zones de redynamisation Urbaine - ZRU), ainsi que la création d'activités et d'emplois (Zones Franches Urbaines-ZFU). En France il existe 751 ZUS, 416 ZRU et 100 ZFU. Les contours des ZFU ne coïncident pas nécessairement avec ceux des ZUS, mais elles peuvent englober plusieurs ZUS ou créer des zones ne comportant que des fractions de ZUS. Les ZFU correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les situations les plus dégradées par rapport au chômage.

Les ZRU et les ZFU bénéficient d'aides spécifiques sous forme d'exonérations fiscales et sociales. C'est le décret N° 961156 qui fixe la liste des ZUS et les décrets 961157 et 961158 fixent la liste des ZRU.

En complément de ces dispositifs, un Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), géré par l'ANRU, se déploie depuis 2004 sur 490 quartiers et 4 millions d'habitants, IL avait permis, au 31 décembre 2010, la rénovation de 230 000 logements et la construction de 80 000 logements, représentant 26 milliards d'euros de travaux.



*La Côte des Roses Thionville – Moselle*



*Photos CoT*

*Forbach-Moselle*

Source : Ministère Délégué à la Ville / Traitement COT

C'est l'article 1er de la loi du 14 novembre 1996, relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville qui donnera pour la première fois une définition plus précise de la politique de la ville : « La Politique de la Ville est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé.

Depuis ses origines, la Politique de la Ville a connu le développement de nombreux dispositifs qui ont permis de déployer des moyens financiers et humains importants dont l'objectif affiché a toujours été de réduire les difficultés de ces quartiers et de les réinscrire dans la ville. Comme nous le verrons plus loin, au fil des années les difficultés matérielles de leurs habitants se sont aggravées et des crises urbaines récurrentes, aux manifestations parfois très violentes, ont marqué régulièrement leur paysage et ce, malgré les efforts considérables mis en œuvre depuis plus de quarante ans. Ainsi, à chaque période de crise, de nombreuses critiques sont formulées, mettant en cause l'efficacité même de ce dispositif.

### ➔ **Les origines du malaise dans les ZUS**

Le malaise des quartiers de la Politique de la ville, trouve ses origines dans la conjonction de trois processus qui s'appliquent à l'ensemble de la société française mais qui ont des effets amplifiés dans les zones les plus vulnérables<sup>425</sup>.

#### ↳ **Un Habitat Dégradé**

Dans les années 70, une partie importante du parc locatif social connaît une dégradation qui touche à la fois, des logements vétustes des quartiers centraux des villes et les grands ensembles. Les premiers appartenaient à des propriétaires privés, dissuadés d'entreprendre des rénovations par les effets pervers de la loi de 1948, tandis que les seconds, construits dans les années 1955 à 1975, faisaient partie, en majorité, du patrimoine des sociétés de H.L.M.

La dégradation précoce des grands ensembles constitue encore aujourd'hui un objet d'interrogation. D'abord sur les conditions de leur réalisation qui mêlent une vision

---

425 REY Henri. La Peur des Banlieues. Presse des Sciences Politiques. Paris, 1996, p. 41-65

moderniste et des considérations d'urgence et de coûts de réalisation dans la période de l'après-guerre.

Ces cités sont à la fois, l'expression d'un projet urbain d'une grande cohérence, dessinées parfois par les meilleurs architectes de l'époque et le résultat d'une série d'économies et d'un manque de prévoyance dans l'utilisation des matériaux et les techniques du bâti. Le montage en série de cloisons préfabriquées, solidaires entre elles, rend sonore d'un bout à l'autre de la barre, le moindre bruit. L'isolation thermique et phonique est insuffisante. Aux défauts de conception s'ajouteront progressivement les négligences d'entretien et de réparation

### ↳ **Les dégâts du chômage**

Avec un taux de chômage de 19,7%, en 1990 et de 25%<sup>426</sup> aujourd'hui, ces quartiers concentrent un pourcentage important de personnes privées d'emploi. Seul un nombre très limité de ménages n'a pas dans son entourage et chez les jeunes cette situation est encore plus dramatique.

Henri REY insiste sur le fait que ces quartiers se définissent depuis longtemps comme des quartiers ouvriers et que la diminution de l'emploi industriel provoque une rupture brutale dans la tradition d'une entrée précoce dans le monde de la production.

Aujourd'hui, de moins en moins de jeunes envisagent leur avenir dans le monde ouvrier ; la pénibilité de la tâche, la contrainte de la discipline, la faiblesse des rémunérations sont évoquées. L'économie parallèle (trafics divers, dont celui de la drogue) est à leurs yeux plus attrayants.

La proportion croissante de jeunes qui n'accèdent pas au marché de l'emploi est l'une des caractéristiques de la transformation du phénomène du chômage dans la dernière décennie. Celui-ci tend à devenir un chômage d'exclusion : la mise à l'écart des segments les moins qualifiés du salariat et de ceux dont la qualification ne répond plus aux nouvelles exigences de l'économie, prend un caractère structurel.

Jean-Marie DELARUE<sup>427</sup> souligne que la situation des chômeurs des grands ensembles est d'autant plus grave qu'ils sont obligés d'accepter l'enfermement dans l'espace réduit de leur logement. Privés de la mobilité et de la socialité procurée par l'exercice d'un emploi

---

<sup>426</sup>TISSOT, Sylvie. *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Collection Liber. Paris, Seuil, 2007.

<sup>427</sup> DELARUE Jean-Marie. *Banlieues en Difficulté : La relégation*. Syros. Paris, 1997

ils subissent cette «relégation » qui peut conduire à la déstructuration des familles, à la perte des repères dans la vie quotidienne, à la consommation des drogues ou à la délinquance et à la violence urbaine.

### ↳ **La concentration des populations étrangères**

Dans les quartiers en difficulté, les étrangers son deux fois plus nombreux que dans l'ensemble de la population des villes.

Les caractéristiques des familles issues de l'immigration ont changé, surtout à partir des années 70, avec l'arrêt progressif en France, du recours à la main d'œuvre étrangère. Le ralentissement des flux migratoires a entraîné la sédentarisation des étrangers qui craignant de ne plus pouvoir rentrer en France, refusaient le retour définitif au pays, puis les regroupements familiaux.

La forte demande de logements sociaux par ces familles étrangères a permis la résorption d'une partie du parc locatif H.L.M. des grands ensembles, dont la vacance avait été provoquée par la perte d'attrait dans la population française. Ces transformations ont eu comme conséquence le marquage ethnique d'une partie importante des quartiers des grands ensembles.

Parallèlement, favorisé par le changement de politique d'aide au logement (passage de l'aide à la construction de logements à l'aide à la personne et développement de diverses allocations familiales et sociales) le départ des classes moyennes des grands ensembles accentuera, la concentration des catégories démunies dans ces quartiers.

### ➔ **Quartiers défavorisés ou Ghettos ?**

Les quartiers de la Politique de la Ville sont devenus, sous des appellations différentes, non seulement une catégorie d'action publique et une cible sur laquelle les pouvoirs publics concentrent leurs financements et leurs énergies, mais également une catégorie d'analyse de la question sociale sous l'angle urbain<sup>428</sup>. Basé sur le principe dit de la « *discrimination positive* »<sup>429</sup>, le « zonage » et la hiérarchisation dont ces quartiers font l'objet s'inscrit dans la complémentarité des politiques sociales de type libéral mises en place en France et qui reposent également sur un principe de sélectivité. Ce ciblage,

---

\* BLANC Maurice. « *Le ghetto en France, la fin d'un tabou* ». Compte rendu thématique. *In Espaces et sociétés* 1/2010, N° 140-141. Ères. 2010. pp. 215-222. [En ligne : [www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-215.htm](http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-215.htm)].

<sup>428</sup> TISSOT Sylvie. *Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontré autour des « quartiers d'exil »*. In Authier Jean-Yves(dir.) et Al. *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales ; Recherches, La Découverte*. Paris, 2007. pp. 65-74.

<sup>429</sup> Les débats sur la discrimination positive sont marqués par une grande ambiguïté. Le terme même est un oxymore : en articulant « positive » à « discrimination » (connotation péjorative, négative) il semble disqualifier dans sa formulation même, les politiques qu'il désigne.

associé aux vieilles figures emblématiques du *pauvre méritant* ou *non-méritant*, évoquées dans la deuxième partie de ce travail, contribue à la stigmatisation des populations et des territoires concernés. Ainsi, des représentations stigmatisantes se sont imposées progressivement pour désigner les quartiers pauvres des banlieues françaises : « *Ghettos* », « *zones de non-droit* » « *quartiers chauds* », etc. Elles sont le reflet d'une pensée urbaine dominante et moralisante qui présente une ville duale marquée par l'entre-soi et la fermeture sociale attribuant la responsabilité de la ségrégation sociale<sup>430</sup> aux seuls comportements individuels. Pour autant, peut-on dire que les quartiers de la Politique de la Ville sont des « *quartiers de relégation* » dont les habitants seraient captifs ? Ont-ils uniquement des effets négatifs sur l'intégration sociale des individus ? Seraient-ils devenus des ghettos ?

Les enquêtes empiriques existantes sont loin de démontrer la validité de cette représentation véhiculée par la banalisation du terme *ghetto*. Pourtant, le recours à la notion de *ghetto* devient de plus en plus fréquent dans les champs médiatique, politique et même scientifique<sup>431</sup>. De même, les représentations ce terme véhicule sont bien présentes dans les discours et les orientations de la Politique de la Ville. Ce terme souligne la dimension territoriale de la pauvreté contemporaine : la ségrégation aurait atteint un tel degré que la concentration spatiale des pauvres et des immigrés serait désormais l'une des causes majeures de leur exclusion sociale.

Dans les sciences sociales, cette thèse s'appuie sur deux grands arguments. D'une part, les mécanismes régissant l'accès au logement produiraient une « relégation » spatiale des catégories les plus précaires de la population et de la majeure partie des immigrés. D'autre part, cet isolement spatial amènerait la population de ces quartiers à développer un mode de vie spécifique, qui, à travers les valeurs qu'il transmet et les ressources qu'il offre, aurait essentiellement des effets négatifs sur l'intégration sociale des habitants de ces quartiers. Sans revenir sur l'ensemble des arguments et des prises de position dans la controverse autour de ce terme, il me paraît important d'interroger les représentations qu'il véhicule, ainsi que les effets politiques de leur banalisation car le choix des mots pour désigner ces quartiers n'a pas uniquement un effet descriptif, nous le verrons dans la

---

<sup>430</sup> BACQUE Marie-Hélène, LEVY Jean-Pierre. Pour un droit à l'existence des quartiers populaires. *In* : L'autre campagne. [En ligne : <http://www.lautre campagne.org/article.php?id=114>]. 2007.

\* POUPEAU Franck, TISSOT Sylvie. « *La spatialisation des problèmes sociaux* ». *In* *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159. Paris, 2005. pp. 4-9.

\*\* FOL Sylvie. *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*. Belin. Paris, 2009.

\*\*\* LELEVRIER Christine. « *La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ?* ». *In* *Espaces et sociétés*, N° 2010/ 140-141. pp. 59-74.

<sup>431</sup> LAPEYRONNIE Didier. *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*. Robert Laffont. Paris, 2008.

MAURIN Éric. *Le ghetto français*. Seuil. Paris. 2004.

MARCHAL Hervé, STEBE Jean-Marc. *La ville au risque du ghetto*. Lavoisier. Paris, 2010.

troisième partie, avec l'exemple de Borny, outre le sentiment de dévalorisation des habitants, il produit des effets réels sur les territoires, et peut aboutir à une réorientation radicale des dispositifs de la Politique de la Ville<sup>432</sup>.

#### Encadré 21

##### L'IMAGE DU GHETTO DANS LE CHAMP POLITIQUE

Dans le champ politique, l'image du ghetto s'est imposée dès les années 1990, avec la tendance à analyser les problèmes des quartiers pauvres à partir de la « spatialisation des problèmes sociaux » ce qui a conduit à privilégier, face aux politiques sociales et économiques traditionnelles, des politiques agissant sur les territoires et leur peuplement, notamment autour de l'objectif de mixité sociale. Or, la mixité des populations pauvres n'entraîne pas systématiquement la mobilité ascendante des habitants pauvres.

La rénovation urbaine, dont le principe avait été défini par le gouvernement Jospin à la fin des années 1990 et qui est devenue le levier principal de la Politique de la Ville depuis 2003, traduit cette tendance, ainsi que la représentation de ces quartiers véhiculée par l'image du ghetto.

Aux États-Unis, cette analyse avait donné lieu à une politique massive de rénovation urbaine ainsi qu'à une politique de promotion de la mobilité résidentielle des pauvres dont le bilan est mitigé\*\*.

En France, ce tournant repose sur un constat d'échec des premiers dispositifs de la Politiques de la Ville. Toutefois, ces constats sont basés sur une analyse fondée sur des indicateurs décrivant uniquement, de façon statique la situation des habitants de ces territoires, il ne prend pas en compte le grand nombre de ménages qui ont habité pendant un temps dans ces quartiers et qui, avant d'en partir, ont pu y bénéficier des politiques de développement social local.

Les premières enquêtes sur la rénovation urbaine infirment l'hypothèse de la « captivité » selon laquelle la majorité des habitants ayant connu des opérations de rénovation urbaine dans leur quartier aspirerait à rester dans son logement\*\*\*. Elles soulignent les risques de fragilisation des ménages qui se voient contraints de quitter ces quartiers, mais aussi de ceux qui y restent – le renouvellement de la population pouvant déstabiliser les ressources liées à l'insertion dans des réseaux sociaux ancrés dans le quartier. Ce sont donc les ressources de la proximité, si importantes pour les milieux populaires, que la rénovation urbaine tend à déstabiliser.

Toutefois, les arguments sur lesquels repose cette thèse (la relégation et les « effets de quartier ») paraissent fragiles. Ils ne soulignent pas la forte mobilité des habitants et l'ambivalence des effets de ces quartiers sur leur trajectoire sociale, cette notion ne me paraît donc pas pertinente pour l'analyse des quartiers défavorisés en France, elle offre un point de vue statique et globalement négatif<sup>433</sup>. Par ailleurs, la représentation qu'elle soutient contribue à renforcer l'image fort répandue de ces quartiers qui les présentent comme des univers sociaux séparés de la société et où se développeraient des modes de vie présentant un danger pour le corps social.

Certaines approches soulignent principalement le poids de la violence et de l'économie souterraine dans l'organisation sociale de ces quartiers ce qui rend difficile la prise de

<sup>432</sup> \*WACQUANT Loïc. « *De l'Amérique comme utopie à l'envers* » In BOURDIEU Pierre (Dir.) et Al. *La Misère du Monde*, Seuil, Paris, 1993.

<sup>433</sup> GILBERT Pierre. Ghetto Relégation effets de quartier, critique d'une représentation des cités. In *Metropolitiques*. Février 2011 [En ligne : <http://www.metropolitiques.eu/Ghetto-relegation-effets-de.html>].

distance par rapport aux représentations courantes de ces quartiers perçus quasi exclusivement comme des « zones de non-droit ». Cette proximité avec le sens commun est d'ailleurs explicitement assumée par Marchal et Stébé qui, à la différence d'autres auteurs qui s'interrogent sur les processus sociohistoriques de construction des représentations sur les quartiers<sup>434</sup>, se proposent de reprendre cette notion du sens commun pour la « retravailler sociologiquement »<sup>435</sup>. Il est à noter que leur démarche s'appuie sur la synthèse de recherches sur les formes les plus marquées de la ségrégation principalement en France et en Amérique du Nord.

Avec Véronique De Ruder, je pense que la ségrégation en France, notamment dans les quartiers défavorisés, est avant tout sociale, mais il existe aussi des phénomènes de ségrégation sexiste et raciale, qui s'y ajoutent<sup>436</sup>. Ces trois formes de ségrégation se superposent et ce, dans un contexte où les statistiques tendent à démontrer que, globalement, ces phénomènes sont en régression. De mon point de vue, il n'existe pas de ghettos en France et il n'est pas pertinent de comparer les ghettos noirs américains avec les quartiers pauvres français, d'une part parce que l'ampleur et la concentration des phénomènes d'exclusion dans les deux pays n'est pas comparable et d'autre part, parce que l'État et les pouvoirs publics n'ont jamais complètement déserté ces quartiers. Par ailleurs, le ghetto n'est plus celui que l'on a décrit jusqu'après la Seconde Guerre mondiale, à savoir l'hyper-ghetto, où l'on trouve sur des espaces étendus des personnes de même origine et pauvres, où les poubelles ne sont pas ramassées, où les services publics sont absents. Toutefois, comme nous le verrons avec l'exemple de Borny, il existe dans ces territoires, des endroits précis dont certaines dynamiques se rapprochent de celles des ghettos américains : des trafics illégaux, de la violence, la dégradation du cadre bâti qui s'installent. A Borny, par exemple, nous avons observé des bandes de jeunes qui agissent avec l'accord d'une partie des habitants car l'argent de ces trafics contribue à l'économie familiale de certains ménages et ce, devant l'indifférence des pouvoirs publics locaux. Ces ménages minoritaires au sein du quartier ne peuvent plus s'en sortir, ils se retrouvent dans un cercle vicieux dont ils ont du mal à sortir. C'est pourquoi, plutôt que de renforcer la stigmatisation des quartiers pauvres, la tâche des sciences sociales doit plutôt s'orienter vers l'analyse des autres dimensions de ces quartiers telles que les pratiques d'entraide, les dynamiques collectives pour faire face à la pauvreté, le dynamisme des associations de proximité, entre autres, moins visibles et médiatisées peut-être mais qui permettent de dégager les potentialités des habitants de ces quartiers sans pour autant

---

<sup>434</sup> TISSOT, Sylvie. *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Collection Liber, Seuil. Paris, 2007.

<sup>435</sup> MARCHAI Hervé, STEBE Jean-Marc. *La ville au risque du ghetto*. Lavoisier, Paris, 2010.

<sup>436</sup> DE RUDDER Véronique. *Communautés aux Etats Unis et en France*. In *Les Cahiers du Pôle N° 5 - Le recueil des conférences 2010*. Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration. Paris, 2010. pp. 112-136.

nier leurs difficultés. L'exemple de Borny montre également que, malgré la pauvreté et les problèmes de ségrégation spatiale, ces quartiers présentent une grande diversité même si les formes de sociabilité qui s'y développent peuvent parfois être marquées par des conflits; mais elles peuvent également constituer une ressource pour leurs habitants. Il met en évidence la vitalité et la diversité des initiatives prises par les habitants pour revitaliser leur quartier.

Certaines recherches soulignent le caractère extraordinairement complexe de ces quartiers où s'expriment des forces et des dynamiques sociales très différenciées et qui sont tiraillés par des tendances contradictoires : à la logique de l'exclusion et de désorganisation dans laquelle s'enferment certains groupes, s'oppose une logique de participation et d'organisation communautaire<sup>437</sup>. Les quartiers de la Politique de la Ville peuvent donc constituer de véritables espaces d'intégration sociale surtout lorsqu'ils sont porteurs de dynamiques collectives et solidaires.

### ➡ **Un dispositif controversé**

Contrairement à ce que l'on croit souvent, les origines de la Politique de la Ville remontent à une période antérieure à l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 inspiré des expériences des pays anglo-saxons dans les années 1960-1970.

La genèse de la Politique de la Ville a été longue. Pour des raisons méthodologiques, seront rappelées ici, de façon synthétique les phases les plus importantes de son évolution. Ainsi, quatre grandes étapes sont observées<sup>438</sup> auxquelles s'ajoute celle de l'avènement des Contrats Urbains de Cohésion (CUCS) qui arrivent à échéance en 2014. Comme précisé plus loin, les CUCS vont marquer un véritable tournant, voire, un recul dans l'évolution de ce dispositif.

### ➔ **Des premières inquiétudes à l'Opération H.V.S. (1970-1981)**

Au début des années soixante-dix, lorsque les problèmes des grands ensembles ont commencé à inquiéter l'opinion publique, les pouvoirs publics ont pensé d'abord à réparer les erreurs de conception architecturale, les défauts de construction et les dégradations

Avec les opérations Habitat et Vie Sociale (HVS), apparues, à titre expérimental, en 1973 et de façon plus formelle en 1977, l'Etat français inaugure une longue série de dispositifs, en faveur de ces ensembles et de leur population. Pour la première fois, la notion de quartier défavorisé ou sensible apparaît avec un certain nombre de thèmes récurrents ; la

---

<sup>437</sup> WEINBERG Achille. *Lien Social, Fracture ou Fragmentation ?* in *Le Lien Social en Crise ?* Sciences Humaines N°13, Mai, 1996 p. 9

<sup>438</sup> ANDERSON Antoine. *Politiques de la Ville : De la zone au territoire*. SYROS. Paris 1998, p. 53

violence, la participation des habitants, le partenariat, l'action globale et la territorialité. L'objectif de ces opérations était de réhabiliter le bâti et d'entretenir le vivre-ensemble dans une cinquantaine de sites expérimentaux. Cette procédure, qui fait l'objet de contrats signés par les villes, les organismes HLM et les services de l'Etat, va changer les modes d'intervention habituels.

Selon les textes officiels, ces opérations, qui se voulaient globales et transversales, tentaient d'associer les habitants aux projets de réhabilitation de leur cadre de vie. Ils cherchaient à associer les investissements destinés à l'amélioration du cadre bâti, le confort des logements et les actions concourant au développement de la vie du quartier : animation sociale, aménagement des espaces extérieures, implantation d'équipements collectifs. En 1976, un Fonds d'Aménagement Urbain est créé regroupant les crédits budgétaires affectés à ces opérations. Une cinquantaine de sites seront concernés par ces opérations. La préparation de la mise en place de la décentralisation et un bilan montrant les limites de ce dispositif, présenté lors des Assises sur l'habitat Social, en 1981 marqueront un changement d'orientation de cette politique.

La principale observation faite à ce dispositif est que, malgré l'importance accordée dans les textes, à la participation des habitants, les opérations sont restées figées et très institutionnalisées. Très vite on s'apercevra que les réhabilitations effectuées sur le bâti ne provoquent pas d'effets durables sur le plan social et que les dégradations se poursuivent. Par ailleurs, les opérations HVS étaient adressées aux quartiers de H.L.M. et il était impératif de les élargir aux quartiers anciens et vétustes, devenus des zones de refuge des populations les plus pauvres.

Dans son rapport *Ensemble, refaire la ville*, Hubert DUBEDOUT<sup>439</sup> signale que ces actions avaient permis un certain renouveau du quartier modifiant son aspect physique et parfois son image sociale, mais que leur efficacité restait limitée. Il ajoute que la mise en œuvre de la décentralisation avait rendu nécessaire le dépassement de ces opérations fortement dépendantes de l'Etat.

### → L'expérimentation (1982-1993)

Le rapport DUBEDOUT<sup>440</sup> et les incidents survenus durant l'été 1981 dans certains quartiers des banlieues lyonnaise et parisienne, seront à l'origine de la création, en

---

<sup>439</sup> DUBEDOUT Hubert. *Ensemble, refaire la ville : Rapport au Premier Ministre du Président de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers*. La Documentation Française, Collection des Rapports Officiels. Paris 1983.

<sup>440</sup> DUBEDOUT Hubert. Ibid.

Octobre 1981 de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers chargée de mettre en place des programmes de développement en faveur des quartiers, dans le cadre une politique contractuelle entre l'Etat, les régions et les communes.

Le passage à ce nouveau dispositif, le Développement Social des Quartiers (DSQ), se fait dans un contexte particulier de changements politiques : la gauche est arrivée au pouvoir, la décentralisation commence à se mettre en place et des émeutes éclatent dans les banlieues modifiant fortement l'image des grands quartiers à habitat social devenus des «quartiers ghettos » pour l'opinion publique.

Afin d'animer et de coordonner la mise en place de Politiques sectorielles dans le domaine de la solidarité, de l'économie, de l'habitat de la prévention-sécurité et de l'éducation, des organismes chargés de mission ont été créés par l'Etat, avec le label interministériel. Ce fut la mission de la Commission Nationale pour le Développement Social des quartiers avant la création de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) en 1990.

La principale limite de cette nouvelle approche se situe dans le fait que cette politique qui se voulait transversale et globale, s'inscrit dans un système politico-administratif très cloisonné et hiérarchisé et de ce fait, elle était vouée à l'échec<sup>441</sup>. En effet, dans la théorie, La Politique de la Ville agit dans un cadre interministériel mais dans la réalité, elle reste toujours en quête d'une cohérence et d'une coordination avec les différentes politiques sectorielles, notamment dans le domaine de l'économie, du commerce, du logement et de la recomposition urbaine. Le DSQ avait donc fonctionné en parallèle à la politique générale conduite par les villes, se situant en marge de leurs décisions stratégiques dans les domaines de l'économie et de la solidarité. Ainsi, cette étape d'expérimentation va être marquée par des politiques sectorielles, sans relation entre elles, ainsi que par la multiplication des dispositifs impulsés par le pouvoir central sans tenir compte des réalités locales.

### → **La généralisation de la démarche**

Cette troisième étape sera caractérisée par une forte institutionnalisation. La circulaire du 22 Mai 1989 fonde la généralisation et la globalisation de cette politique, en investissant des domaines nouveaux dans le champ urbain et en précisant que sa finalité était de permettre aux villes d'être, dans l'Europe de demain, à la fois, facteur de solidarité et moteur de développement. De même, à partir des expériences précédentes seront mis en place une instance de consultation, le Conseil National des Villes (CNV), en même temps qu'une instance de décision, le Comité Interministériel des Villes (CIV) et la

---

<sup>441</sup> ANDERSON Antoine. Ibid.

Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) chargée de l'animation et de la mise en œuvre de cette politique. Deux changements majeurs sont observés dans cette étape. D'une part, les Préfets sont désignés dans l'appareil politico-administratif pour conduire et animer la politique au niveau local. Ainsi, la Politique de la Ville est impulsée au plus haut niveau et s'inscrit plus que jamais sur l'agenda politique. D'autre part, dans cette période commence à s'amorcer un changement d'échelle du quartier à la ville, voire à l'agglomération. Les termes *Politique de la Ville* et *Développement Social Urbain* font leur apparition, mais c'est le développement urbain qui prendra le pas sur le développement social de ces quartiers. Dans d'autres termes, c'est une politique plus générale de développement global qui va se substituer à la politique de développement social centrée sur les quartiers.

Peu à peu, l'Etat mettra en place une *politique de lutte contre l'exclusion* associant les collectivités locales et concerne une multitude de domaines (logement, urbanisme, école, entre autres). Sont alors instituées des "*Zones d'Education Prioritaires*" (ZEP), qui accordent des moyens renforcés aux établissements scolaires situés dans les secteurs défavorisés. Dans le même temps, d'autres structures sont fondées pour prévenir la délinquance des jeunes et favoriser leur insertion professionnelle. Au fil des années, la Politique de la Ville devient de plus en plus complexe, jusqu'à la création, fin décembre 1990, du Ministère de la Ville après une nouvelle explosion de violences à Vaulx-en-Velin (Rhône). La Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) en faveur des communes pauvres sera également instaurée. Une loi d'orientation pour la ville (LOV) est promulguée, visant à mieux répartir le parc HLM sur le territoire. Les acteurs mis à contribution se multiplient, les dispositifs s'amoncellent formant un "mille-feuille", comme le déplore le conseiller d'Etat Jean-Marie Delarue, dans un rapport remis en 1991.

L'inflation de mesures se poursuivra et en 1996, le "*pacte de relance pour la ville*", s'immisce dans le champ économique avec l'objectif de "*favoriser l'insertion professionnelle*" des habitants des quartiers. En contrepartie d'exonérations fiscales et de charges sociales, sur 44 "zones franches urbaines" sont ouvertes pour inciter des entreprises à s'implanter dans les cités. Sceptique quant à son impact, le gouvernement de Lionel Jospin décide de ne pas reconduire ce dispositif. Mais, en 2002, il est réactivé par le ministre délégué à la ville, Jean-Louis Borloo, et étendu à une quarantaine de territoires supplémentaires. Enfin, l'ancien maire de Valenciennes (Nord) lance un ambitieux programme de "démolitions-reconstructions", confié à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). La volonté de "*casser les ghettos*" était déjà exprimée dans les étapes précédentes mais le gouvernement consolide ce processus en fondant un "guichet unique" qui centralise une partie des financements et simplifie les procédures. Par contre, la dimension sociale de la politique de la ville est alors négligée. Ainsi, vont disparaître les

emplois-jeunes et les crédits versés aux acteurs de terrain seront réduits: l'urbain (au sens du cadre bâti) prendra le pas sur l'humain. Ces dérives seront corrigées par le premier ministre, Dominique de Villepin, avec le relèvement substantiel des crédits du FIV au profit du tissu associatif.

### → La Politique de la Ville du XIe plan (1994-1998)

Dans cette étape, une procédure unique est généralisée : *Le Contrat de Ville*. Avec lui, le changement d'échelle du quartier à la ville, voire à l'agglomération, est institutionnalisé. Ce changement important a été amorcé à la suite des travaux du Comité National d'Évaluation de la Politique de la Ville qui montrent que l'échelle du quartier est pertinente pour observer le *lieu du symptôme* mais l'est moins comme périmètre opérationnel pour agir sur les processus d'exclusion. Cette évaluation avait montré également les limites du développement centré sur le quartier (DSQ), principalement en ce qui concerne le repli du quartier sur lui-même, son isolement par rapport aux enjeux urbains et aux centres de décision réels. Ainsi, 214 Contrats de Ville, représentant 1500 quartiers, avaient été signés dans cette période et les mêmes orientations seront reconduites dans le cadre du XIIème plan. De même, dans cette période, de nombreux textes officiels reviennent sur la question de l'intercommunalité et de la participation des habitants.

En 1998, un rapport préparé par une commission de travail dirigée par Jean Pierre SUEUR, Maire d'Orléans, avait dressé un bilan de ce dispositif formulant 50 Propositions pour l'avenir des Villes<sup>442</sup>. Ce bilan était très sévère : Les financements sont limités, voire insuffisants et les moyens institutionnels au service de la Politique de la Ville apparaissent peu adaptés. Un bilan critique de la géographie prioritaire et de la discrimination positive, est dressé cette dernière ne traduisant pas la réalité des quartiers défavorisés qui, en matière de services publics, se retrouvent souvent en situation de discrimination négative. De même, si le rapport reconnaît la pertinence des Contrats de Ville il souligne que leurs diagnostics ont été souvent superficiels et leurs objectifs flous. Enfin, le rapport pointe la logique de guichet qui prend le pas sur la logique de partenariat, les procédures lourdes et l'évaluation insuffisante.

---

<sup>442</sup> SUEUR Jean Pierre. *Demain la Ville : Rapport présenté au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*. La Documentation Française. Paris 1998, p.171-212.

Dans l'ensemble, les propositions de ce rapport avaient fait l'objet d'un consensus ; toutefois, la question des moyens de financement était restée sans réponse concrète. Par ailleurs, certaines mesures n'avaient pas fait l'unanimité, c'est le cas de l'élection, au suffrage universel, d'un « Conseil d'Agglomération » et du remplacement des Contrats de Ville par des Contrats d'Agglomération. Le gouvernement de cette époque s'opposait ainsi à une mesure tendant à créer un nouvel échelon territorial. Entre 2003 et 2005, dans un contexte marqué par des restrictions budgétaires et des violences urbaines, d'importants changements sont opérés dans ce dispositif, notamment par les textes de refondation de la Politique de la Ville, dont la loi du 1/8/03, dite d'Orientation et de Programmation pour la Ville qui donnera lieu à la création, en 2003, de l'Agence National de Rénovation Urbaine (ANRU), avec des moyens renforcés, et la loi du 18/1/05 de Programmation pour la Cohésion Sociale créant l'Agence National pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSE), destinée à compléter l'action de l'ANRU et à renforcer le « volet social » de cette politique mais avec une forte réduction des crédits du Fonds Interministériel à la Ville (FIV).

### *Les Grands Projets de Ville (GPV)*

Dans la continuité des anciens GPU (Grand Projet Urbain), le GPV est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine (Restructuration du bâti, implantation de services publics, désenclavement des quartiers). Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants et de marquer en profondeur et de manière durable, la transformation de l'image et de la perception du quartier.

Le programme des GPV a été lancé entre 1991 et 1994 sur la base de décisions du Comité Interministériel des Villes. Il est conçu initialement pour répondre à des dynamiques de déclin que les instruments traditionnels de la politique de la ville (DSQ, contrat de ville) ne permettaient pas d'enrayer. Il concentre des investissements massifs sur une quinzaine de sites dévalorisés en terme spatial (grand ensemble isolé des autres quartiers de la ville, renfermé sur lui-même, monofonctionnel, mal desservi par les transports en commun), en termes économique et social (chômage, délinquance) et en termes d'image (mauvaise réputation sur le marché de l'habitat, quartier rejeté par les entreprises).

L'objectif des Grands Projets de Ville est de réinsérer le quartier dans son agglomération, en s'appuyant sur des opérations lourdes de transformation urbaine inscrites dans la durée (10 à 15 ans).

*Source : <http://www.ville.gouv.fr/?comme-la-ville-no8-fevrier-mars>*

En créant ces deux organismes séparés tout en renforçant de façon quasi exclusive les moyens financiers de la rénovation urbaine, le gouvernement affirme sa volonté de privilégier le cadre bâti au détriment des actions visant la cohésion sociale dans les quartiers de la Politique de la Ville, créant ainsi une scission entre les deux processus structurants de ce dispositif : la rénovation urbaine et le développement social des quartiers dont le manque d'articulation a été souligné tout au long de son histoire par les différentes missions d'évaluation conduites dans ce cadre.

En 2005, à l'approche de l'échéance des Contrats de Ville et face aux violents incidents qui avaient touché les banlieues françaises en novembre de cette année<sup>443</sup>, et qui avaient remis en question l'action de l'Etat en direction des quartiers de la Politique de la Ville, une mission d'information avait été confiée au Sénateur Pierre ANDRE. De même, les premières Assises Nationales de la Politique de la Ville avaient été organisées à Paris. Le rapport d'information du Sénateur André, présenté en juin 2006, dresse un bilan très contrasté de la Politique de la Ville et propose le maintien des Contrats de Ville «dans un cadre rénové et simplifié»<sup>444</sup>. Selon ce rapport, la Politique de la Ville a évité la multiplication de crises dans ces quartiers qui concentrent encore aujourd'hui, des difficultés sociales et économiques majeures.

Le manque de lisibilité, la lourdeur des procédures et la multiplication des financements croisés ont rendu ce dispositif inefficace. Face au risque d'une explosion de ces quartiers, Pierre André souligne que les actions de rénovation urbaine mises en œuvre depuis 2003, ne peuvent pas se passer des contrats de ville, c'est-à-dire des actions d'animation et de développement social ces dernières sont qui doivent constituer le volet social de cette nouvelle politique. Il préconise également une nouvelle forme de contractualisation qui rapproche la décision des citoyens et des réalités locales et qui prenne en compte les apports de la décentralisation. Ainsi, le rapport préconise l'accroissement du rôle des villes dans le pilotage des contrats, instituant une contractualisation directe entre l'Etat et les communes ou les intercommunalités, de façon à mettre fin à la multiplication des financements croisés. Enfin, une nouvelle géographie prioritaire est demandée. S'appuyant sur ces préconisations le Ministre de la Cohésion Sociale de l'époque confirme alors sa volonté de poursuivre la Politique de la Ville et de doter cette dernière d'un nouveau cadre contractuel : des «contrats locaux pour la cohésion sociale et l'équité territoriale» qui devront être conçus comme instruments de territorialisation des actions prévues par le plan de cohésion sociale. Les crédits destinés aux zones urbaines sensibles ont alors été accrus par voie d'amendement, bénéficiant d'une rallonge de 181 millions d'euros. Les crédits du Fonds Interministériel à la Ville (FIV) ont été majorés, ainsi, 80 millions d'euros supplémentaires ont été débloqués, soit une dotation totale de 215 millions d'euros.

---

<sup>443</sup> Ces incidents ont eu lieu alors qu'une progression du désengagement financier de l'Etat était observée, notamment en ce qui concerne les crédits au profit des associations, destinés à l'animation sociale et à la prévention dans ces quartiers (FIV, REAAP, MILDT principalement). Avant 2004, le ministère en charge de la ville finançait chaque année environ 15 000 associations, tant au niveau local que national et en 2005, ce nombre a été réduit à 11 500. 3 500 associations avaient été ainsi privées des subventions d'Etat. Les crédits versés aux associations par le FIV sont passés de 99,3 millions d'euros en 2002 à 94,3 millions d'euros en 2003, puis à 75,8 millions d'euros en 2004, soit une diminution considérable de 23,6 %.

<sup>444</sup> ANDRE Pierre. Rapport d'Information sur le bilan des politiques conduites en faveur des quartiers en difficulté. Sénat. Session Ordinaire de 2006-2007. Paris, octobre 2006.

## Encadré 22 LES ZONES URBAINES SENSIBLES

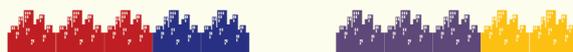
*Les Zones Urbaines Sensibles (ZUS)* sont des territoires infra communaux définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la Politique de la Ville en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires. Elles formalisent la notion de « quartier en difficulté » : elles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers *d'habitat dégradé* et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines (loi du 4 février 1995).

L'État a dénombré officiellement 751 ZUS en France, toutefois, avec l'avènement des CUCS, de nouveaux territoires ont été intégrés à la géographie prioritaire de la Politique de la Ville et l'ensemble des quartiers a été classé par catégories en fonction de l'importance de leurs difficultés (Catégories 1 à 3). Parmi les ZUS on distingue les *Zones de Rénovation Urbaine (ZRU)* qui représentent 416 quartiers (2/3 de la population des ZUS) et les *Zones Franches Urbaines (ZFU)*, au nombre de 100, qui représentent environ 1/3 de la population des ZUS. Les contours des ZFU ne coïncident pas nécessairement avec ceux d'une ZUS, mais elles peuvent englober plusieurs ZUS ou créer des zones ne comportant que des fractions de ZUS. Les ZFU correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les situations les plus dégradées.

Les ZRU et les ZFU bénéficient d'aides spécifiques sous forme d'exonérations fiscales et sociales.

C'est le décret N° 961156 qui fixe la liste des ZUS et les décrets 961157 et 961158 fixent la liste des ZFU et des ZRU.

SOURCE : Secrétariat Général CIV [<http://sig.ville.gouv.fr/Atlas/ZUS/>]



### → L'avènement des Contrats Urbains de Cohésion Sociale

Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) constituent la dernière forme de contractualisation de la Politique de la Ville. Ils ont succédé, en 2007, aux Contrats de Ville introduisant des changements majeurs, principalement :

- le transfert du pilotage du dispositif aux communes et EPCI. Pour la première fois, l'Etat délègue des fonctions d'animateur et de pilote qu'il avait maintenues pendant 30 ans. Toutefois le cadre général et les orientations du dispositif sont définis par le Comité Interministériel à la Ville (CIV), l'Etat garde également le contrôle des crédits alloués au dispositif.
- les actions financées dans le cadre de ce dispositif doivent s'inscrire dans l'un des domaines prioritaires fixés par l'Etat, à savoir,
  - o L'accès à l'emploi et le développement économique
  - o L'amélioration de l'habitat et du cadre de vie
  - o La réussite éducative et l'égalité des chances
  - o La citoyenneté et la prévention de la délinquance
  - o L'accès à la santé
- la hiérarchisation et le classement des quartiers concernés par le dispositif, selon le niveau de difficultés socio-économiques, ainsi que la modulation des crédits

spécifiques à la Politique de la Ville (Fonds interministériel à la Ville : FIV) selon ce classement.

Les CUCS ont été signés initialement pour une période de trois ans (2007-2009), puis, en 2009, après une période d'incertitude où leur disparition avait été annoncée ILS ONT 2T2 prolongés jusqu'au 31 décembre 2014. Dans chaque territoire, ils sont élaborés par le Préfet de département et par le Maire ou le Président de l'EPCI. Les Conseils Régionaux et les Conseils Généraux peuvent être associés à la contractualisation. De même, selon les problématiques relevées localement, d'autres partenaires peuvent être sollicités : caisse des dépôts et consignations, CAF, bailleurs sociaux, rectorats, CCAS, etc.

### Encadré 23

#### CLASSEMENT DES ZUS PAR CATEGORIES

S'appuyant sur des chiffres apportés par l'INSEE, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) avait réalisé, en 2006, un travail de hiérarchisation des quartiers de la Politique de la Ville en fonction de l'ampleur de leurs problèmes socio-économiques qui devait permettre une meilleure répartition des crédits FIV (en baisse constante depuis 2003). Ainsi, 3 catégories ont été dégagées :

Catégorie 1 : des quartiers *concentrant des difficultés socio-économique majeures* et pour lesquels le 80% de l'enveloppe FIV sera consacré. La liste ne peut être modifiée par le Préfet de Région.

Catégorie 2 : des quartiers connaissant *des difficultés socio-économiques moindres* mais pour lesquels des moyens spécifiques sont nécessaires (20% de l'enveloppe FIV consacré à ces quartiers).

Catégorie 3 : des quartiers *connaissant des difficultés socio-économiques de faible intensité* et pour lesquels la mobilisation des dispositifs de droit commun suffit. La liste est laissée à l'appréciation des Préfets de département.

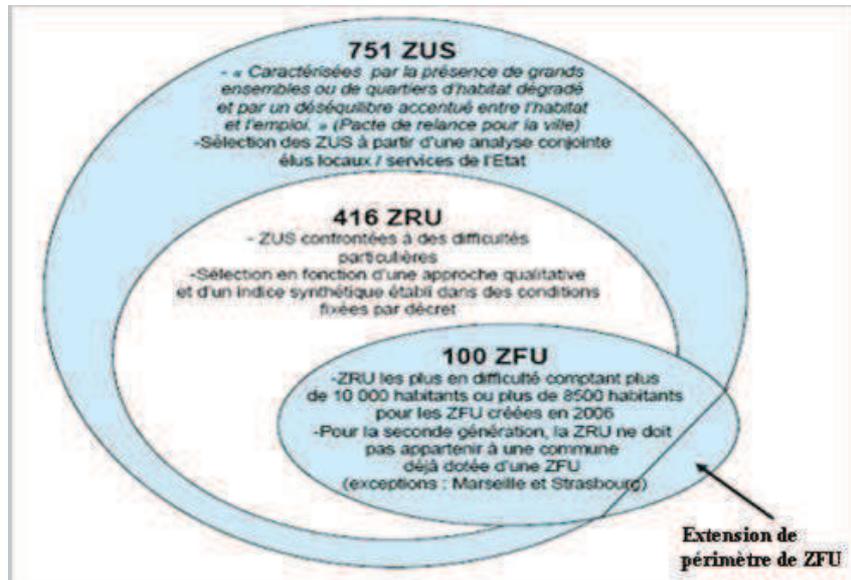
Source : DIV - Fiche Technique CUCS 2007

Au zonage législatif et réglementaire, s'ajoute un zonage de type contractuel qui a sa propre hiérarchie :

- 497 CUCS (Contrats Urbains de Cohésion Sociale)
- 215 quartiers prioritaires du Plan Espoir Banlieue
- Ces 215 quartiers englobent 351 établissements scolaires (241 collèges et 210 lycées) auxquels s'appliquent des dispositifs éducatifs dont la lutte contre le décrochage scolaire et le Programme de Réussite Educative.

Tableau 52

## SCHEMA D'EMBOITEMENT DES ZONES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE



Source : Cour des comptes, reproduit dans l'avis du CESE sur les ZFU, février 2009

Au-delà du transfert du pilotage du dispositif de l'Etat vers les Communes et les EPCI, la mise en œuvre des CUCS marquera un grand tournant dans l'évolution de la Politique de la Ville. En effet, alors que les dispositifs qui se sont succédés avant ces contrats, s'orientaient progressivement vers l'élargissement de l'échelle d'intervention : de l'îlot (HVS) au quartier (DSQ), du quartier à la ville (Contrats de Ville 1ère génération), voire à l'agglomération, (Contrats de Ville 2<sup>ème</sup> génération), avec les CUCS s'opère un important recul dans la mesure où l'on revient à l'échelle du quartier, mais dans un contexte de hiérarchisation des ZUS et aux seules fins de redistribution des enveloppes du FIV, en diminution constante. Ainsi, sur la base du principe de discrimination positive, les quartiers en difficulté ont été classés par catégories (1,2 et 3) en fonction de critères assez flous et subjectifs ne permettant pas de préciser les réalités concrètes auxquelles renvoient certains termes tels que « problèmes socio-économiques majeurs » (quartiers en catégorie 1) ou « problèmes moindres »<sup>445</sup>(quartiers en catégorie 3).

Par ailleurs, malgré toutes les évolutions du dispositif, le gouvernement avait privilégié deux solutions pour régler « le problème des banlieues » : l'approche sécuritaire, incarnée par la lutte contre la délinquance dans les zones dites de « non droit », et la rénovation du cadre bâti, renonçant, par ailleurs à améliorer de façon significative la vie sociale de ces quartiers. Si l'élection présidentielle de 2002 avait joué un rôle déterminant dans la

<sup>445</sup> Cf. encadré ci-dessus

consolidation de cette tendance, il faut remonter à la rupture des années 1980 pour trouver l'explication. Comme le souligne Sylvie TISSOT<sup>446</sup>, cette rupture correspond à l'émergence d'une manière de traiter les problèmes sociaux à partir de la situation de territoires spécifiques. Que s'est-il passé avec la construction du terme « quartiers sensibles » comme catégorie d'action publique, qui, en recadrant et redéfinissant les politiques sociales sur un certain type d'intervention a rendu possible, plus tard l'approche sécuritaire et le choix des démolitions. Ces deux solutions étaient englobées par une approche mettant l'accent sur la responsabilité de l'individu sur ses propres difficultés plutôt que sur les facteurs sociaux de la pauvreté, renonçant par ailleurs à améliorer

En 2006, lors des travaux préparatoires des CUCS, une difficulté non négligeable avait été mise en évidence : le gouvernement devait s'appuyer sur les statistiques de l'INSEE pour effectuer le classement et la hiérarchisation des quartiers or, cet organisme ne disposait pas à l'époque de chiffres précis relatifs aux ZUS, exception faite de celles dont le contour correspondait aux IRIS<sup>447</sup>, c'est pourquoi le gouvernement avait choisi d'établir les catégories en s'appuyant sur les chiffres des IRIS ce qui avait entraîné des imprécisions et de vives réactions de la part des communes qui n'avaient pas été associées à ces travaux. En Moselle, les exemples des deux quartiers dont la situation inquiétante, notamment au regard du chômage et de la délinquance était connue de tous les acteurs locaux impliqués dans ce dispositif, montrent bien ces dérives. Il s'agit d'une part, du quartier Ouest d'Uckange (Contrat Urbain de Cohésion Sociale de la Communauté d'Agglomération du Val de Fensch), classé au départ en catégorie 3 et d'autre part, du quartier Le Chemin de la Moselle, qui avait été « déclassé », c'est-à-dire qu'il n'avait été intégré à aucune catégorie en raison de sa petite taille : moins de 1000 habitants. Ce classement qui paraissait injuste aux yeux des acteurs locaux Mosellans fut contesté en démontrant l'erreur : pour Uckange l'IRIS de référence comprenait une zone industrielle et la ZUS (quartier Ouest), le revenu moyen était de ce fait, particulièrement élevé par rapport aux critères de la DIV mais dans la réalité la situation de la ZUS relevait bien de la catégorie 1.

La DIV fut ainsi obligée à prendre en compte uniquement la ZUS et à procéder à un reclassement de ce quartier en catégorie 1. En ce qui concerne le Chemin de la Moselle l'équipe municipale démontra que non seulement le quartier atteignait bien les 1 000

---

<sup>446</sup> TISSOT, Sylvie. *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Collection Liber. Paris, Seuil, 2007, p. 7.

<sup>447</sup> IRIS Afin de préparer la diffusion du recensement de la population de 1999, l'INSEE avait développé un découpage du territoire en mailles de taille homogène appelées IRIS2000. Un sigle qui signifiait « Ilots Regroupés pour l'Information Statistique » et qui faisait référence à la taille visée de 2 000 habitants par maille élémentaire. Depuis, l'IRIS (appellation qui se substitue désormais à IRIS2000) constitue la brique de base en matière de diffusion de données infra-communales. Il doit respecter des critères géographiques et démographiques et avoir des contours stables et identifiables dans le temps. Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS. Ce découpage constitue une partition de leur territoire. La France compte environ 16 100 IRIS dont 650 dans les DOM.

habitants, mais également que proportionnellement à sa taille, ce quartier relevait bien de la catégorie 1 où il fut reclassé. Il est à souligner que lors de la mise en place des CUCS, l'inscription des quartiers dans les deux premières catégories de la géographie prioritaire était d'autant plus importante que les financements octroyés par l'Etat en dépendaient, ce qui explique le combat mené par certains élus locaux demandant la révision du premier classement des ZUS effectué par la DIV.

La classification, voire la hiérarchisation, des quartiers de la Politique de la Ville n'est pas nouvelle. Selon certains auteurs, cette « géographie prioritaire », c'est-à-dire, ce classement des quartiers populaires qui font l'objet d'une intervention publique spécifique et intense dans le cadre de la Politique de la Ville, trouve ses origines dans les années 1980, dans un registre local et expérimental qui va évoluer et prendre d'autres formes en fonction des changements au niveau de l'analyse des problématiques de ces quartiers, ainsi que de leur signification en termes d'action publique. Pour d'autres auteurs, ce principe a été mis en œuvre bien avant, en 1919<sup>448</sup> (Voir encadré suivant).

Cette géographie prioritaire a été marquée, dans les années 1990 à 2000, par une progression importante du nombre de quartiers en difficulté. Ce dernier est passé de 40 « quartiers expérimentaux »<sup>449</sup> dans les années 1980, à 450 « quartiers prioritaires »<sup>450</sup>

---

<sup>448</sup> VIEILLARD-BARON Hervé. Quartiers « sensibles » et politique de la ville : bilan d'une recherche In: Espace géographique. Tome 29 n°3, 2000. pp. 237-254. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo\\_0046-2497\\_2000\\_num\\_29\\_3\\_2010](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo_0046-2497_2000_num_29_3_2010)].

<sup>449</sup> Selon P. Estèbe il s'agissait avant tout de s'appuyer sur le mouvement associatif pour gérer la ville et de transformer l'Etat et ses méthodes à partir du local en y testant un ensemble de techniques et procédures (territorialisation, globalité, projet) susceptibles de rayonner sur l'ensemble des institutions publiques. Ces méthodes s'inspiraient clairement des expériences municipales et associatives conduites à Grenoble dès les années 1960 et dans de nombreuses villes moyennes à partir du milieu des années 1970 (Sorbet, 1986). Le gouvernement fait appel à l'INSEE qui dessine, pour la première fois, les contours de ces quartiers. Il choisit également, parmi les variables proposées par les recensements de la population, trois principales qui devront permettre de cerner le profil spécifique de ces territoires : la proportion de moins de 25 ans dans la population du quartier, la proportion d'étrangers, et le pourcentage de chômeurs de longue durée. Enfin, ces variables seront rapportées à des valeurs moyennes, en l'occurrence la moyenne nationale, celle de l'agglomération et celle de la commune. Les quartiers se trouvent dès lors définis par l'écart à la moyenne de ces trois variables. Cette définition permet un premier classement national des quartiers, qui sera repris, pour la première fois dans un texte législatif, la loi d'orientation pour la ville, en 1992. Ce travail de l'INSEE ne sera pas repris ultérieurement ce qui entraînera des difficultés

<sup>450</sup> Dans les années 1990, ces quartiers ne sont plus perçus comme des laboratoires mais plutôt comme « *les symptômes de la « nouvelle question sociale* ». Ces années sont également marquées par une production législative intense qui vise à prendre en considération les effets sociaux et spatiaux de la crise économique persistante (en dépit des trois années de croissance, de 1988 à 1991) : revenu minimum d'insertion, loi sur le droit au logement, loi d'orientation sur la ville. Ces quartiers doivent être « réintégrés à la ville », d'où un ensemble de mesures visant à accroître la présence des services publics, à désenclaver ces territoires, à introduire une plus grande mixité sociale. Les indicateurs produits par l'INSEE traduisent ce symptôme sous la forme de « l'écart à la moyenne ». A partir du milieu des années 1990, la situation économique et sociale de leurs habitants s'aggrave, leur population diminue, les et ils sont alors perçus non plus comme des « symptômes », mais comme des territoires « handicapés » qu'il faut mettre aux normes ou du moins qu'il faut rapprocher de la moyenne en matière de

dans les années 2006, ainsi que par une rationalisation statistique. Ces deux processus mettent en évidence un phénomène nouveau en France : la naissance et l'inscription durable dans le paysage politico-administratif d'une nouvelle catégorie territoriale : les quartiers de la Politique de la Ville<sup>451</sup>.

Philippe ESTEBE<sup>452</sup> propose trois grandes hypothèses interprétatives concernant ces territoires. Une première hypothèse est celle de l'influence croissante du néolibéralisme sur les politiques sociales dans laquelle le traitement territorialisé de la pauvreté introduit, à côté des catégories universelles et stables de l'État-Providence, une catégorie spécifique, relativement instable car, ne disposant que d'une existence juridique précaire, elle ne permet pas d'ouvrir des « droits » à ses membres mais simplement de leur apporter subsides limitées et non pérennes. Par ailleurs, le fait que la gestion de ces dispositifs soit confiée, par contrat, aux élus municipaux renforce cette hypothèse, confirmée en partie par la différenciation croissante des politiques locales en direction des quartiers. Dans cette perspective, les professionnels de la politique de la ville auraient à exercer une « mission impossible ». Une deuxième hypothèse, qui n'est pas incompatible avec la première, attribue une fonction particulière à la géographie prioritaire. Celle-ci constituerait une sorte de voile d'ignorance, une façon de traiter, sans le dire ouvertement, les étrangers, sur lesquels pèse un héritage colonial qui, malgré les discours officiels, en réalité n'a jamais été assumé. Ainsi, le territoire permettrait de masquer l'enjeu que représente la diversité des origines nationales, culturelles et religieuses, en assimilant cette dernière aux quartiers que l'on qualifie de « difficiles ». Selon l'auteur, le fait que le critère "étranger" ait disparu entre 1991 et 1995 des indicateurs de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville ne serait que l'effet d'un euphémisme administratif, le critère "sans diplôme" désignerait en réalité un public très proche de celui que délimite le critère "étranger". Il s'agirait ici du pire mode de traitement de la question de l'ethnicité : l'absence de reconnaissance doublée d'une forme spécifique de gestion publique. L'approche "territoriale" permettrait de traiter les étrangers ou leurs enfants sans avoir à le déclarer ouvertement et, par conséquent, sans en faire un objet public et discuté ; or en même temps, sous le couvert de cette discrétion relative, les services publics se raréfient et sont remplacés, dans ces territoires par des structures associatives qui dépendant des subventions de l'État, répondent aux injonctions de l'administration, et tentent de combler le vide laissée par l'absence des services publics gérant le quartier

---

mixité sociale, de sécurité et de développement économique et de l'emploi et cela peut parfois passer par leur démolitions. Cette logique sera à l'origine des opérations de rénovation urbaine.

<sup>451</sup> ESTEBE Philippe. Entre Protection et Compassion. Des Politiques Publiques travaillées par la question sociale. 1968- 2005. Presses Universitaires de Grenoble. pp.11-120.

<sup>452</sup> Ibid.

en lieu et place de cette dernière. Une forme particulièrement sophistiquée de colonialisme qui rejoint l'analyse proposée à propos de la pauvreté au Pérou, dans la deuxième partie de ce travail.

Enfin, la troisième hypothèse souligne l'échec du projet de la politique de la ville, et plus précisément de ce que, dans ses origines, ce projet pouvait avoir de novateur, principalement en matière de transformation de l'action publique. Selon cette hypothèse défendue par Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, à côté de l'État-Providence redistributeur pouvaient apparaître des formes d'action publique visant à restaurer des solidarités concrètes, sociales et urbaines, menacées par les mutations économiques dans lesquelles l'État va au-delà de son rôle de redistributeur et assume la fonction d'animateur de politiques locales, invitant les acteurs locaux à l'action lorsque ce n'est pas possible de les y contraindre.

Ces formes d'action ont évolué et elles ne portent plus sur le thème de la solidarité, au sens concret de l'interdépendance sociale<sup>453</sup> comme fondement de l'action publique, traduisant en termes administratifs le concept sociologique de solidarité organique<sup>454</sup>. Tout se passe comme si la géographie prioritaire de la politique de la ville avait bien constitué un laboratoire : on y a en effet expérimenté de nouvelles formes de relations entre l'État et les collectivités locales, mais la procédure a pris le pas sur la substance : en s'étendant à d'autres secteurs de l'action publique (sécurité, éducation, santé, logement, urbanisme, etc.), la méthode contractuelle et territoriale initiée par la Politique de la Ville a délaissé le champ de la solidarité, pour ne se subsister qu'à une action sociale résiduelle de l'État laissée aux associations qui, sous perfusion (cofinancements non pérenne et constamment remis en question) de l'État, des Collectivités Territoriales et de la CAF, interviennent dans ces quartiers.

---

<sup>453</sup> Léon Duguit (1928), cité par ESTEBE Philippe. Ibid.

<sup>454</sup> Emile Durkheim met en évidence deux formes de solidarité sociale: la *solidarité mécanique*, fondée sur les similitudes, et la *solidarité organique*, fondée sur la division du travail. Dans les sociétés segmentaires ou primitives, où la division du travail est faible, la cohésion sociale est assurée par la "*solidarité mécanique*", qui s'appuie sur les similitudes unissant les individus et sur le droit répressif : le crime qui frappe un individu touche les fondements de la société tout entière, du fait des similitudes entre les individus. L'individualité y est nulle et la conscience collective (croyances communes d'un groupe) recouvre exactement les consciences individuelles. La « *solidarité mécanique* » s'oppose à la « *solidarité organique* », qui s'appuie sur la différenciation des tâches au sein des sociétés modernes et sur le droit restitutif. L'affaiblissement de la conscience collective au profit des consciences individuelles est la conséquence de cette différenciation. Cependant, dans la division du travail, l'autonomie individuelle est toute relative: "*Même dans l'exercice de notre profession, nous nous conformons à des usages, à des pratiques qui nous sont communes.*" Cette phrase montre que Durkheim n'a jamais considéré ces deux formes de solidarité comme antinomiques. Le passage d'une forme dominante de lien social à une autre, c'est-à-dire d'une société fondée sur la solidarité mécanique à une société fondée sur la solidarité organique, s'explique par le progrès de la division du travail. Avec l'accroissement de cette dernière et la complexité croissante de la société, les règles de droit s'étendent et reposent de plus en plus sur un droit restitutif et coopératif. (*De la division du travail social*, Emile Durkheim coll. Les grands textes, éd. PUF).

## Encadré 24

### A PROPOS DE LA GEOGRAPHIE PRIORITAIRE \*

Le principe d'une « géographie prioritaire » ne date pas de 1980. Il a commencé à être mis en œuvre en France avec les lois de mars 1919 et de juillet 1924 qui ont institué les premiers découpages avec les plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement des villes en vue d'encadrer rationnellement l'effort de reconstruction. Mais le *zoning*, dénommé plus tard *zonage*, est reconnu officiellement en 1934 par un arrêt du Conseil d'État. Repris par les plans d'urbanisme directeurs en 1958, il est généralisé par la loi foncière de 1967 et la création des plans d'occupation des sols (POS) qui précisent les modalités d'intervention sur des segments déterminés du territoire.

En ce qui concerne les grands ensembles, les mises en garde corrélatives à leur programmation laissent présager la nécessité d'une politique en leur faveur. On les dénommera au début *quartiers d'habitat collectif*, sans s'attacher au caractère fictif des quartiers ainsi construits. Par exemple, dès 1956, le groupe Économie et Humanisme donne l'alarme au sujet des conditions aberrantes de leur construction. En 1958, le ministère de la Construction crée une *Commission des grands ensembles* pour étudier les problèmes administratifs posés par les nouvelles constructions, analyser les conditions de vie, et répertorier les équipements socioculturels et commerciaux à mettre en place.

À Paris, en janvier 1960, se tient au Palais de l'Unesco un colloque sur les grands ensembles. Plus tard, la circulaire du 15 juin 1971, relative à l'action sociale et culturelle des ensembles d'habitation, évoque déjà les difficultés de l'animation et la délinquance des jeunes. Deux ans plus tard, en décembre 1973, une autre circulaire, dite *Barres et Tours*, signée par le ministre de l'Équipement, Olivier Guichard, reprend le même thème et donne un coup d'arrêt à la construction des groupes comprenant plus de mille logements. Le ministre écrit notamment : *« Les défauts des grands ensembles sont connus depuis longtemps : ils rompent l'harmonie du paysage urbain; ils s'intègrent mal ou ne s'intègrent pas à la vie de la ville; ils donnent à leurs habitants l'impression à la fois d'isolement et d'entassement dans un monde complètement artificiel ; ils entraînent une dépossSESSION de la commune au profit de l'organisme constructeur; ils favorisent la ségrégation sociale lorsque l'organisme responsable est très souvent à vocation sociale; ils tendent, dans de très nombreux quartiers, à transformer le citoyen en simple résident »*.

En 1976, un Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance est mis en place au sein du ministère de la Justice. Il est présidé par le garde des Sceaux de l'époque, Alain Peyrefitte. Le rapport qui en résulte souligne les dysfonctionnements des *groupes d'habitat collectif* ; il insiste sur la nécessité d'une prévention active, laquelle sera éclipsée par l'adoption de la loi *Sécurité et Liberté* de juin 1980, dans un contexte d'insécurité marqué par plusieurs meurtres de jeunes dans les banlieues, et par l'attentat de la rue Copernic à Paris. Dès cette époque, on tend à retraduire les problèmes sociaux en termes de sécurité et à criminaliser la misère dans les quartiers qui possèdent un taux élevé de populations d'origine étrangère.

Enfin, la lettre-circulaire adressée aux préfets le 3 mars 1977 par le Premier ministre Raymond Barre insiste sur la « territorialisation » des problèmes sociaux, notamment sur « les difficultés de la vie quotidienne des populations qui résident dans des quartiers anciens, mal restructurés, ou dans des quartiers nouveaux construits au rythme de pressants besoins et disposant rarement de la diversité et des racines qui font la richesse de la vie sociale ». Le Premier ministre ajoute plus loin : *« La transformation anarchique de l'espace fait peser sur notre société la menace d'une très dangereuse ségrégation sociale [...]. La qualité de la vie sociale et de son cadre architectural devront guider les choix autant que les considérations fonctionnelles [...]. Il importe d'enrayer la dégradation physique et sociale de certains grands ensembles qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes. La réhabilitation appelle une action d'ensemble portant à la fois sur les bâtiments, leur environnement, les services collectifs et tout ce qui favorise la vie sociale. Ces opérations doivent être conduites avec la participation des habitants, dont l'adhésion est indispensable à la réussite de telles interventions »*.

Il existe donc des pionniers et des antécédents aux dispositifs qui se mettent en place en 1981. Mais ces derniers sont portés par un discours d'une autre envergure largement médiatisé : *éviter la fracture sociale, unifier la ville et traiter les racines de la ségrégation*. Cette ambition conduit à formaliser les fondements théoriques des initiatives, à leur donner un cadre juridique solide, à prendre des mesures pratiques en s'appuyant davantage sur les habitants et en visant une transformation progressive des directions administratives au sein des collectivités territoriales. Le Premier ministre Pierre Mauroy institue en octobre 1981 la Commission Nationale pour le développement social des quartiers et il en confie la présidence au maire de Grenoble, Hubert Dubedout. En octobre 1988, le Premier ministre Michel Rocard crée la Délégation interministérielle à la Ville et le Conseil National des Villes. En décembre 1990, Michel Delebarre est nommé ministre d'État chargé de la ville. Il s'agit alors de redéfinir la ville et de traiter conjointement l'urgence sociale et la modernisation de l'action publique.

Source : VIEILLARD-BARON Hervé. Quartiers « sensibles » et politique de la ville : bilan d'une recherche In: Espace géographique. Tome 29 n°3, 2000. pp. 237-254. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo\\_0046-2497\\_2000\\_num\\_29\\_3\\_2010](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo_0046-2497_2000_num_29_3_2010)].

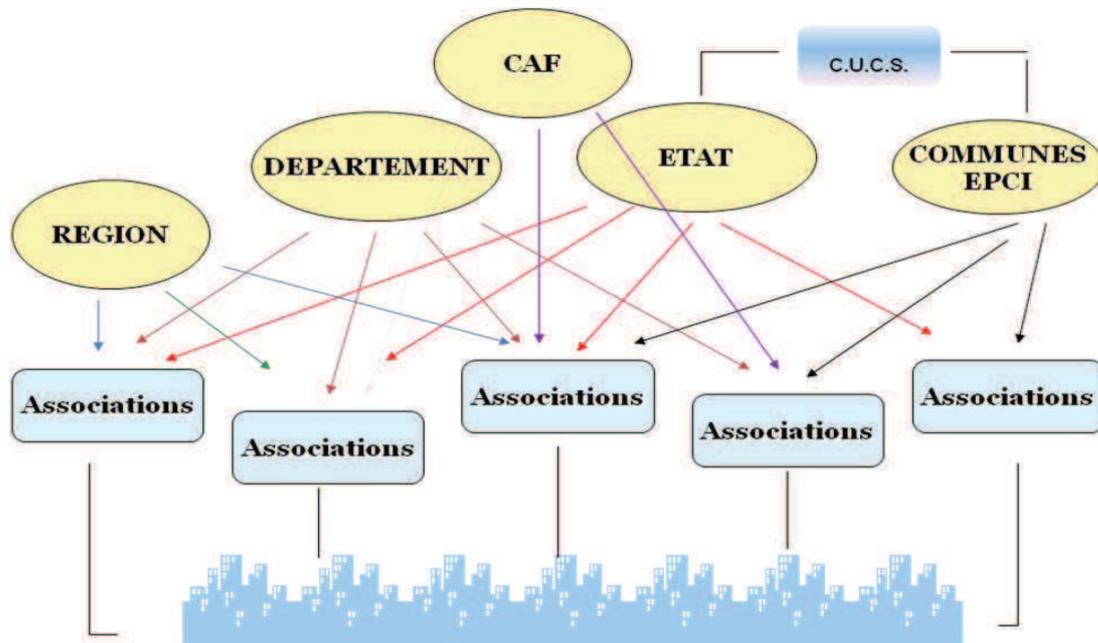
Je rejoins l'auteur sur ces trois hypothèses interprétatives qui me paraissent complémentaires dans la mesure où chacune souligne un aspect de l'utilité et le sens donné par les pouvoirs publics à la hiérarchisation des quartiers défavorisés. De mon point de vue cette rupture entre la procédure et la substance de la politique de la ville s'est renforcée comme le montrent les récentes évolutions du dispositif. En effet, dans le cadre des CUCS, le transfert par l'Etat d'une partie du pilotage du dispositif aux Communes et aux EPCI, sans le transfert de la gestion des financements, traduit davantage une volonté de mieux rationaliser les moyens financiers, qu'une véritable dynamique de solidarité. Le classement par catégories des quartiers de la Politique de la Ville aux seuls fins de rationalisation de l'enveloppe attribuée à ce dispositif et le fait que l'on réserve désormais le terme Zone Urbaine Sensible aux seuls quartiers de catégorie 1, c'est-à-dire, les quartiers bénéficiant du 80% de l'enveloppe ACSE, (ce qui apporte une apparente réduction du nombre de quartiers pauvres et préfigure la réforme de la géographie prioritaire reportée par le gouvernement précédent à 2014), ne font que confirmer cette tendance. Ainsi, au regard de cette réduction importante des crédits du FIV et de la complexification des procédures pour les associations intervenant dans ces quartiers en vue d'obtenir des subventions dans ce cadre, il ne me paraît pas possible de parler de discrimination positive territoriale car dans l'acception française (Conseil d'État, 1996), la discrimination positive consiste à faire plus pour ceux qui ont moins, c'est-à-dire à accepter un détour inégalitaire en vue de rétablir l'égalité. Cette discrimination positive (qu'elle soit ou non territoriale) doit avoir deux caractéristiques : elle doit d'une part être temporaire et clairement inscrite dans la perspective d'un retour au droit commun à un terme défini ; elle doit d'autre part être proportionnée à la discrimination négative.

Le recul opéré par les CUCS se traduit également par une réduction sans précédents des subventions de l'Etat<sup>455</sup> (Fonds Interministériel à la Ville, Crédits MILDT, REAAP...) ce qui a entraîné de graves conséquences pour les porteurs de projet et notamment pour les associations qui proposent des actions d'animation et de développement social local dans les ZUS. Beaucoup d'entre elles, qui avaient une vocation intercommunale, ont dû centrer leurs actions exclusivement sur ces quartiers alors que, jusqu'à la période des Contrats de Ville, l'ensemble des territoires en difficulté d'une agglomération ou d'un bassin de vie était concerné par le dispositif. Par ailleurs, dans beaucoup de cas, pour obtenir ces financements, les porteurs des projets associatifs ont été souvent obligés à fournir aux financeurs des listes nominatives des personnes reçues avec leurs coordonnées ce qui est contraire à leur déontologie (actions de médiation familiale, points d'accueil et d'écoute pour jeunes et parents, par exemple).

---

<sup>455</sup> JO du Sénat du 04/11/10

Tableau 53  
**LES SUBVENTIONS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**



Cette exigence posée aux associations de communiquer aux instances de pilotage des CUCS des informations individuelles nominatives sur les bénéficiaires des actions financées dans ce cadre tend à se généraliser dans tous les dispositifs de la Politique de la Ville (Voir encadré ci-contre). Au-delà des aspects techniques et financiers, elle reflète le retour voire, la persistance, dans l'analyse des problèmes des habitants des ZUS, d'une vision individualisée de la pauvreté et de l'exclusion sociale déjà évoquée dans la deuxième partie de ce travail. Les problèmes majeurs des zones urbaines sensibles (chômage, pauvreté, délinquance) sont ainsi perçus comme s'incarnant dans les trajectoires et les échecs personnels des habitants de ces quartiers, ils sont considérés, non pas comme des inégalités sociales ; mais comme de inégalités entre individus. Ils ont l'apparence de destins individuels, de parcours personnels, leur dimension collective est donc étouffée. C'est pourquoi, face à ces problèmes, on repère les individus fragiles et on les cible avec des actions associatives ou institutionnelles censées venir à bout de ces difficultés.

Ces dérives sont, de mon point de vue la manifestation de ce que Boltanski et Chiapello appellent une logique d'individualisation du risque social et des inégalités<sup>456</sup>. Ces auteurs voient également ce risque dans le glissement de la critique sociale des concepts inégalité et exploitation vers la notion d'exclusion.

<sup>456</sup> BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Eve. *Inégaux Face à la mobilité*. Gallimard Essais, 1999. IN Revue Projet N° 271-2002. pp. 97-105. [<http://www.cairn.info/revue-projet-2002-3-page-97.htm>]

Le concept d'exploitation désignait un responsable et un exploité, une classe responsable de la misère de l'autre, alors que le glissement vers le modèle de l'exclusion permet de désigner une négativité sans passer par l'accusation. Les exclus ne sont les victimes de personne, même si leur appartenance à une communauté exige que leurs souffrances soient prises en compte et qu'ils soient secourus. En outre, comme par le passé, l'exclusion est à nouveau fortement rattachée aux défauts des pauvres. Or, c'est précisément ce lien entre la misère et la faute individuelle ou, plus exactement, entre la misère et des caractéristiques des personnes qui en sont victimes, facilement transformables en facteurs de responsabilité individuelle, qui viennent se briser les notions de « classe » et de « prolétariat »<sup>457</sup>.

Ulrich Beck<sup>458</sup> pour sa part évoque le scénario d'une « société de la dépendance individualisée » dans laquelle les institutions sociales agissent comme des gardiens d'une réalité sociale qui tend à disparaître tandis que socialement, les différences de classe perdent leur identité concrète et avec elles l'idée de mobilité sociale.

Selon lui, en réalité, les inégalités sociales ne disparaissent pas, on les a tout simplement redéfinies au cours d'un processus d'individualisation des risques sociaux.

## LE PROGRAMME DE REUSSITE EDUCATIVE PRE

Piloté par les Communes, le PRE est un dispositif complémentaire de la Politique de la Ville issu de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18/01/05 (Plan Borloo) dont les objectifs sont d'une part, de donner leur chance aux enfants et aux adolescents des ZUS qui ne bénéficient pas d'un environnement social et familial favorable à leur réussite scolaire et d'autre part, d'accompagner dès la maternelle des enfants présentant des *signes de fragilité* en prenant en compte *la globalité de leur environnement*.

Le PRE est basé sur un suivi individualisé des enfants, hors temps scolaire. C'est pourquoi, en amont du versement des subventions de l'Etat aux communes porteuses du programme, une liste nominative des enfants concernés par le programme est exigée. Il faut donc repérer les enfants en difficulté et leurs familles, les cibler et les suivre individuellement. Le texte cadre ne précise quels acteurs devront assurer ce suivi cependant, il souligne qu'il ne s'agit pas de remplacer les moyens humains existants mais de mieux coordonner les actions des professionnels et intervenants de l'action sociale autour des équipes de réussite éducative, ce qui pose, entre autres, la question du partage des informations, les professionnels de l'action sociale sont mis en difficulté car il y a une contradiction entre les exigences de ce dispositif qui prône la transmission aux mairies et aux acteurs locaux concernés, des informations confidentiels sur les enfants et leurs familles et les textes de loi relatifs au secret professionnel (Code Pénal Art. 226-3) qui interdisent à certains travailleurs sociaux tout échange nominatif concernant les usagers qu'ils rencontrent. Les chartes de confidentialité proposées dans ce cadre n'ont aucune valeur juridique et ne lèvent pas cette obligation pénale. Par ailleurs, le dispositif a été conçu sans concertation avec les principaux acteurs concernés ce qui pose la question de l'instrumentalisation par l'Etat des moyens humains et matériels d'autres organisme (Conseil Général par exemple : service social de secteur, protection maternelle et infantile...). Les circulaires relatives à la mise en œuvre du PRE laissent entendre que les causes de l'échec scolaire se trouvent principalement dans l'individu et sa famille qu'il faut conduire vers la réussite éducative individuelle. Les dysfonctionnements du système éducatif, les inégalités sociales et l'exclusion ne sont pas évoqués.

Avec le PRE, face à la réduction des crédits alloués à la Politique de la Ville, l'Etat cherche à globaliser les financements versés au titre de l'accompagnement éducatif non scolaire, toutefois, il existe une inadéquation entre ces crédits et sa volonté de piloter des politiques publiques qui relèvent désormais des compétences des communes. Par ailleurs, le désengagement progressif de l'Etat s'est confirmé avec la baisse constante des crédits qui lui sont alloués.

<sup>457</sup> BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Eve. Ibid, pp. 480-481

<sup>458</sup> BECK Ulrich. *La société du risque sur la voie d'une autre modernité ?*, Aubier, Collection Alto, 2001 (édition originale 1986).

Enfin, ce recul se manifeste également par le fait qu'avec l'avènement des CUCS, la coopération intercommunale et la mutualisation des moyens au niveau de l'agglomération, voire du bassin, sur des thématiques qui vont bien au-delà des frontières d'un quartier ou d'une commune (le chômage, l'emploi des jeunes, la toxicomanie, la violence dans les quartiers, principalement) n'est plus possible. Ceci a entraîné des dérives, principalement, la mise en concurrence entre les communes qui, dans le but d'obtenir davantage des financements de l'Etat, ont abandonné les dynamiques intercommunales amorcées avec les Contrats de Ville pour créer parfois des CUCS mono communaux. A titre d'exemple, pour la dernière génération de contrats de ville, au niveau national, on est passé de 247 contrats, à 495 CUCS actuellement, soit un quasi-doublement. Dans le Département de la Moselle il y avait jusqu'en 2006, 4 Contrats de Ville correspondant aux principaux Bassins de Vie, dans ce département ; aujourd'hui, il existe 13 CUCS dont 5 mono communaux. Par ailleurs, cette augmentation du nombre de contrats va à l'encontre de l'impératif de simplification du cadre contractuel que la Cour des Comptes a mis en exergue à plusieurs reprises<sup>459</sup>. Elle accentue également l'alourdissement des procédures d'instruction des subventions relatives à la mise en œuvre de la politique de la ville.



Opération de Rénovation Urbaine à Metz- Borny

Photo : CoT

---

<sup>459</sup> Cour de comptes. Rapport public particulier de 2002, rapport annuel 2007.

**Encadré 25**  
**LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE (PNRU)**

Créé par la loi du 01/08/13, le PNRU constitue l'un des grands dispositifs de la Politique de la Ville. Il est basé sur la concentration d'importants moyens sur la réhabilitation des grands ensembles en privilégiant le bâti souvent au détriment du reste.

Se concentrer sur le cadre bâti n'est pas une nouveauté dans l'histoire de la Politique de la Ville. Dès 1991, les Grands Projets Urbains (GPU) devenus Grands Projets de Ville (GPV) en 1999, avaient opté pour un traitement radical en investissant lourdement dans la transformation des logements et des espaces publics de certains quartiers. La loi dite Borloo du 1er août 2003 prolongea cette logique en créant le PNRU mis en œuvre par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Les ambitions étaient fortes. Il était question pour la période 2004-2008 de construire 200 000 logements locatifs sociaux et d'en réhabiliter ou d'en démolir autant. Ainsi, la physionomie de nombreux quartiers a été profondément modifiée.

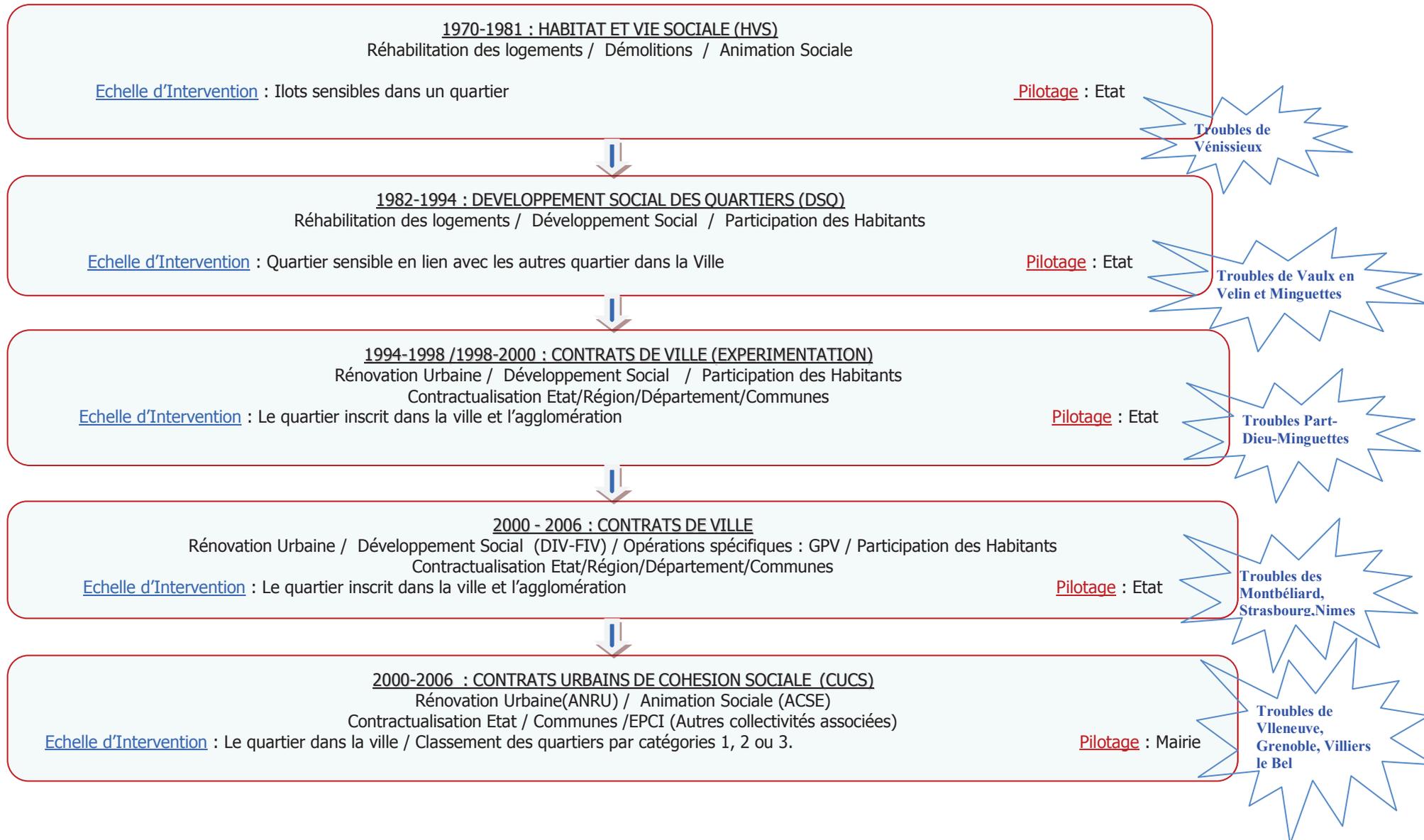
A l'heure du bilan, certains acteurs dénoncent « une dictature du projet urbain qui niait d'emblée la complexité du problème », le rapport Goulard-Pupponi évoquait en octobre 2010 la précipitation avec laquelle certains maires avaient monté leurs projets de rénovation pour bénéficier de cette manne limitée financièrement et dans le temps.

Le rapport mentionne également la manière dont l'ANRU, au moins au début de son activité, approuvait certains « traitements radicaux susceptibles de donner rapidement une visibilité à l'ensemble du PNRU ». La mort de deux jeunes hommes à Clichy-sous-Bois en octobre 2005 et les émeutes qu'elle a provoquées ont jeté une lumière imprévue sur « le chantier du siècle » annoncé par Jean-Louis Borloo. Sans remettre en question le PNRU, ces événements ont conduit à l'adoption de la loi du 6 mars 2006 dont sortira l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (ACSE).

Le rapport de la mission d'évaluation confiée à l'ONZUS en 2013, dresse également un bilan décevant. D'abord, il précise qu'à terme, 45 milliards d'euros auront été investis dans 594 quartiers (hors opérations isolées), dont 43,9 milliards de travaux et interventions (hors ingénierie), l'effort financier est remarquable. Toutefois, si l'ensemble des acteurs concernés se montrent satisfaits quant à ces investissements, les principaux indicateurs de la dégradation de ces quartiers évoluent peu, « *Le chômage y est à peu près toujours le double des autres quartiers de leur agglomération et la pauvreté trois fois plus prégnante. Les ZUS concentrent toujours les populations d'origine étrangère : plus d'un résident sur deux de 18 à 50 ans est immigré ou descendant d'immigrés* »

De même, la concertation avec les habitants est insuffisante. Selon une enquête menée auprès de délégués du préfet en décembre 2012, sur la quasi-totalité des quartiers enquêtés, les habitants ont bénéficié de réunions d'informations et de plaquettes de présentation des projets. Cependant, cette concertation a été plus fortement structurée dans la moitié des cas seulement. Dans 18 quartiers sur 36, ont ainsi été mis en place une permanence ou un lieu d'accueil dédié au PRU, ainsi qu'une démarche participative structurée (constitution de groupes de paroles, etc.). Sur 13 quartiers, un chargé de relations avec les habitants a été recruté et des enquêtes auprès de la population ont été menées. Les habitants se plaignent aussi « du temps des chantiers, des nuisances dues aux travaux de démolition des immeubles, de réhabilitation des logements ou d'aménagements des espaces extérieurs, des malfaçons constatées sur les aménagements réalisés (incohérences, inadaptations des certains travaux Plusieurs acteurs constatent un déplacement des problèmes de tranquillité publique dans d'autres secteurs géographiques des agglomérations.

## LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCE



### ➔ **L'avenir de la Politique de la Ville**

En 2012 le gouvernement avait lancée une démarche de concertation avec les acteurs de la Politique de la Ville à l'issue de laquelle il a annoncé sa volonté de conduire une réforme en profondeur de ce dispositif. Dans ce cadre, en juillet dernier, le Ministre Délégué à la Ville, François Lamy, a précisé en juillet dernier les contours de cette réforme. Ses propositions prennent appui principalement sur les recommandations du comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013, ainsi que sur le rapport qu'il avait confié en janvier dernier à Marie-Hélène BACQUET et à Mohamed MECHMACHE<sup>460</sup>. Cette réforme vise une simplification et une concentration des moyens. Comme le précisait la Cour des Comptes, la multiplication des zonages (ZUS, CUCS, ZRU, ZFU) en plus d'être stigmatisante, a rendu la politique de la ville illisible et représente un saupoudrage inefficace des moyens<sup>461</sup>. Pour être efficace, les moyens seront concentrés sur les quartiers les plus en difficulté. Ainsi, environ 1 200 quartiers prioritaires de la politique de la ville » seront désormais identifiés, en s'appuyant sur un critère unique et objectif : le revenu des habitants. Pour le gouvernement, ce critère rendrait compte de l'ensemble des difficultés économiques et sociales rencontrées par les habitants des quartiers.

Indissociable du volet social de la politique de la ville, le volet urbain bénéficiera d'un nouveau programme national de renouvellement urbain, à hauteur de 5 milliards d'euros d'engagements de l'ANRU, qui permettront avec les investissements des bailleurs et des collectivités, un financement à hauteur de 20 milliards d'euros pour ce programme. Il est à noter une évolution par rapport aux étapes précédentes : pour la première fois est inscrit dans la loi le principe fondamental d'une *co-construction de la politique de la ville* avec les habitants, ils participeront notamment à la réflexion autour des projets de renouvellement urbain de leur lieu de vie. De même, la loi met en place un contrat de ville unique qui traitera dans un même cadre des enjeux de cohésion sociale, de renouvellement urbain et de développement économique. Ce contrat unique mobilisera l'ensemble des politiques publiques d'éducation, d'emploi, de justice, de sécurité, de transport, de santé avec comme objectif *le rétablissement de l'égalité républicaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*. Dans ce cadre, un exercice de préfiguration a débuté en juin 2013 pour s'achever fin 2013. Elle consistera, pour les sites retenus, à prendre un temps d'avance par rapport aux autres territoires de la politique de la ville. Ainsi, ces sites conduiront de manière anticipée les travaux de préparation des contrats de ville de nouvelle génération : mobilisation de l'ensemble des acteurs, analyse conjointe des enjeux territoriaux, définition d'un projet partagé, identification des moyens et outils mobilisables

---

<sup>460</sup> BACQUE Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed. *Pour une réforme radicale de la Politique de la Ville*. Rapport présenté au Ministre Délégué, chargé de la Ville. Ministère Délégué à la Ville. Paris juillet 2013.

<sup>461</sup> Rapport de la Cour des Comptes « *La politique de la ville, une décennie de réformes* » paru le 17 juillet 2012 ;

dans le cadre de ce projet, mise en place d'une gouvernance et d'une organisation tant politique que technique pour piloter, suivre et évaluer les futurs contrats, formalisation des premiers engagements, etc. Au terme de la préfiguration, les sites devront avoir été le plus loin possible dans la démarche contractuelle et être en mesure de faire remonter un premier projet de contrat.

➤ **Préfiguration des Contrats de Ville de nouvelle génération**

Les contrats de Ville de nouvelle génération succéderont donc aux actuels CUCS à partir de 2015. Ils seront élaborés tout au long de l'année 2014, la phase active de négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales ne pouvant vraisemblablement débuter qu'après les élections municipales de mars 2014. Ils visent à formaliser les engagements pris par l'ensemble des partenaires de la politique de la ville au bénéfice des quartiers prioritaires sur la base d'un projet partagé. Ils s'appuient sur le projet de territoire porté par l'intercommunalité et doivent tenir compte des enjeux nationaux formulés par l'État et déclinés localement. Contrairement aux CUCS, les nouveaux contrats de ville présenteront quatre innovations majeures :

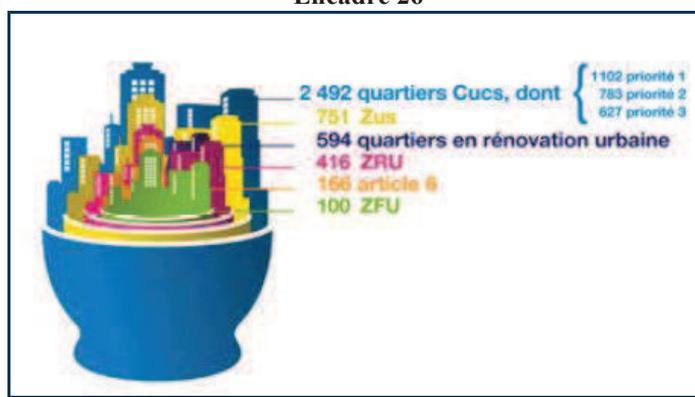
- la formalisation, avant même celle d'actions financées sur la base de crédits spécifiques de la politique de la ville, d'engagements précis et chiffrés des politiques de droit commun, qu'elles relèvent de l'État (sur la base notamment des conventions d'objectifs signés entre le ministère délégué à la ville et les principaux ministères), des collectivités territoriales ou de l'Union Européenne.
- l'organisation du pilotage politique et technique de la démarche contractuelle à l'échelle de l'intercommunalité, afin d'inscrire le devenir des quartiers dans le cadre des dynamiques d'agglomération (développement économique, habitat, transports et désenclavement, etc.).
- une mobilisation renforcée de l'ensemble des acteurs de la politique de la ville : l'État et ses établissements publics, les communes, leurs regroupements, les départements et régions, ainsi que les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques, notamment les chambres consulaires) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires qui devront être parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.
- pour les sites concernés, la prise en compte dans le cadre du contrat des projets de rénovation urbaine (y compris en sortie de convention dans le cadre des plans stratégiques locaux), des futurs projets de renouvellement urbain, ainsi que l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et opérations et les actions conduites au titre de l'ensemble des politiques publiques : à ce titre, les initiatives menées en terme de gestion urbaine de proximité, de tranquillité publique,

d'insertion par l'activité économique, d'accompagnement des publics relogés devront faire l'objet d'une attention soutenue

➤ **La nouvelle géographie prioritaire**<sup>462</sup>

Depuis les origines de la Politique de la Ville, plusieurs découpages des territoires prioritaires ont été établis et leur superposition progressive a rendu ce dispositif illisible et inefficace. Ainsi, 2492 quartiers CUCS se sont ajoutés aux 751 zones urbaines sensibles (ZUS) des premiers contrats de ville (1996) et aux 148 quartiers en développement social (1982). Les périmètres étant multiples, et les crédits de la politique de la ville constants, voire revus à la baisse, un saupoudrage sur un grand nombre de quartiers a alors eu lieu, freinant l'efficacité du dispositif. C'est pourquoi, pour la prochaine étape il a été envisagé de réformer la méthode de découpage précédente utilisée pendant 40 ans, afin d'aboutir à une nouvelle géographie prioritaire plus simple et lisible.

Encadré 26



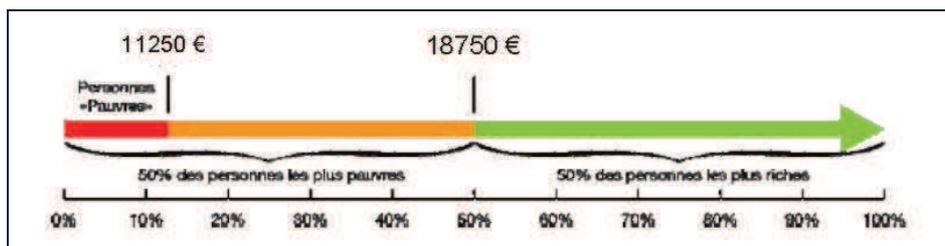
Source : Ministère Délégué à la Ville - CIV

La nouvelle méthode s'inscrit donc dans l'objectif de simplification de l'action publique. Elle a fait l'objet d'un consensus entre les 200 acteurs de la politique de la ville qui se sont réunis à cet effet d'octobre 2012 à janvier 2013, et qui a permis de se mettre d'accord sur un critère unique : la part de population à bas revenus dans chaque ville et dans chaque quartier. On observe en effet que cette forme de précarité est à l'origine des autres difficultés que la politique de la Ville a pour ambition de combattre : décrochage scolaire, discriminations et accès à l'emploi, principalement. Le critère de bas revenus sera évalué à 60% du revenu médian de référence, c'est-à-dire à 11 250 € par an. De plus, grâce aux mesures statistiques de l'INSEE, le ministère pourra fournir une cartographie précise de quartiers prioritaires, sur lesquels seront concentrés les crédits de la politique de la Ville. Enfin, d'autres critères, comme l'offre de transports et la présence d'infrastructures entreront en considération dans l'élaboration des contrats de ville.

Tableau 54

<sup>462</sup> Ministère Délégué à la Ville, Secrétariat Général du CIV. *Méthodologie de la nouvelle géographie prioritaire*  
In : Conférence des partenaires *Quartiers, engageons le changement*. Saint Denis, Juillet 2013.

## Un nouveau découpage des zones prioritaires basé sur le Revenu Médian de Référence<sup>463</sup>

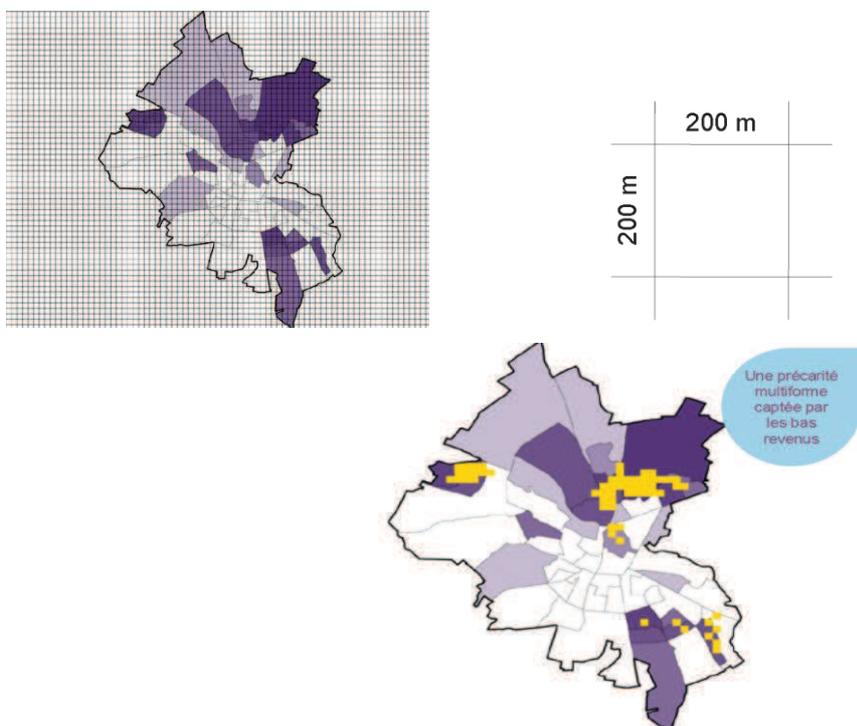


Bas revenus = 60% du RMR (dans les zones de plus de 1000 personnes)

Source : Ministère Délégué à la Ville - CIV

Tableau 55

### La technique du carroyage permettra à l'INSEE d'établir une cartographie précise de nouvelles zones prioritaires



Source : Ministère Délégué à la Ville – CIV

#### ➤ **Le retour de la participation des habitants : l'élément clé du nouveau dispositif**

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux Contrats de Ville, le Comité Interministériel des Villes (CIV) affirme la volonté du gouvernement actuel de renforcer la participation citoyenne dans les quartiers de la Politique de la Ville et d'associer davantage

<sup>463</sup> Ministère Délégué à la Ville, Secrétariat Général du CIV. *Méthodologie de la nouvelle géographie prioritaire*  
In : Conférence des partenaires *Quartiers, engageons le changement*. Saint Denis, Juillet 2013.

leurs habitants aux futurs contrats de ville<sup>464</sup>. La participation des habitants et la démocratie locale ont constitué un objectif de la politique de la ville dès son origine, mais au cours des dernières décennies, sur fond de baisse des subventions pour les projets associatifs et de démantèlement progressif de ce dispositif, les pratiques participatives se sont essouffées. La relance annoncée des démarches participatives n'est donc pas nouvelle. Ce qui est nouveau dans le discours gouvernemental c'est l'introduction de l'expression « *empowerment à la française* » (redonner le pouvoir d'agir collectivement aux citoyens). Les propositions de Marie-Hélène Bacqué et de Mohamed Mechmache missionnés, en janvier 2013, pour faire des propositions sur la participation des citoyens s'inscrivent dans cette nouvelle dynamique. Après avoir auditionné plus de 300 personnes, puis organisé une conférence citoyenne, les 29 et 30 juin 2013, avec plus de 100 personnes pour discuter de leurs propositions. Leur rapport se centre sur la question de la participation des habitants des quartiers de la Politique de la Ville. Les auteurs identifient cinq enjeux :

- Appuyer le développement du pouvoir d'agir ou une démarche d'empowerment (intensification des politiques publiques co-élaborées et s'appuyant sur des initiatives citoyennes. Il s'agit d'encourager, dans les quartiers prioritaires et ailleurs, les initiatives citoyennes et en leur donnant les moyens de se développer.
- mettre les citoyens au cœur des services publics : mieux prendre en compte l'avis des usagers (« faire avec pour faire mieux ») et réaffirmer le rôle des structures relais (ou « intermédiaires ») comme des points d'appui participant à la production des services publics.
- Le changement de regard sur les habitants et sortir de la logique bureaucratique et du chiffre.
- démocratiser la Politique de la Ville
- changer l'image des quartiers, accompagner un renversement de la démarche par la formation et la co-formation

Ainsi selon les texte-cadre du nouveau dispositif, la participation des habitants doit être envisagée dès la phase de diagnostic préalable à l'élaboration des futurs contrats :

*« Cette étape importante doit permettre de rencontrer et d'écouter les habitants, dans leur diversité, en privilégiant ceux qui sont le plus éloignés de l'offre habituelle de participation (jeunes, communautés étrangères, etc.). Elle doit viser à recueillir leur point de vue et leurs analyses sur le fonctionnement du quartier, les difficultés mais aussi les potentialités et les ressources pouvant être mobilisées. Ce travail doit s'appuyer en priorité sur les associations, les intervenants de terrain, les centres sociaux, et les habitants eux-mêmes. Plus le diagnostic sera participatif, plus les actions proposées seront pertinentes et propices à mobiliser les gens eux-mêmes ».*

---

<sup>464</sup> Comité Interministériel à la Ville du 19 février 2013

### ➔ **La participation des habitants, un discours récurrent**

Faire des habitants les acteurs du changement, telle était l'approche préconisée par Hubert Dubedout dans son rapport de 1983. Cette démarche suscita alors une forte attente des professionnels, des citoyens et des associations. Trente ans plus tard, force est de constater que, même si les rapports successifs ont régulièrement réaffirmé cet objectif et si la politique de la ville a constitué un lieu riche d'expérimentations participatives, ce projet reste largement inabouti. La politique de la ville est restée une politique conduite et décidée par le haut, avant tout initiée par des professionnels et des élus locaux<sup>465</sup>. Certes, elle n'a pas été sans effets concrets en termes d'aménagements urbains ou de renforcement des services publics de proximité mais elle n'a pas produit la dynamique sociale attendue. De nombreux dispositifs ont été expérimentés mais ils sont restés au stade de l'expérimentation. Le cumul des savoir-faire permettant une structuration des pratiques, leur généralisation et surtout la transformation des cultures professionnelles, administratives et politiques n'a pas eu lieu. Par ailleurs, la participation dans ses formes institutionnalisées, qu'il s'agisse des conseils de quartier ou des structures propres à la politique de la ville s'est essoufflée. Elle est souvent caractérisée par :

- l'absence des catégories les plus précaires ou des jeunes ce qui a parfois conduit au constat que la participation se faisait « contre eux »
- un enfermement dans la proximité conduisant à laisser de côté les grands enjeux de transformation des quartiers populaires au profit d'un centrage sur la gestion du quotidien,
- l'instrumentalisation du milieu associatif dans une logique de délégation de services publics,
- l'absence de règles du jeu et d'explicitations claires des enjeux de la participation. Une participation le plus souvent sans enjeux et sans effets même si elle déploie parfois une batterie impressionnante d'outils de communication. Ces constats sont sévères ils ne sont pas spécifiques à la politique de la ville mais prennent un relief particulier dans les quartiers populaires tant l'attente et les

Ce rapport a conduit à envisager la co-construction de la politique de la ville avec les habitants. Ainsi des "tables de quartiers" ou des "conseils citoyens," sont expérimentés dans les 12 sites préfigureurs des contrats de ville, avant leur généralisation en 2015. A chacune des étapes de la future rénovation urbaine de leur quartier, les habitants seront également associés. S'agissant des associations, la création d'un outil de soutien à leur financement est proposée, ainsi qu'une plateforme associative et des conventions pluriannuelles d'objectif permettant un financement plus sécurisant sur trois ans. De même, un projet de création d'une fondation régionalisée est envisagé et à l'automne

---

<sup>465</sup> BACQUE Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed. *Pour une réforme radicale de la Politique de la Ville*. Rapport présenté au Ministre Délégué, chargé de la Ville. Ministère Délégué à la Ville. Paris juillet 2013.

2013, un point d'étape sera fait avec toutes les personnes qui ont participé au rapport et à la conférence citoyenne. Un rendez-vous annuel sera mis en place sous forme de « conférence citoyenne ».

#### Encadré 27

##### LA PARTICIPATION DES HABITANTS DES ZONES URBAINES SENSIBLES

Comme précisé précédemment, la participation des habitants ne constitue pas un aspect nouveau de la Politique de la Ville, elle a été évoquée de façon récurrente depuis 1977, date de la mise en place des opérations HVS.

Cette notion a été reprise par les textes fondateurs du Développement Social des Quartiers (1982) qui avait institué des Commissions Locales de Développement Social des Quartiers dont l'objectif était de promouvoir le dialogue et la concertation entre les acteurs locaux : Habitants, associations, écoles, chefs d'entreprise, Chefs de projet, organismes bailleurs, élus et représentants des services de l'Etat et du Conseil Général.

Plus tard, dans les années 1990 elle a été reprise par les Contrats de Ville dont les textes de cadrage précisent qu'aucun Contrat de Ville ne sera retenu s'il ne présente pas la garantie qu'il a été élaboré dans une *dynamique de participation*. Ainsi, la circulaire du Premier Ministre, M. Jospin, du 31/12/98, affirme que « la participation des habitants, qui est au cœur de la Politique de la Ville, doit franchir une nouvelle étape à l'occasion de la préparation de nouveaux Contrats de Ville. Cette plus forte implication conditionne la réussite de ces contrats... ».

Avec l'avènement des CUCS cette question est évoquée de façon rapide au profit d'un discours axé sur les nouvelles procédures (transfert du pilotage du dispositif de l'Etat vers les Communes, nouvelle catégorisation des ZUS, etc.). Progressivement la participation des habitants aux dispositifs de la Politique de la Ville devient une clause de style. Enfin, dans le discours concernant les priorités que les nouveaux contrats de ville devront intégrer à partir du 1er janvier 2015, la participation citoyenne se fait une place de choix. Toutefois, dans la première phase d'élaboration des diagnostics de ce nouveau dispositif très peu d'expériences de participation citoyenne ont été observées.

*Pourquoi parle-t-on autant de participation des habitants et on en fait si peu ?*, s'interroge Maurice BLANC. Selon lui, le premier élément de réponse à cette question est en lien avec la légitimité de la démocratie participative. En effet, faire participer les habitants implique forcément une redistribution du pouvoir et ceux qui ont le pouvoir ne l'envisagent pas forcément. Les élus locaux se posent des questions quant à la légitimité de la participation des habitants et à l'articulation entre *démocratie participative* et *démocratie représentative*. Tout en reconnaissant l'existence de quelques exceptions, l'auteur souligne que certains élus locaux ne croient pas aux vertus de la participation, ils contournent l'obstacle en mettant en place un dispositif de concertation qui leur permet d'envoyer aux autorités de tutelle de beaux rapports sur les améliorations apportées au projet initial tout en se débrouillant pour que les propositions des habitants ne modifient qu'à la marge ce qui a été décidé en cercle restreint, entre élus et techniciens. Un deuxième élément de réponse à cette question, se trouve dans le fait que la participation ne s'improvise pas, mais qu'elle doit se préparer ce qui suppose des compétences techniques en matière d'animation des réunions et de structuration du débat public que certains élus n'ont pas forcément. M. BLANC, reconnaît l'intérêt de ces compétences, mais pour lui, l'essentiel c'est la volonté des élus de partager le pouvoir. Les crédits que l'on consacre au recrutement des techniciens et des personnes compétentes, peuvent permettre de tester la volonté politique des élus. Cependant, ce personnel ne peut agir seul, un technicien ne pourra pas faire de la *démocratie participative* si les élus n'en veulent pas.

Les entretiens effectués, dans le cadre de cette étude, avec les élus locaux, amènent à proposer une troisième hypothèse : Il existe un décalage important entre les définitions que chaque acteur donne à cette notion. Par ailleurs les textes concernant les Contrats de Ville parlent de participation sans définir son contenu ni les instruments permettant de la mesurer. Pour certains, le principal indicateur de la participation des habitants est leur présence aux réunions qu'ils organisent, Pour d'autres, il s'agit avant tout, de la mobilisation des *représentants* de la population (Les associations par exemple). Il y a une troisième catégorie d'élus, pour qui la participation des habitants est l'élément central du Développement Local et elle va au-delà de la simple convocation à une réunion d'information. C'est l'implication des habitants d'un quartier dans les actions qui concernent leur vie quotidienne et leur environnement.

## ➔ Un bilan global mitigé du dispositif

Dans le paysage politique et administratif français, la Politique de la Ville occupe une place importante mais paradoxale : elle vise, depuis quarante ans, à réduire les difficultés des quartiers les plus fragiles et elle doit traiter avec des moyens de plus en plus limités, des problèmes aigus (chômage, pauvreté, ségrégation résidentielle, échec scolaire, violence, délinquance, etc.) et des crises qui se manifestent dans les quartiers défavorisés, mais dont l'origine est sociale et économique. Son intervention reste superficielle, agissant uniquement sur les symptômes<sup>466</sup>, et souvent dans l'urgence.

Par ailleurs, alors que son caractère prioritaire a été affirmé dans les discours des gouvernements successifs, les financements qui lui sont attribués sont régulièrement revus à la baisse. Ainsi, après plusieurs années d'augmentations importantes, (+33% en 1998, +20% en 1999), les crédits qui lui sont attribués ont été régulièrement réduits au cours des 6 dernières années alors que la situation sociale de ces quartiers ne s'améliore pas. Le désengagement progressif de l'Etat de la Politique de la Ville a ainsi été observé entre 2006 et 2012. Dans le Projet de loi des finances 2012, les crédits du programme 147 «Politique de la ville et Grand Paris» diminuent de 88,4 millions en autorisations d'engagement (-14,1 %) et de 75,91 millions en crédits de paiement (-12,1 %)<sup>467</sup> et cette baisse est d'autant plus difficile à accepter que la crise économique et sociale a des effets plus prononcés dans les territoires les plus pauvres.

Par ailleurs, l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) précise dans ses derniers rapports que la réduction des écarts entre les quartiers prioritaires et les villes environnantes, affichée comme la priorité du dispositif depuis ses origines, ne se vérifie pas, bien au contraire, ces écarts demeurent sensiblement stables quels que soient les indicateurs retenus<sup>468</sup>. Ces quartiers continuent donc à se distinguer des autres par leurs indicateurs sociaux qui témoignent de la dégradation constante des conditions de vie de leurs habitants. Ainsi, les quelque 4,7 millions d'habitants des ZUS (7,5% de la population) sont plus jeunes, moins diplômés, plus souvent au chômage et plus souvent d'origine étrangère que dans le reste de la ville. La dépendance aux prestations sociales reste plus forte en zone urbaine sensible qu'ailleurs. En matière de réussite scolaire, les écarts à la moyenne ont tendance à augmenter dans les filières générales. Même si globalement le sentiment d'insécurité recule, il reste plus fréquemment éprouvé en zone urbaine sensible. En matière d'emploi, les écarts se sont même accrus. En ce qui concerne le chômage en 2010, il atteignait 20,9% en ZUS et 10,3% hors ZUS, alors qu'en 2003 il était de 17,3%

---

<sup>466</sup> ANDERSON Antoine. *Politique de la Ville : De la zone au territoire*. SYROS. Paris 1998, p 53

<sup>467</sup> SENAT. *Projet de loi de Finances 2012 : Ville et Logement* - Chapitre II.

<sup>468</sup> ONZUS. *Rapport 2010*. Editions du CIV, Paris, décembre 2010.

en ZUS et 9% hors ZUS. Le taux de chômage des 15-59 ans en zone urbaine sensible est deux fois plus élevé que dans les unités urbaines avoisinantes. vivent sous le seuil de pauvreté. Enfin, les habitants des ZUS se logent bien plus souvent en HLM et, paradoxalement, moins souvent dans de grands logements, alors que leurs foyers sont plus souvent composés de familles nombreuses.

Ce décalage permanent entre des ambitions démesurées (« éradiquer dans ces quartiers la pauvreté et l'exclusion sociale ») et des moyens réduits, limitent la pertinence de nombreux bilans dont ce dispositif a fait l'objet à défaut d'une véritable évaluation. Par ailleurs, les moyens consacrés à ces évaluations n'atteignent pas les niveaux de ceux dédiés à l'évaluation d'autres dispositifs (l'emploi par exemple).

Le rappel de son histoire fait apparaître des oscillations permanentes : entre le quartier et la ville, voire, l'agglomération, entre un Etat animateur et un Etat qui transfère ses compétences aux collectivités territoriale ou bien, entre l'animation sociale et la rénovation du cadre bâti. Cette oscillation, traduit entre autres, la difficulté à trouver le niveau pertinent dans lequel les interventions publiques peuvent s'articuler et prendre sens. La loi du 1er août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et celle du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, créant séparément l'ANRU et l'ACSE, s'inscrivent dans cette évolution laissant place, à nouveau, à une politique centrée sur la rénovation urbaine et des opérations massives de démolition-reconstruction et sur la relance des zones franches urbaines. Qu'il s'agisse des violences urbaines récurrentes ou des situations liées à l'exclusion sociale, l'efficacité de ce dispositif et l'action de l'Etat et des Collectivités Locales se voit sans cesse mise en cause.

Le principal apport de la Politique de la Ville a été de révéler les dysfonctionnements urbains, de pallier "le manque de moyens ou les dysfonctionnements des politiques dans les quartiers" et d'interroger les pratiques et méthodes d'intervention dans les quartiers défavorisés. Par ailleurs, lorsqu'on observe la force de l'action associative et le renforcement du travail en réseau dans ces quartiers on peut se demander ce que seraient devenus ces quartiers sans la mise en œuvre de ce dispositif. Cependant, plus qu'un processus, la Politique de la Ville reste un ensemble de procédures complexes et superposées, même si elle a participé à la nécessaire modernisation de l'action publique questionnant le mode de gestion de l'espace urbain, facilitant l'accès aux services publics, organisant le débat sur les politiques publiques dans les quartiers défavorisés. De même, malgré un discours récurrent sur la participation de la population, cette dernière demeure une clause de style. Globalement le dispositif a été conçu dans une logique verticale des institutions vers la population des quartiers défavorisés. Dans d'autres termes, ce sont les

institutions et plus précisément, l'Etat qui décide de l'avenir de ces quartiers. Les habitants sont peu associés aux décisions qui concernent leur propre environnement.

Dans le cadre de cette étude, l'analyse de ce dispositif me conduit à sa mise en perspective avec l'expérience latino-américaine et tout particulièrement aux programmes de Développement Communautaire qui furent imposés par les Etats Unis avec l'aval et le soutien de l'ONU aux pays sous-développés de l'Amérique Latine ; bien que les contextes et les époques soient fort différents, la démarche et le sens que l'on accorde à la participation de la population à la conception de projets la concernant, semble la même. A cela s'ajoutent des procédures longues et complexes, ainsi que des textes très techniques, accessibles exclusivement aux acteurs institutionnels et à un public averti. Nombreuses sont les associations de quartier qui ont dû abandonner des projets en raison de la complexité et de la lenteur des procédures permettant d'obtenir un financement ou de la difficulté à comprendre un texte. Les effets démobilisateurs de ces dispositifs nous semblent inévitables.

Enfin, malgré le fait que la Politique de la Ville a été intégrée aux dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale, elle n'a pas réussi à enrayer les processus de ségrégation dans les quartiers en difficulté : dégradation des conditions de vie de leurs habitants, discriminations à l'embauche et au relogement, manque de solidarité entre collectivités locales pour répartir harmonieusement le parc de logements sociaux, "gentrification" des centres-villes, flambée des loyers, principalement. Malgré les bonnes intentions affichées, ce dispositif n'a pas de prise sur les déterminants de l'exclusion sociale qui sont à chercher en dehors du quartier, dans l'organisation même de notre société. Comme le souligne Maurice Blanc, la question de son efficacité reste encore posée.

*« Lorsqu'on observe les actions menées dans le cadre de la Politique de la Ville depuis 1977, on peut faire le constat d'un grand écart entre le discours et la pratique : Au départ, l'objectif était de mener une action massive et de courte durée. Des crédits ont été alloués pour ces mesures provisoires et aussi pour la sortie de ces mesures. Cependant aujourd'hui, le nombre des quartiers concernés par la Politique de la Ville est en augmentation... »<sup>469</sup>.*

Je rejoins l'auteur lorsqu'il souligne que, par rapport aux enjeux et aux ambitions affichées, les résultats des dispositifs mis en place depuis de nombreuses années *sont modestes et décevants*. Pour lui, la question essentielle posée par ces dispositifs est l'articulation des mesures économiques et sociales avec des aménagements spatiaux. En France, une confiance excessive est faite au remodelage de l'espace :

---

<sup>469</sup> Extrait de l'Intervention de M. BLANC lors du Colloque «*Contrat de Ville et Travail Social* », organisé par le Conseil Général de Meurthe et Moselle, le 15.02.00

« *Oubliant la leçon de la rénovation urbaine des vieux quartiers centraux dans les années 1960, on reprend aujourd'hui la même expression pour désigner la démolition-reconstruction des grands ensembles et leur transformation par de grands projets architecturaux qui sont censés contribuer à la résolution des problèmes sociaux* »<sup>470</sup>

Marion Carrel<sup>471</sup> souligne les mécanismes de défaut de représentation et de publicisation entre habitants et institutions qui ne sont pas sans conséquences sur le renforcement de certains stéréotypes selon lesquels les habitants seraient des sauvages n'ayant pas une véritable volonté de participer. « *...Tandis que les habitants, porteurs d'exigences citoyennes, désespèrent du politique dans une sorte de soupçon généralisé qui se transforme parfois en « rage », les agents institutionnels les saisissent en retour comme incapables de se comporter en citoyens responsables...* » . Elle montre également que lorsque des tentatives de mobilisation collective des habitants émergent pouvant remettre en question les décisions publiques, elles sont freinées. Ainsi, les problèmes importants peuvent être tout simplement ignorés et les conflits qui n'ont pas pu s'exprimer de manière démocratique peuvent ressortir plus tard sous des formes plus ou moins violentes. L'auteur dégage dans son analyse trois facteurs pouvant expliquer les difficultés de la politique de la ville en matière de participation des habitants :

- La complexification des procédures et l'accroissement de la distance relationnelle entre les services en charge de sa mise en œuvre et les habitants. Les dispositifs se sont en effet superposés successivement sur des périmètres différents, sans faire l'objet d'un pilotage commun. Le transfert d'une partie des compétences de la politique de la ville aux communes et EPCI a en outre complexifié davantage cette politique contractuelle. En outre, les dispositifs sont basés sur des démarches descendantes qui visent à traiter les quartiers sur un mode essentiellement urbanistique, contrairement à ce qui se passait dans la période du « *développement social urbain* ».
- Les évolutions sociales, politiques et économiques intervenues depuis la fin des années 1970 ont entraîné le déclin des initiatives collectives des habitants des quartiers d'habitat social, avec le départ des classes moyennes et l'effritement de la société salariale. Or, l'offre de participation des institutions a continué de se développer sur le modèle de la concertation avec des associations actives et puissantes, alors même que l'organisation collective des habitants prenait une forme beaucoup moins déterminée qu'à l'époque des « *luttres urbaines* ».

---

<sup>470</sup> BLANC Maurice, « *La politique de la ville : une « exception française » ?* », In *Espaces et sociétés* 1/ 2007 (n° 128-129), p. 71-86. [En ligne : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2007-1-page-71.htm>].

<sup>471</sup> CARREL, Marion. *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26, 2006. pp. 649-656 [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc\\_0291-4700\\_2006\\_num\\_26\\_1\\_1803](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2006_num_26_1_1803)].

- les processus de ségrégation socio-spatiale particulièrement forte en France et la mise en œuvre d'actions ciblées sur des territoires et des individus « *en difficulté* », basées sur des démarches descendantes associées à des pratiques dans lesquelles les étrangers n'ont pas, entre autres, le droit de vote, apparaît comme un frein à la participation d'une grande partie des habitants des quartiers de la Politique de la Ville.

Par ailleurs, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays où les actions collectives et la participation citoyenne sont des composantes de base du Travail Social, les travailleurs sociaux français centrent leurs actions sur l'intervention individuelle et l'assistance aux plus démunis, restant globalement éloignés des actions de développement social en général et de la Politique de la Ville en particulier. Lors des enquêtes menées dans le cadre de cette thèse, les travailleurs sociaux interrogés ont témoigné de leurs difficultés à s'impliquer dans un domaine qui leur paraît éloigné de leurs missions habituelles et pour lesquelles ils n'ont pas acquis, lors de leur formation professionnelle, le bagage méthodologique nécessaire à la mise en place de ces actions.



*Quartier La Côte des Rpses- CoT*

## Encadré 28 *INTERVENTIONS SOCIALES ET EMPOWERMENT*

Dans la langue anglaise, le sens initial du terme *empowerment* est essentiellement technique. Il désigne un mécanisme de dévolution du pouvoir de décision dans les organisations. On trouve les premières traces de l'utilisation « sociale » de ce terme au début du XXe siècle aux États-Unis dans le contexte du mouvement de revendication du droit des femmes. Il est alors utilisé pour synthétiser une revendication générale d'acquisition d'un pouvoir de participation aux décisions politiques. Très vite l'utilisation de ce terme se généralise au point de s'appliquer à toute forme de revendications destinées à permettre l'acquisition d'une plus grande participation aux décisions politiques sociales ou économiques. La notion d'empowerment devient particulièrement populaire suite au mouvement de revendication des droits civiques de la communauté afro-américaine conduite par le pasteur Martin Luther King.

Bien que plusieurs générations de travailleurs sociaux utilisent ce terme depuis déjà quelques décennies, c'est surtout à partir des années 70 que la notion d'empowerment fait son entrée dans les pratiques sociales nord-américaines. À cette époque, « *la guerre à la pauvreté* » lancée par le président Johnson quelques années auparavant n'a pas permis d'éradiquer les problèmes sociaux générés par le modèle économique américain. Parallèlement, de plus en plus de voix s'élèvent pour dénoncer les effets pervers des pratiques sociales traditionnelles. On met notamment en évidence, les tendances des professionnels de l'action sociale à recourir à l'infantilisation, à la stigmatisation ou à ce que Ryan appelle la « double victimisation », c'est-à-dire au fait de reprocher aux personnes en difficulté de ne pas réussir à « *s'en sortir malgré l'aide qu'elles reçoivent* ». La finalité traditionnelle des interventions des travailleurs sociaux, qui consiste essentiellement à faire en sorte que les personnes s'adaptent à leurs conditions de vie, est également fortement mise en question. On s'indigne notamment du fait que rien n'est tenté pour réduire les inégalités sociales et économiques considérées comme responsables de l'essentiel des problèmes sociaux. C'est dans ce contexte que l'empowerment est intégré à l'ensemble des pratiques sociales.

En France, l'importation de ce terme est récente, toutefois, à partir des années 50 sont observés dans ce pays des pratiques et des mouvements sociaux qui rejoignent les principes de l'empowerment outre-Atlantique, principalement, les mouvements d'Éducation Populaire et du Développement Social Local. C'est au cours de la dernière décennie que ce terme fait son entrée dans le champ des interventions sociales et en particulier du Travail Social dans un contexte marqué par de profondes mutations socio-économiques et par d'importantes transformations des conditions d'exercice des professions de l'action sociale. Face à l'aggravation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ces professions ont dû adapter leurs modes d'intervention. La réforme des formations sociales et notamment celle des Assistants de Service Social a rendu obligatoires les cours de méthodologie de l'intervention sociale à caractère collectif (ISIC). Celle-ci existait depuis les origines du travail social mais elle était peu reconnue et valorisée par les organismes employeurs des travailleurs sociaux et également par les professionnels eux-mêmes, habitués à centrer leur action sur la méthodologie d'intervention individuelle (ISAP) et dont l'un des inconvénients est de psychologiser et d'individualiser des souffrances qui dépassent largement la seule dimension personnelle. L'empowerment ou le développement du pouvoir d'agir des citoyens propose de répondre à ce contexte en incitant l'utilisateur à se prendre en charge. Cette approche nécessite un changement fondamental de posture de la part de l'intervenant qui doit renoncer au présupposé d'expertise et prendre en compte des connaissances expérientielles des personnes et des groupes. Chacun étant en capacité de tirer des leçons de ses expériences de vie, les plus démunis ne sont pas que des personnes à qui enseigner, elles sont aussi des sources de savoir. Il ne s'agit plus de repérer dans un bureau les besoins et la demande d'un usager et de définir un plan d'aide pour lui en s'appuyant sur le savoir-faire d'un intervenant, mais d'associer ceux que l'on veut aider à la recherche de solutions. Il s'agit de faciliter la participation et l'investissement des usagers à l'élaboration de leur propre diagnostic ainsi qu'à la recherche de leurs propres solutions, ensuite de l'accroissement de sa capacité technique à y participer, du développement de son estime de soi permettant d'y croire et enfin du déploiement de la conscience critique de ses atouts et des ses fragilités.

La portée et les transformations visées par cette méthode sont à l'origine d'une controverse qui oppose, d'une part, les tenants d'une lecture optimiste de l'empowerment, vecteur de démocratisation et de rupture des rapports de domination entre la société civile et l'État, d'autre part, les sceptiques qui insistent davantage sur l'effet somme toute limité de ces dynamiques sociales et politiques sur la remise en question de ces rapports et, enfin, les critiques pour qui l'empowerment répond à une instrumentalisation par l'État de mouvements sociaux réformateurs afin de légitimer le virage néolibéral. Cette thèse se place dans une lecture sceptique, voire critique, dans la mesure où les rapports de domination ne sont pas remis en question et que la capacité de l'État à peser sur sa propre transformation, à modifier sa structure et la nature de ses politiques en fonction des impératifs liés au néolibéralisme, reste bien limitée.

L'empowerment se rapproche dans ses principes d'action des méthodes d'intervention collective propres au Travail Social dont celle du travail Social Communautaire développée dans la 3<sup>ème</sup> partie de cette thèse.

### Source :

BACQUE Marie-Hélène. *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. La Découverte, Paris, 2013.

JOUVE Bernard. « *L'empowerment : entre mythe et réalités. Entre espoir et désenchantement* ». In *Géographie, Économie et Société* N°8-2006. pp. 5-15

Le BOSSE Yann. « L'approche centrée sur le développement du pouvoir d'agir, une alternative crédible ? ». In *Journée Nationale d'études optimistes*. ANAS ; Montpellier Novembre 2008. [En ligne : <https://www.google.fr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=qu'est+ce+que+l'empowerment%3F+ANAS>].

## 2.2 PAUVRETE, MARGINALITE ET EXCLUSION SOCIALE AU PEROU

### a) Regard rétrospectif du traitement de la pauvreté au Pérou

Dans les pays du tiers Monde, la question de la pauvreté peut être comparée à celle que l'Europe avait connue au XIX<sup>ème</sup> siècle, avec une forte interrogation sur les liens entre pauvreté et citoyenneté; mais également avec des réponses fondamentalement différentes, Comme le soulignent Bruno Lautier et Pierre Salama, les mesures assistantielles qui ont pu être mises en œuvre constituent le support principal du clientélisme y compris celles des institutions internationales. La question de la pauvreté débouche ainsi sur la *soumission politique des pauvres, obstacle à une démocratisation qui a pourtant porté cette question sur le devant de la scène*<sup>472</sup>.

Au Pérou, des réalités et des représentations diverses du pauvre et de la pauvreté ont coexisté à travers le temps : celles des habitants des Andes et des métis, avec celles du monde occidental. Avant la colonisation espagnole, par exemple, l'essor de l'empire Inca n'a pas empêché l'existence d'individus et des communautés qui possédaient moins de biens et de pouvoir que d'autres et qui avaient, au sein de leurs propres ethnies, des positions sociales différentes. Toutefois, la façon dont on concevait alors la pauvreté était différente de celle que les péruviens ont aujourd'hui. Dans la langue quechua<sup>473</sup> le terme « *wakhcha* » (pauvre) a été traduit par les dictionnaires du siècle XVI comme « *orphelin* » (*au sens de celui qui n'a pas ou peu de parentèle*). Selon la vision des indiens péruviens de l'époque, la richesse était étroitement liée aux réseaux familiaux et sociaux, à la qualité de la terre et des ressources naturelles dont on disposait<sup>474</sup>. Les possibilités d'accès à la richesse individuelle et familiale étaient déterminées par la taille de la famille et par les ressources naturelles dont elle disposait. Cette forme d'organisation sociale basée sur la famille et la communauté a perduré pendant la période de la colonisation espagnole avec une tendance à l'extinction. Actuellement elle n'est plus prédominante mais elle existe encore dans certaines régions des Andes.

---

<sup>472</sup> LAUTIER Bruno, SALAMA Pierre. *De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde*. In: *Tiers-Monde*. 1995, tome 36 n°142. Pauvretés (sous la direction de Bruno Lautier et Pierre Salama). pp. 245-255.

<sup>473</sup> Le *quechua* était avec l'*aymara* l'une des langues les plus répandues de la civilisation Inca. Elle est encore parlée au Pérou (4 millions d'habitants), en Bolivie (3 millions d'habitants) et dans d'autres régions des Andes.

<sup>474</sup> FERNANDES FONTENOY Carlos. *Elites, Políticas y Pobreza en el Perú Republicano/ Una Vision Panorámica*. IN *Perú, Política y Pobreza*. Instituto Demócrata para Asuntos Internacionales (INDI). Lima 2003, pp. 47- 51. [http://www.ndi.org/files/1931\\_pe\\_probeza\\_010105.pdf](http://www.ndi.org/files/1931_pe_probeza_010105.pdf)

Depuis la colonisation espagnole jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle la pauvreté renvoyait plutôt à la condition d'exclusion et de relégation des indiens dont l'origine était souvent attribuée à des problèmes individuels tels que l'alcoolisation, la consommation des feuilles de coca et le manque d'instruction. Après la proclamation de l'indépendance, la question de la condition sociale de l'indien fut reléguée à un deuxième plan. Deux courants s'y opposaient : d'une part le courant conservateur qui s'inscrivait dans la continuité de la tradition coloniale et qui avait une position de dévalorisation, voire de mépris, envers les indiens et leur pauvreté. Pour ce courant, l'indien était un sauvage qu'il fallait conduire vers la civilisation, c'est-à-dire vers la culture des anciens pays colonisateurs, jugée supérieure car provenant d'une « race supérieure ». D'autre part, un courant libéral dont les défenseurs exprimaient une certaine sympathie et de la compassion pour les indiens pauvres<sup>475</sup> qu'ils considéraient comme des enfants qu'il fallait protéger jusqu'à leur majorité.

Pour ce faire, il fallait les éduquer et les éloigner des vices tels que l'alcool et la coca. Les moyen privilégiés pour aider les indiens à devenir des citoyens était d'une part l'instruction et d'autre part, l'accession à la propriété (de leurs terres). Il est à noter qu'à cette époque, il existait des Etats libéraux oligarchiques qui octroyaient le droit de vote uniquement aux propriétaires et aux riches en général ce qui pouvait expliquer le choix de Simon BOLIVAR (Venezuela) , principal leader de la lutte pour l'indépendance, d'octroyer aux indiens des terres appartenant à l'Etat. Ainsi, une loi de 1828 accordait des titres de propriété aux indiens et aux métis installés dans les terres de l'Etat.

Les mêmes mesures avaient été prises en faveur des combattants de la lutte pour l'indépendance. De mon point de vue, ces dispositions vont constituer les prémices des futures réformes agraires basées sur l'utopie libérale de la construction d'une société de petits et moyens propriétaires terriens

<sup>475</sup> PORTOCARRERO Gonzalo. Conservadurismo, Libe Pensamiento Político Peruano. Instituto DESCO, Lima 1987, p. 60.

#### Encadré 29 Tupac Amaru II.

**Descendant en ligne paterne de Tupac Amaru I, dernier Inca, José Gabriel Condorcanqui, appelé « Tupac Amaru II », prend, en 1780, la tête d'un mouvement de révolte contre les représentants de la couronne espagnole à Tinta (Cuzco), Pérou. Il réunit une armée d'indiens et occupe plusieurs provinces. Après plusieurs siècles d'oppression, les indiens se lèvent et pillent les maisons des colons espagnols. Plusieurs d'entre eux sont tués.**

**Les impôts excessifs, les travaux forcés (mita) et les abus des représentants de la couronne espagnole au Pérou furent à l'origine de la révolte des indiens.**

**Trahi par ses officiers, Tupac Amaru sera capturé par l'armée espagnole en 1781 et condamné à mort. Il devra assister à l'exécution de toute sa famille avant d'être écartelé sur la place principale de Cuzco. Lors de son exécution il prononça la célèbre phrase « *Je reviendrai et nous serons alors des millions* ». La rébellion de Tupac Amaru et son exécution marqueront la mémoire du peuple péruvien et influenceront ultérieurement d'autres mouvements de contestation.**

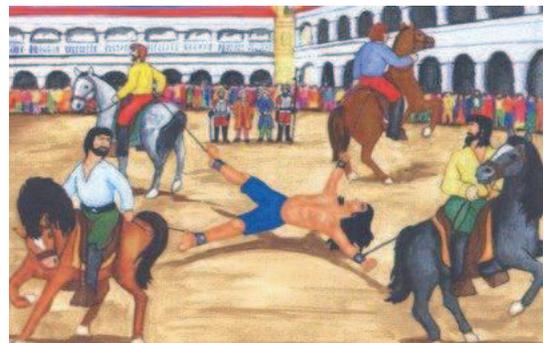


Image : <http://realpolitik.com.ar/nota.asp?id=2131>

garantissant la liberté individuelle et la citoyenneté.

Toutefois, ces dispositions auront du mal à être appliquées et tout au long de la période de construction de la République au Pérou (1821-1920), les représentations conservatrices et libérales de la pauvreté et des pauvres vont coexister s'étendant par la suite à d'autres catégories telles que les métis, les noirs, les asiatiques, les ouvriers et les paysans.

Le pouvoir de l'oligarchie péruvienne n'avait pas de limite et il s'appuyait sur l'exploitation des indiens. La face « visible » de la réalité sociale de ce pays se déroulait alors sur la côte, entre blancs et métis, dans les quartiers résidentiels de Lima où fleurissaient, sur fonds de coups militaires répétés, le positivisme, le libéralisme et même le marxisme.

La face cachée de cette réalité se trouvait dans les villages de la Cordillère des Andes où les indiens, soumis à la domination des propriétaires terriens blancs ou métis, vivaient de nouvelles formes de pauvreté et d'esclavage.

Les mouvements de contestation des indiens, devenus « campesinos » (paysans) n'avaient pas cessé malgré le départ des espagnols, influencés entre autres, par la rébellion de Tupac Amaru. A partir des années 1920, font leur apparition de nouvelles approches théoriques de la réalité sociale péruvienne influencées principalement par le marxisme et le christianisme social. En effet, sous l'influence de Manuel Gonzales Prada<sup>476</sup>, de la « Génération du 900 », de la révolution mexicaine et de la révolution russe, émerge dans la scène politique et intellectuelle des années 1920 la *Génération Socialiste* avec deux leaders : Victor Raul Haya de la Torre (qui fondera par la suite l'APRA, parti populiste) et Jose Carlos Mariátegui (Fondateur du Parti Socialiste péruvien).

Au départ, les deux auteurs basent leur analyse de la pauvreté et de la condition des indiens sur la théorie marxiste soutenant que le principal problème des indiens, voire de la majorité des pauvres, était économique. Mariátegui ajoute que ce dernier était étroitement lié à la question de la propriété de la terre :

*« Toutes les thèses sur le problème des indiens qui ignorent ou éludent son caractère essentiellement socio-économique, constituent des exercices théoriques stériles...la critique socialiste apporte un nouvel éclairage et cherche ses racines dans l'économie du pays et non dans ses mécanisme administratif, juridique ou ecclésiastique ni dans sa pluralité de races ou encore, dans ses conditions morales et culturelles. La question indigène découle de notre économie, elle a ses racines dans le régime de la propriété de la terre. Toute tentative de la résoudre par des mesures administratives ou policières, par des méthodes pédagogiques ou des travaux de*

---

<sup>476</sup> Anarchiste et aristocrate, Manuel Gonzales Prada fut la principale personnalité de la génération positiviste, ainsi que du modernisme littéraire et de la lutte anticléricale au Pérou, en vogue à cette époque en Europe et particulièrement en France. Il souligne la nécessité de rompre avec l'héritage colonial espagnol, le principal apport de ses travaux a été la place des indiens en tant que protagonistes principaux des changements de la société péruvienne. Son discours au Théâtre Politeama à Lima, en 1888 est éloquent : « ...les créoles, métis et étrangers qui habitent la terre situé entre le Pacifique et les Andes ne constituent pas le véritable Pérou, la nation est constitué par les indiens disséminés dans la bande orientale de la Cordillère des Andes ... »

*voirie, doit être considérée comme superficielle ou secondaire tant que subsiste la féodalité des grands propriétaires terriens... »*<sup>477</sup>

La pauvreté émerge au Pérou comme une conséquence de la conquête espagnole qui avait instauré violemment un régime féodal, ainsi que la déstructuration du système économique et social de l'empire Inca organisé autour des « ayllus » ( familles élargies et communautés) qui se chargeaient de la distribution des parcelles de terre ainsi que de la prise en charge, par un système d'entraide, des personnes âgées et des handicapés. Tous les membres de la communauté avaient le nécessaire pour vivre et la mendicité n'existait pas. Avec l'introduction du système féodal, les espagnols imposèrent l'expropriation des terres aux indiens, qui, dépouillés de leurs biens, sont obligés de travailler dans les *haciendas* ou dans les mines. Aux indiens pauvres vont s'ajouter progressivement des métis et des esclaves noirs importés d'Afrique par les Espagnols puis, à l'époque de la République, des chinois arrivés au Pérou pour travailler pour des sociétés chargées de l'extraction à la main du *guano des îles*<sup>478</sup>. Ainsi, le *féodalisme colonial* fut remplacé pendant la période de la République par ceux que certains auteurs appellent le *féodalisme créole*<sup>479</sup>. La « hacienda » coloniale fut remplacée par la « hacienda créole », toutes deux basées sur l'exploitation des indiens et des métis pauvres. Selon José Carlos Mariátegui, cette exploitation des indiens avait augmenté pendant la période de la République en raison principalement de la disparition des lois espagnoles qui la freinaient.

Par la suite, ce système féodal va coexister avec un nouveau système économique et social émergent qui engendre également la pauvreté : le capitalisme. Ce dernier émerge, comme partout en Amérique Latine, sous sa forme impérialiste : ce ne sont pas les bourgeoisies nationales qui le conduisent; mais le capital étranger qui, en installant des « *enclaves* » dans l'industrie agricole, l'extraction du pétrole et dans les mines amorce le processus d'industrialisation dans ce pays. Les entreprises étrangères instaurent de nouvelles formes de production et d'exploitation des indiens, métis pauvres, noirs et chinois, ainsi que d'autres formes de reproduction de la pauvreté. José Carlos Mariátegui<sup>480</sup>, Victor Raul Haya de la Torre<sup>481</sup> et d'autres intellectuelles vont alors apporter

---

<sup>477</sup> MARIATEGUI Jose Carlos. *7 essais d'interprétation de la réalité péruvienne*. François Maspero – « Textes à l'appui ». Paris, 1968, pp. 50-51.

<sup>478</sup> Utilisé principalement comme engrais, le guano est récolté sur diverses îles du Pacifique ( par exemple les îles Chincha près de Lima au Pérou), ou d'autres océans, comme l'île Juan de Nova. Ces îles ayant été habitées par les oiseaux marins pendant des siècles, le guano s'est accumulé sur plusieurs mètres d'épaisseur.

Le guano a été récolté au Pérou, de 1820 à 1860, par des compagnies privées ou publiques pendant des siècles sur les côtes du Pérou et exportés vers les Etats Unis, le Royaume Uni et la France principalement

<sup>479</sup> FERNANDES FONTENOY Carlos. Ibid, pp. 56.

<sup>480</sup> Ecrivain, journaliste et activiste politique, **José Carlos Mariátegui** (1894 - 1930) dont la pensée a marqué durablement les générations postérieures dans tout le continent sud-américain, est considéré comme l'un des socialistes latino-américains les plus influents du XX<sup>e</sup> siècle. Son œuvre la plus connue, *Sept essais d'interprétation de la réalité péruvienne*, rédigée en 1928, demeure un livre phare en Amérique du Sud. Obligé de s'exiler en Europe en raison de son radicalisme politique, il s'installe en France où il entre en contact avec le groupe Clarté Il travailla toute sa vie en faveur du développement d'un socialisme

un nouvel éclairage sur la pauvreté. Pour eux, il ne s'agit pas d'un problème racial, culturel ni éducatif, mais d'un phénomène dont les racines se trouvent dans l'organisation social et économique de la société. Ce sont donc, les systèmes féodal et capitaliste qui le « produisent » à travers leurs différentes formes de production et d'exploitation. C'est pourquoi, l'alternative proposée par les deux auteurs était de remplacer le système féodal ainsi que les formes initiales du capitalisme par un nouveau système économique et social permettant le bien-être pour tous (socialisme). Mariátegui défend l'idée que la transition vers le socialisme pourrait s'opérer sous la forme d'un collectivisme traditionnel comme le pratiquaient les indiens avec une étape intermédiaire qu'il avait appelée la phase « *démocratique bruceuse* » pendant laquelle seraient expropriées les terres des grands propriétaires terriens pour les distribuer entre les coopératives et les paysans pauvres et où serait abolie toute forme de travail forcé et gratuit. Haya de la Torre quant à lui, évoquait une phase intermédiaire de construction d'un « *Etat anti-impérialiste* » avec une *transition vers le socialisme* dans laquelle la nationalisation des terres et de l'industrie ainsi que la suppression du système féodal seraient mise en œuvre.

Si les deux auteurs se rejoignent au départ quant à l'analyse marxiste de la pauvreté et du changement social au Pérou, leurs divergences sont mises en évidence entre 1923 et 1929. En effet, alors que Haya de la Torre s'éloigne progressivement du marxisme en soulignant les effets positifs du capitalisme impérialiste (entrée des capitaux, création d'emploi) et en accordant aux classes moyennes, ainsi qu'aux intellectuels un rôle essentiel dans la conduite de la révolution, Mariátegui maintient les postulats de la théorie marxiste relatives à la lutte des classes et au rôle primordial du prolétariat et du peuple en général, dans la conduite de la révolution. Il est à noter que pour que son parti, APRA soit légalisé, Haya de la Torre fit dériver son alignement politique vers la droite, et dès les années 1950, il avait abandonné la plupart des idéaux du progressisme socialiste. De plus, son pouvoir sur le mouvement qu'il avait créé, engendra des comportements sectaires et autocratiques, ainsi que la défection de certains jeunes dirigeants de l'APRA qui se sont tournés vers la gauche marxiste.

A partir de 1925, la question de la réforme du système féodal ainsi que celle de l'octroi des terres aux indiens seront intégrées aux programmes des candidats aux élections présidentielles. Par ailleurs, l'analyse de la pauvreté au Pérou va suivre la même évolution

---

péruvien, qui ne soit pas la simple transposition au Pérou d'un modèle européen. Il créa, en 1928, le Parti Socialiste Péruvien et en 1929 il participe à la création de la Confédération Générale des Travailleurs Péruviens.

<sup>481</sup> Homme politique, fondateur du parti Alliance Populaire Révolutionnaire Américaine (APRA), **Victor Raúl Haya de la Torre** (1895-1979) a été candidat à la présidence de la République péruvienne en 1931, 1961 et 1962. Il est emprisonné pendant 15 mois et son parti est interdit jusqu'en 1934 puis de 1935 à 1945. élu président de l'Assemblée Constituante de 1978 qui promulgue la Constitution de 1979. Le 12 juillet, il signe cette nouvelle constitution sur son lit de mort. Il ne verra pas son parti gagner, avec le jeune leader Alan García, les élections de 1985 et 2006, au bout de 60 ans de lutte politique.

qu'en Europe au XIX<sup>ème</sup> siècle, avec une forte interrogation sur les liens entre pauvreté et citoyenneté<sup>482</sup>. La question des droits sociaux et économiques va également se poser au Pérou. Avec, en arrière-fond, la révolution russe, une première réponse sera apportée : la création de la sécurité sociale pour les ouvriers en 1936. De même, dans la période 1948-1956, sont créés la sécurité sociale pour les autres catégories de travailleurs, le Ministère du travail et des Affaires Indigènes ainsi que le premier Plan National d'Éducation.

Avec des investissements importants dans l'éducation et des tentatives de mise en œuvre d'une réforme agraire, ce pays amorcera, dans les années 1960, son entrée dans une période marquée par des mouvements réformiste et révolutionnaires qui, sous l'influence de la révolution cubaine éclataient partout en Amérique Latine. A cette époque les mouvements des paysans pauvres sans terre sont en ébullition, certains groupes de paysans pauvres conduits par Hugo Blanco<sup>483</sup> envahissent les « haciendas » et procèdent à la répartition des terres.

Dans les années 1950, émergent des partis politiques réformistes (*Action Populaire (AP)*, *Démocratie Chrétienne et Mouvement Social Progressiste*, principalement) dont les propositions étaient influencées par les analyses de Mariátegui, Haya de la Torre ou par les grands courants idéologiques de l'époque dont la social-démocratie, le marxisme et le social christianisme ainsi que par les théories « *desarrollistas* » (développementistes) de la Commission pour l'Amérique Latine (CEPAL) et des théoriciens de la Dépendance tels que Celso Furtado, Théotónio Dos Santos et Fernando Cardoso.

Pour ces derniers la pauvreté dans les pays latino-américains était une conséquence du sous-développement, de ce fait, pour l'éradiquer il fallait favoriser l'émergence, dans les pays pauvres, d'élites nationales capables de diriger un processus visant la rupture des

---

<sup>482</sup> FERNANDES FONTENOY Carlos. *Elites, Política y Pobreza en el Perú Republicano. Una visión Panorámica* IN Perú, Política y Reducción de la Pobreza. Instituto Demócrata para asuntos Internacionales (INDI), pp. 55-57. Lima, 2003. [http://www.ndi.org/files/1931\\_pe\\_probeza\\_010105.pdf](http://www.ndi.org/files/1931_pe_probeza_010105.pdf)

<sup>483</sup> Leader paysan, Hugo Blanco dirige en 1962 une révolte paysanne pendant le gouvernement de facto de Perez Godoy. Membre du Parti Ouvrier Révolutionnaire (POR), il participe en 1958, à une manifestation contre l'arrivée au Pérou du président américain Richard Nixon. Recherché par la police, son parti le transfère à Cuzco, sa région natale, où il devient délégué de la Confédération Paysanne du Pérou. Pendant de nombreuses années, il se bat pour le droit à la terre des paysans pauvres. Le gouvernement répond alors par une répression violente du mouvement paysan. Plusieurs syndicats le désignent pour organiser et diriger l'auto-défense armée (guerrilla). Blanco organise de véritables brigades de paysans armés qui cherchent à envahir et à récupérer les terres des « haciendas » pour les répartir entre les indiens pauvres. Mais les actions de ce mouvement ont eu une courte durée. En mai 1963 le leader est capturé et condamné à mort. Une importante campagne nationale et internationale lancée par la section suédoise d'Amnesty International et relayée par de célébrités telles que Jean-Paul Sartre et Simone de Beauvoir, le sauve de la peine capitale. Il a finalement été condamné à vingt ans de réclusion dans l'île-prison d'El Fronton, à Lima. Comme conséquence de ces luttes, le gouvernement est obligé de légaliser la réforme agraire largement amorcée par les paysans et les guérilleros. En 1970, le gouvernement du Général Velasco Alvarado le libère. Déporté au Mexique, il publie en 1971 son livre « La terre ou la mort ». De retour au Pérou il participe dans l'opposition à la vie politique et publie en 2003 son deuxième livre : « Nous, les Indiens ». En 2010, il parcourt l'Europe où il expose et défend le combat des indiens pour la défense de l'environnement, ainsi que la construction d'un ordre social mondial plus juste et humain.

rapports de dépendance avec les pays riches et de créer les conditions pour le développement économique de ces pays.

Ces théories ont été abordées dans la deuxième partie de cette thèse.

L'alliance entre le parti Action Populaire, la démocratie chrétienne et l'APRA, ainsi que le soutien de l'église, de l'armée et de nombreux intellectuels progressistes, favorise le triomphe aux élections présidentielles de 1963 de Fernando Belaunde Terry (Droite : Action Populaire) qui conduit une politique « *desarrollista* » (développementiste), en vogue à cette époque en Amérique Latine. Selon l'*Action Populaire*, l'une des fonctions de l'Etat était d'élever le niveau de vie de la population afin de contribuer au développement économique et la modernisation de la société péruvienne les moyens pour atteindre cet objectif étant la réforme agraire, l'industrialisation et la mise en place d'une politique de protection sociale.

### Desarrollismo (Développementisme)

C'est un courant économique qui soutient que

- la dégradation des échanges commerciaux internationaux basés sur le schéma *centre industriel - - périphérie agricole* reproduit sans cesse le sous-développement et creuse les inégalités entre les pays développés et les pays en voie de développement.
- les pays sous-développés doivent avoir des Etats actifs, avec leurs propres politiques économiques, qui impulsent l'industrialisation pour atteindre un développement autonome.



Source : Wikipedia

<http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollismo>

Le changement du modèle économique était ainsi envisagé, il devait passer d'un système basé exclusivement sur l'exportation des matières premières (mines, agriculture) à un système de production industrielle permettant d'apporter de la valeur ajoutée aux matières premières, notamment dans les secteurs agricole, textile, de la pêche et de l'extraction /transformation du bois.

Toutefois, les divergences entre les leaders, les intérêts personnels, ainsi que l'incapacité du Président à rassembler autour d'un projet politique cohérent empêchèrent la réalisation de cette grande réforme. L'accentuation de la pauvreté et la mise en attente de la réforme agraire seront alors à l'origine du malaise social et des actions armées mises en œuvre par deux mouvements d'extrême gauche, le Mouvement de gauche révolutionnaire (MIR) conduit par Luis de la Puente Uceda et l'Armée de Libération Nationale (ELN) dirigée par Hector Béjar. Les deux mouvements de guérilleros furent violemment réprimés par l'armée péruvienne.

En 1968, alors que la situation de l'Amérique Latine est critique en raison de son endettement auprès des banques privées principalement nord-américaines, des dictatures militaires se généralisent dans ce continent. Au Pérou, un coup d'état populiste est organisé par le Général Juan Velasco Alvarado qui affiche sa volonté de moderniser le pays et de mettre en place la réforme agraire. Ce coup d'état ouvre la voie à un nouveau type de régime militaire dont le caractère original ne tient pas aux modalités de prise du pouvoir mais à la façon dont ses auteurs conçoivent le régime à mettre en place et qu'ils qualifient de « révolutionnaire ». Il ne s'agit plus d'un pouvoir transitoire entre deux administrations civiles mais d'un véritable gouvernement d'exception plus ou moins long avec des objectifs précis, rejetant les élections et reportant indéfiniment le retour à la normalité constitutionnelle<sup>484</sup>. Il est à noter que le fait que le régime de Velasco Alvarado se proclame « révolutionnaire » n'était pas un fait nouveau, en effet, dans l'histoire des dictatures latino-américaines le terme révolution avait déjà été utilisé par d'autres juntas militaires pour désigner les « discontinuités politiques » ou les « changements de gouvernement non constitutionnels »<sup>485</sup>. Le discours du Général Velasco Alvarado s'inscrivait dans le courant *développementiste* prônant le développement de l'industrialisation substitutive des importations, la protection des industries nationales ainsi que la nationalisation de certaines entreprises étrangères. L'analyse de la situation économique et sociale du Pérou dans cette période met en évidence, d'une part, un niveau de croissance économique élevé (+ 10,3% entre 1959 et 1966) et d'autre part, une situation sociale extrêmement dégradée pour la majorité de la population qui se retrouvait confrontée à la pauvreté, exclue des avantages et de la richesse produites par le modèle économique primaire exportateur ; mais également de la vie politique. Ainsi, l'opulence des bénéficiaires de cette croissance coexistait avec la pauvreté.

L'Etat péruvien n'a pas été au service de l'ensemble des péruviens. Jusqu'à la 2<sup>ème</sup> moitié du XXI<sup>ème</sup> siècle il s'agit d'un Etat avec des bases sociales extrêmement limitées et orientées quasi exclusivement sur le secteur urbain et qui n'a pas réussi à promouvoir la démocratisation de la société ni à réduire les inégalités sociales.

Ces constats appellent de ma part une réflexion fondamentale quant au lien entre pauvreté et démocratisation. Si l'on tient compte de cette rétrospective le traitement de la pauvreté aura été d'abord et avant tout, le rabattement dans l'ordre social de préoccupations ou de fantasmes moralistes, hygiénistes, voire totalitaires, de philanthropes, prêtres, intellectuels et dames de charité. De même qu'en France comme au Pérou, il n'est pas possible de construire une démocratie sur la pauvreté. Sans transformation dans le domaine socio-économique la démocratie devient une construction

---

<sup>484</sup> ROUQUIE Alain. *Révolutions militaires et indépendance nationale en Amérique Latine* IN Revue Française de science politique N° 5, 1971, pp. 1045-1046. [En ligne] <http://www.persee.fr>

<sup>485</sup> ROUQUIE Alain. Ibid

théorique et abstraite. En effet, la démocratie suppose de permettre à chaque personne d'apporter sa contribution au bien commun ; or, dans les espaces ordinaires de démocratie élective ou participative actuels, il n'y a pas eu et il n'y a pas de place réelle pour des citoyens vivant la pauvreté. Encore aujourd'hui, les principaux concernés par la pauvreté, les pauvres eux-mêmes sont absents des débats autour de leur situation. Ils sont perçus au mieux comme des personnes dont il faut s'occuper, dont il faut améliorer le sort, des personnes à réinsérer dans une société où les normes ont été érigées sans eux.

### **b) L'Etat péruvien et les Objectifs de Développement du Millenium**

Le Pérou est signataire de la déclaration du Millenium de l'ONU. Dans les années 1990, période de référence pour l'évaluation des ODM, l'Etat péruvien traversait une profonde crise et son action auprès de la population était marquée par les inégalités, voire par la discrimination. Les réformes mises en place dans cette période ont permis la modernisation d'une partie de l'action publique, l'équilibre macro-économique et celui des finances publiques, ainsi que les programmes sociaux dits « focalisés ». Toutefois les réformes institutionnelles préconisées par le « Consenso de Washington »<sup>486</sup>, notamment en matière d'éducation et de santé, n'avaient pas été mises en œuvre. Par ailleurs, les problèmes de corruption et de violation des droits de l'homme dévoilés à la fin du régime du Président Alberto Fujimori dégradèrent davantage l'image des institutions publiques.

Dans les années 2000 la modernisation de l'Etat devint une priorité. Dans ce cadre, la mise en place de la décentralisation, qui avait été reportée à plusieurs reprises, fut mise en œuvre avec l'introduction de l'échelon régional et des systèmes de participation citoyenne. Le rapport sur le Développement Humain de 2009, fait état d'une faible participation citoyenne mais également d'une présence inégale, voire d'une absence des services publics en fonction des régions, les services publics étant concentrés principalement sur les capitales côtières . Malgré les améliorations annoncées sur certains secteurs, la montagne et la forêt Amazonienne demeurent les régions les plus dépourvues de ces services.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, le Ministère du Développement et de l'Inclusion Sociale, créé en 2011, a restructuré et réorganisé les programmes sociaux dont la caractéristique commune est le ciblage de certains publics en particulier dont Les programmes « Juntos »(ensemble), « Cuna Más »(Berceau plus) et « Pension 65 », entre autres. De même, afin d'articuler les programmes et les politiques publiques, des

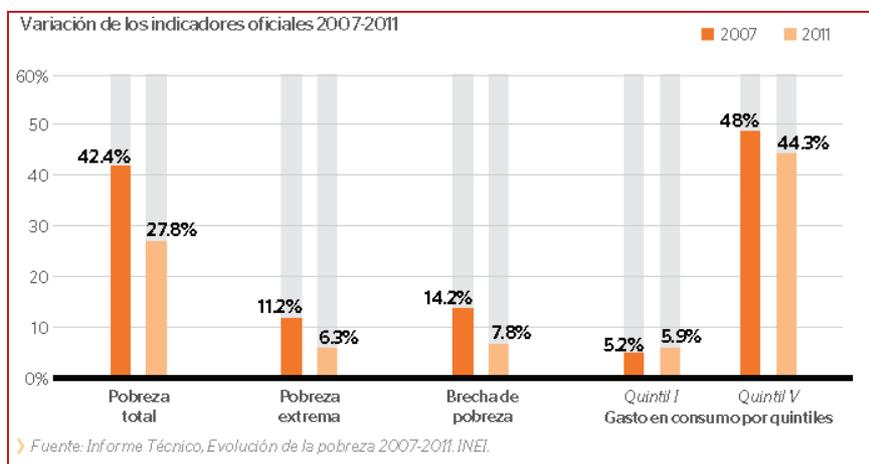
---

<sup>486</sup> Le *consenso de Washington* est une instance créée en 1989 permettant à certaines organisations économiques internationales (FMI, BID, BM) de formuler des mesures de politique économique pour les pays latino-américains, afin de résoudre principalement les problèmes de dette externe de ces pays

instances de concertation et de participation citoyenne ont été mises en place. Selon les chiffres officiels<sup>487</sup>, ces programmes ont permis d'atteindre en grande partie les Objectifs du Millénaire fixés par l'ONU. En ce qui concerne le premier objectif : *réduire de moitié la proportion de personnes dont le niveau de revenu est inférieur au seuil de pauvreté extrême* d'importants progrès sont constatés. Ainsi, le pourcentage de péruviens vivant dans l'extrême pauvreté est passé de 23%, en 1991, à 12,6% en 2008. L'objectif est de réduire ce ratio à 11,5% après 2015. Le rapport souligné de 2008 à l'échelle nationale a diminué l'incidence la pauvreté dans tous les départements du Pérou, à l'exception de Huancavelica. Entre 2004 et 2008, l'écart de pauvreté a été réduite en moyenne de 5,1 points de pourcentage. En outre, dans les zones rurales, alors qu'une diminution est enregistrée dans l'écart de pauvreté de 5,6%, il est encore élevé (21%).

Toutefois, ce chiffre qu'il faut relativiser du fait des changements des méthodes de calcul du taux de pauvreté par l'INEI, cache des inégalités territoriales. Dans certains départements de la « Sierra » (Andes) et de la « Selva » (Forêt amazonienne), la pauvreté totale atteint toujours le 50% de la population, principalement à Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica et Huánuco. Ces disparités sont également observées au niveau des autres objectifs du millénaire : emploi, éducation, santé (malnutrition infantile chronique principalement).

**Tableau 56**  
**EVOLUTION DES INDICATEURS DE PAUVRETE 2007 - 2011**



**Tableau 57**  
**Evolution des taux d'emploi et de chômage 2004 – 2011**

<sup>487</sup> ONU [En ligne : <http://onu.org.pe/los-odm-en-el-peru/erradicar-la-pobreza-extrema-y-el-hambre/>]

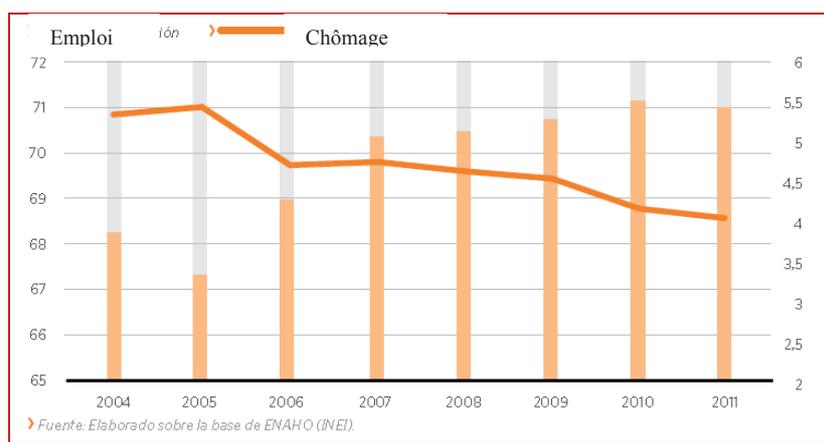
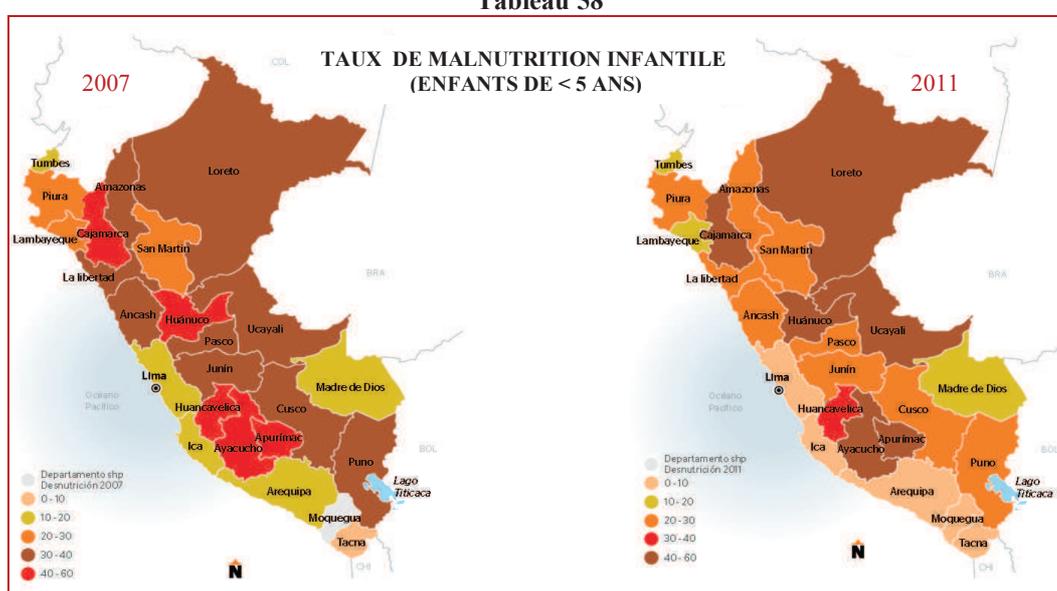


Tableau 58



### ❖ *Le politiques contemporaines de lutte contre la pauvreté au Pérou*

Jusqu'à la 2<sup>ème</sup> moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, les bases sociales de l'Etat Péruvien étaient très limitées. L'étatisation de l'aide sociale a été amorcée dans les années 1936 et encore aujourd'hui elle reste embryonnaire. Dans un contexte où progressivement, la pauvreté devient omniprésente, aux espoirs de développement et de croissance économique des années soixante et soixante-dix, ont succédé des crises économiques et politiques dans lesquelles le surendettement du pays et la paupérisation d'un nombre croissant de Péruviens ont joué un rôle central. La récession économique des dernières décennies a entraîné de graves conséquences, parfois irréversibles, sur la population péruvienne, notamment sur les enfants. Ainsi, le nombre d'enfants et d'adolescents en âge scolaire (entre 6 et 15 ans) qui travaillent ou recherchent un emploi ne cesse d'augmenter et le taux de fréquentation dans le secondaire tend à baisser.

Ces quelques observations donnent une image assez sombre de la situation du Pérou à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle. Les besoins sont non seulement importants, mais tendent plutôt à augmenter, en raison de la dégradation de nombreux services et infrastructures et du maigre budget accordé à des secteurs comme l'éducation ou la santé. L'agriculture, négligée et maltraitée par une politique d'inspiration libérale, se trouve, elle aussi, en déficit, rendant plus précaires les conditions de vie d'un grand nombre de Péruviens qui dépendent directement de la production agricole de leur pays.

Comme pour l'ensemble des pays latino-américains, la politique néolibérale adoptée dans les années 1990 par le gouvernement du président Fujimori avait entraîné une réduction de l'inflation et une augmentation de la croissance économique, mais, elle avait également creusé les inégalités sociales. Au lieu de choisir une politique sociale favorisant une couverture universelle des programmes sociaux; ce régime avait choisi une politique d'assistance, centrées sur des interventions en faveur des populations pauvres, cherchant à compenser leur paupérisation. En effet, sous fond d'accentuation d'un discours récurrent des organismes internationaux (Banque Mondiale, ONU) rendant la pauvreté plus visible, des programmes d'assistance ont vu le jour dans ce pays, essentiellement dans trois domaines : l'alimentation, la santé et la construction d'infrastructures de base. Les secteurs clé telles que l'emploi, l'éducation et la santé, n'ont pas été impactés par ces programmes dont l'objectif réel n'était pas d'agir sur les causes de la pauvreté. Par ailleurs, les problèmes de corruption et de violation des droits de l'homme des gouvernements qui se sont succédés, notamment pendant le régime du Président Fujimori avaient contribué à discréditer les institutions qui étaient à l'origine de ces programmes ainsi que l'Etat en général..

Dans cette période, les méthodes de mesure de la pauvreté ont été considérablement affinées : à côté de la pauvreté strictement monétaire, apparaissent des instruments de mesure et des indicateurs qui font référence aux conditions de vie des populations. À partir de ces critères l'Etat a aboutit à la définition d'un budget et de programmes visant à réduire la pauvreté, ou seulement son amplitude<sup>488</sup>.

Si l'on observe les dépenses en la matière, on constate une nette diminution des enveloppes dédiées aux dépenses sociales (éducation, santé, logement, justice et programmes de lutte contre la pauvreté entre 1980, année qui marque le point de départ d'une nouvelle expérience démocratique au Pérou après douze ans de gouvernement

---

<sup>488</sup> BEY Margueritte. Pérou, quelles politiques de lutte contre la pauvreté ? In *Autrepart* ? 2003/3 N° 27 ; Presses Sciences Po. [En ligne : <http://www.cairn.info/revue-autrepart-2003-3-page-5.htm>].

militaire et 1994<sup>489</sup>. Dans les années quatre-vingt-dix, marqués par la mise en place le programme d'ajustement structurel le plus drastique qu'ait connu le Pérou, on observe en ce qui concerne la répartition des dépenses sociales, une compression des fonctions de redistribution de l'État. Aussi, les programmes « compensatoires » mis en place à partir de 1990 ne représentent-ils pas une part bien importante du budget national. Il convient de rappeler que la politique sociale ne se réduit pas à la lutte contre la pauvreté, mais qu'elle a une fonction d'équité et de bien-être à l'égard de l'ensemble de la population. À partir de 1993, on observe une augmentation relative de la rubrique « autres » par rapport à celles plus traditionnelles de santé et d'éducation dans l'ensemble des dépenses sociales. Cette rubrique « autres » contient pêle-mêle des programmes alimentaires et des programmes visant le développement d'infrastructures sociales et de production. Il s'agit des programmes Foncodes (Fondo de Compensación del Desarrollo Social), Vaso de Leche (bol de lait) et PRONAA. Les gouvernements d'Alejandro Toledo (2001-2006) et d'Alan García Pérez (2006-2011) ont poursuivi avec les mêmes orientations, dont la focalisation des dépenses sur les plus pauvres. Ces programmes ont été administrés par le ministère de la Présidence, celui de la Femme et du Développement humain (Promudeh) et celui de l'Agriculture. Cependant, leur mise en œuvre et leurs résultats, notamment en milieu rural ont régulièrement posé la question de leur coordination et de leur articulation. Les programmes de lutte contre la pauvreté ont été redynamisés avec la création du Ministère du Développement et de l'Inclusion Sociale dont la mission est de garantir l'articulation et la coordination de ces programmes.

L'évaluation des actions menées dans le cadre des ODM 2000-2015, laisse apparaître que malgré les progrès faits notamment en matière de réduction de la mortalité materno-infantile, le Pérou reste encore confronté à de nombreux défis dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. En effet, si la croissance économique a permis une réduction relative de la pauvreté monétaire, les inégalités sociales persistent et se creusent. Ainsi, dans certains départements andins la pauvreté extrême dépasse la barre de 50% (C'est le cas d'Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica et Huánuco) et en ce qui concerne le taux de malnutrition chronique, tandis que dans les zones urbaines, elle atteint 10%, dans les zones rurales elle est de 37%. Aussi, la diminution du pourcentage de personnes atteintes de déficit calorique paraît insuffisante : il est passé de 30% en 2008 à seulement 27,7% en 2011 ce qui pourrait être expliqué par l'augmentation du coût du panier alimentaire entre 2007 et 2010.

Les défis à relever en matière d'éducation restent essentiellement les mêmes : l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et la réduction de l'écart entre

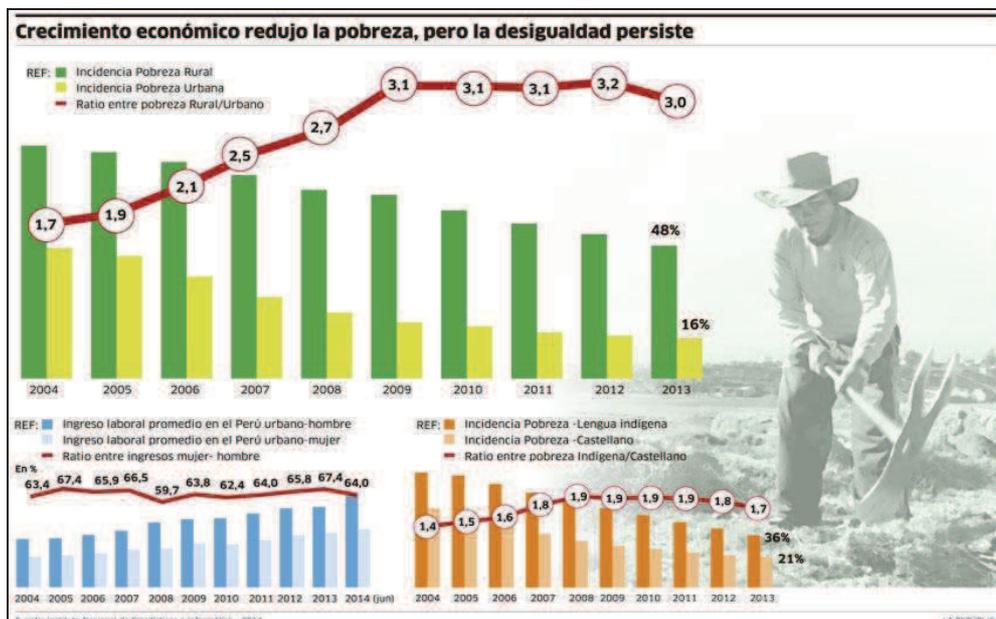
---

<sup>489</sup> BEY Margueritte. Ibid.

l'enseignement urbain et rural, en particulier les enfants avec le castillan comme langue maternelle et ceux qui parlent les langues autochtones. Enfin, très peu de progrès ont été observés en matière de travail féminin, les écarts avec le travail des hommes se creusent, les femmes qui travaillent continuent à être rémunérées 30% de moins en moyenne que leurs homologues masculins. Aussi, il reste beaucoup à faire en matière de réduction des disparités régionales dans l'approche des épidémies et de l'accès aux services de santé.

Tableau 59

**LA CROISSANCE ECONOMIQUE A REDUIT LA PAUVRETE MAIS LES INEGALITES SOCIALES PERSISTENT**



Source : Journal La República, Perú

<http://www.larepublica.pe/infografias/crecimiento-economico-redujo-la-pobreza-pero-la-desigualda-persiste-30-10-2014>



Tableau 60

**MINISTRE DU DEVELOPPEMENT ET DE L'INCLUSION SOCIALE  
DU PEROU**

**FONCODES**  
(Fonds de Coopération pour le Développement Local)  
Promouvoir l'autonomie financière des foyers des zones rurales les plus pauvres en proposant des alternatives économiques et d'emploi en coordination avec les acteurs locaux



**QUALIWARMA**  
(Quechua : Enfant en bonne santé)  
Apporter des aliments et des compléments au sein des établissements scolaires aux élèves du niveau initial et primaire afin de contribuer à une alimentation saine et équilibré en améliorant l'attention et l'assiduité scolaire.



**PENSION 65**

Apporter un soutien financier aux personnes âgées de plus de 65 ans qui ne bénéficient pas d'une retraite ou encore d'allocation et qui vivent, à ce titre, dans des conditions d'extrême pauvreté.  
L'État péruvien délivrera, une pension mensuelle de 125 soles aux foyers comprenant un adulte de plus de 65 ans et une somme de 250 soles pour un foyer abritant deux personnes de plus de 65 ans sans ressource.



**JUNTOS (Ensemble)**  
Programa nacional de Apoyo Directo a los más pobres  
Soutien financier aux familles des zones pauvres avec l'engagement des bénéficiaires de conduire leurs enfants mineurs à des centres de santé et aux écoles. Le programme cherche également à promouvoir et à organiser l'offre des services pour ces familles



**CUNA MAS**  
(Berceau Plus)  
Améliorer le développement physique, cognitif et psychologique des enfants de moins de 3 ans dans les zones de pauvreté et de pauvreté extrême par la création et gestion des services de garde, de scolarité, de santé et d'accompagnement des familles.



**PROGRAMA DE COMPLEMENTACION ALIMENTARIA (PCA)**

---

**FONDO PARA LA INCLUSION RURALE EN ZONES RURALES (FONIE)**

### **3<sup>ème</sup> Partie : A la rencontre des acteurs locaux**



Le sociologue n'est pas seulement un professionnel qui exerce un « métier », une activité définie par des règles et un savoir-faire qui se veulent scientifiques.

Son objet est vivant, pense, agit et réagit. Son « terrain » n'est pas un champ de manœuvre où il se déplace en expert ou en stratège.

D'une certaine façon, il s'engage vis-à-vis de ceux avec lesquels il travaille et sa pratique n'a de sens que s'il ne se nie pas en tant que sociologue et que s'il contribue, par la connaissance qu'il produit, à élever la capacité d'action de ceux qui constituent son objet.

El sociólogo no es solamente un profesional que ejerce un "oficio", una actividad definida por reglas y conocimientos científicos.

Su objeto vive piensa, actúa y reacciona. Su campo de investigación no es una trinchera en la que él se mueve como un experto o estratega.

De alguna manera, se compromete con los que trabaja y su práctica tiene sentido solamente si no niega su estatuto de sociólogo y contribuye, con los conocimientos que produce, a elevar la capacidad de acción de aquellos que constituyen su objeto.

Michel WIEVORKA

(Recherches économiques et Sociales. CORDES N° 10. Avril 1978)

## **CHAPITRE I : Metz- Borny, un quartier en mouvement**



Les quartiers de banlieue montrent en une grande diversité et les formes de sociabilité qui s'y développent peuvent être certes conflictuelles mais aussi représenter une ressource pour leurs habitants. Surtout, les logiques politiques qui s'y réfèrent ont toutes au pire échoué, au mieux marqué leurs limites. Construites sur un postulat selon lequel la question sociale serait réductible à la question spatiale, elles ont préconisé dans un premier temps un traitement spécifique de ces quartiers (sans en donner vraiment les moyens). Mais comment un traitement spécifique aux quartiers dits en difficulté pourrait-il, seul, résoudre les processus de marginalisation en œuvre dans la société dont « la crise » des banlieues n'est qu'un symptôme ?

Marie-Hélène BACQUE  
Jean-Pierre LEVY

Pour un droit à l'existence des quartiers populaires

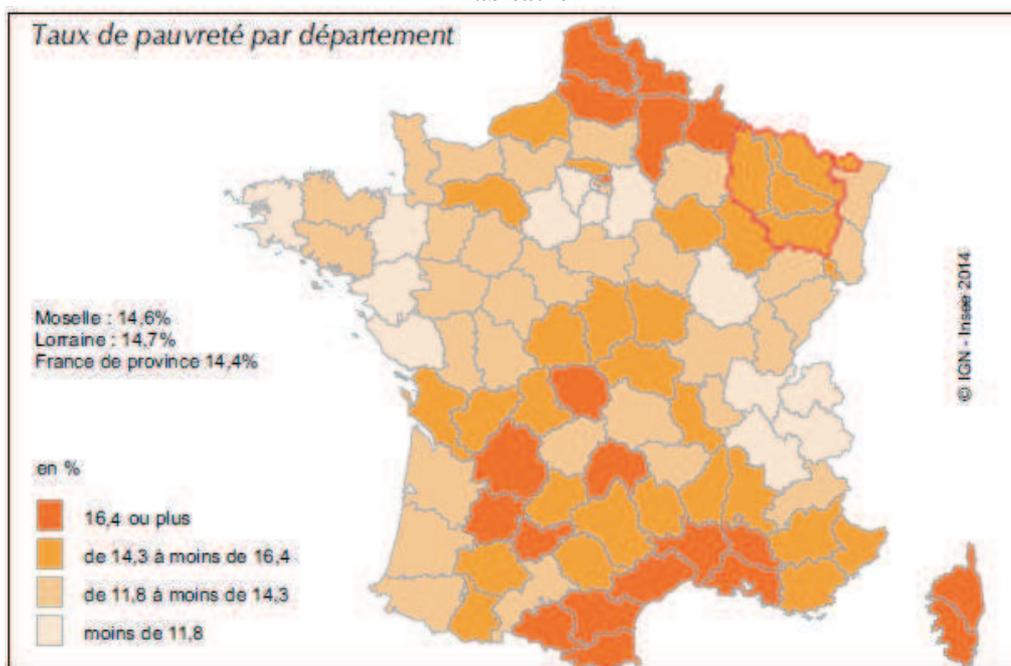
## 1.1 LA PAUVRETE EN MOSELLE

### ❖ *La pauvreté monétaire en Moselle : 1 habitant sur 7*<sup>490</sup>

En France, le seuil de pauvreté est de 977 euros par mois en 2011. En Moselle, 148 000 personnes vivent sous ce seuil, soit près de 15 % de la population, un niveau équivalent à la moyenne nationale. Depuis le début de la crise en 2008, ce sont ainsi 15 000 personnes supplémentaires qui sont devenues pauvres. En Moselle, la pauvreté est essentiellement urbaine. Les agglomérations de Metz, de Thionville et le Val de Rosselle sont les territoires les plus touchés. Les zones périurbaines sont relativement épargnées. Un tiers des familles monoparentales et 18 % des personnes seules sont considérées comme pauvres. 24 000 foyers mosellans perçoivent le RSA socle, soit 6,5 % d'entre eux. La crise économique a frappé plus fortement les ménages déjà fragilisés, comme les familles nombreuses, les familles monoparentales et les jeunes adultes.

L'intensité de la pauvreté permet d'apprécier à quel point le niveau de vie des personnes pauvres est inférieur au seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est intense. En Moselle, l'intensité de la pauvreté de 19,5 montre que la moitié des personnes pauvres vivent avec moins de 80,5 % du seuil de pauvreté, soit moins de 787 euros par mois. La Moselle ainsi que la Lorraine dans son ensemble sont dans la moyenne nationale. L'intensité de la pauvreté a augmenté depuis 2008, signe d'une aggravation de la situation des plus pauvres.

Tableau 61

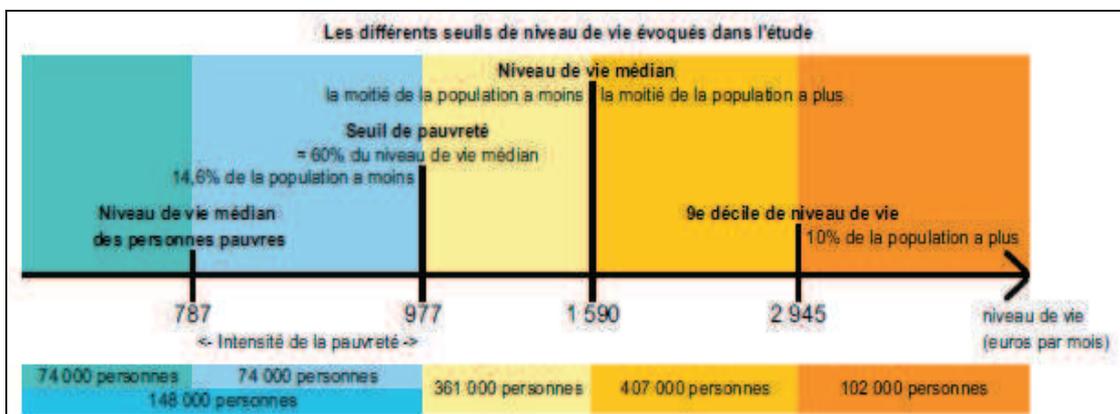


Source : INSEE

<sup>490</sup> Source : INSEE-Lorraine

Comme précisé dans la deuxième partie, il est difficile de donner une seule définition de la pauvreté. En France, la plus couramment utilisée est celle de la pauvreté monétaire : un individu est considéré pauvre si son niveau de vie est en dessous d'un certain seuil. On parle alors de pauvreté relative. Aux États-Unis, la pauvreté est définie en absolu. Est considérée pauvre toute personne

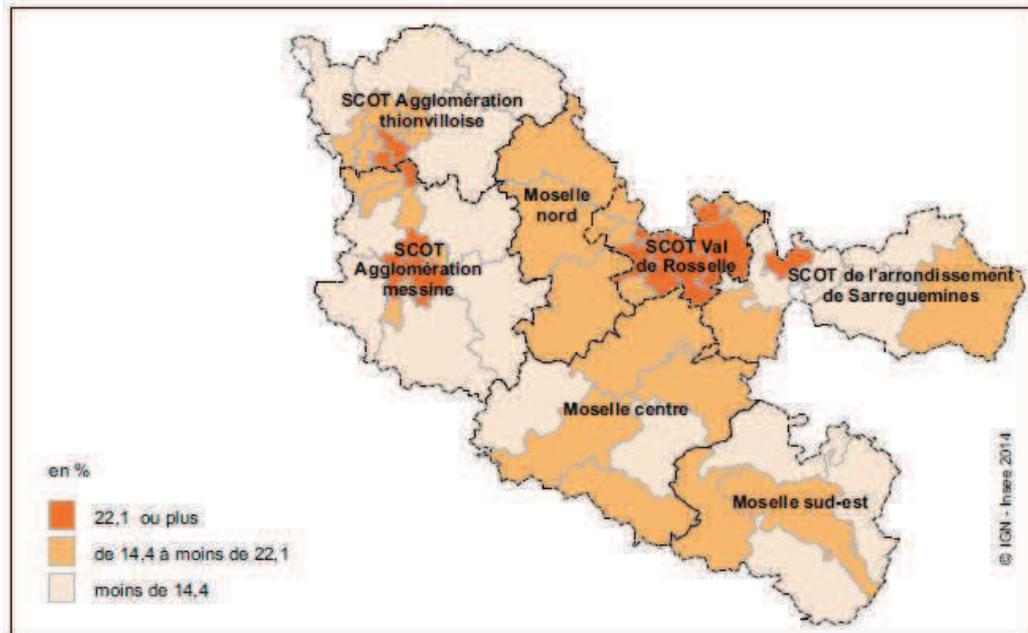
qui ne dispose pas des ressources nécessaires pour acquérir un panier de biens et de services défini. La pauvreté en conditions de vie complète l'approche monétaire avec un côté plus pratique. Elle concerne les ménages qui connaissent des restrictions de consommation, l'insuffisance des ressources, des retards de paiement et des difficultés de logement. L'étude des travailleurs pauvres permet quant à elle de préciser les liens entre marché du travail et pauvreté. La pauvreté extrême, marginale, échappe toutefois à la plupart de ces instruments de mesure. Elle concerne les individus en marge de la société.



### ❖ *La pauvreté en Moselle est essentiellement urbaine*

La pauvreté en Moselle est urbaine. En effet, 87 % des Mosellans à bas revenus vivent en ville, contre 75 % de l'ensemble des Mosellans. Dans les villes du département, un habitant sur cinq est à bas revenus, soit proportionnellement deux fois plus qu'à la campagne. Les couronnes périurbaines des grands pôles urbains sont les territoires les moins frappés par la pauvreté, avec un taux de bas revenus de seulement 8 %. Dans les espaces périurbains des petits pôles et les espaces éloignés des grands pôles, ce taux grimpe à 12 %.

**Tableau 62**  
**TAUX DE PERSONNES A BAS REVENUS PAR CANTON**



Source : INSEE

❖ ***Les mères isolées plus vulnérables face à la pauvreté***

Chez les adultes, le risque d’avoir des bas revenus décroît au fur et à mesure de la vie. Il est trois fois plus élevé avant qu’après 35 ans. La situation sur le marché de l’emploi explique cette différence. Les jeunes adultes sont moins bien intégrés au monde du travail et moins bien payés que leurs aînés. Par conséquent, leurs revenus d’activité sont globalement plus faibles. De plus, ils vivent plus souvent seuls, ce qui augmente encore le risque d’être à bas revenus. En effet, la vie en couple agit comme un rempart contre la pauvreté. Parmi les couples allocataires de la CAF, un sur dix vit sous le seuil de bas revenus, contre un quart des adultes isolés et la moitié des parents isolés. La proportion de ménages à bas revenus augmente avec le nombre d’enfants. Au sein des familles monoparentales, les mères isolées s’en sortent le moins bien. Plus de la moitié d’entre elles ont des bas revenus. Le faible taux d’emploi des femmes et leurs salaires moins élevés en général expliquent cette différence avec les hommes. En effet, seulement 58 % des femmes mosellanes de 15 à 64 ans travaillent, contre deux tiers des hommes.

En Lorraine, 74 400 foyers bénéficient du RSA. En Moselle, 31 300 foyers sont concernés par cette prestation en 2012. La composante activité seule concerne 7 500 allocataires, la

composante socle seule 20 500, et les deux composantes en même temps 3 200. La majoration pour isolement, destinée aux parents isolés, concerne 3 500 familles allocataires. Au total, 64 500 Mosellans vivent dans un foyer allocataire du RSA en 2012, soit 7,4 % de la population de moins de 65 ans. En Lorraine, cette proportion atteint 8,0 %, un peu plus que la moyenne métropolitaine à 7,8 %. Les caractéristiques sociodémographiques des allocataires du RSA sont naturellement très similaires à celles des ménages à bas revenus. Les jeunes et les adultes isolés sont surreprésentés. En effet, il y a trois fois plus de recours au RSA avant qu'après 35 ans, et les adultes isolés (avec ou sans enfant) y recourent six fois plus que les couples.

Entre 2009 et 2012, le nombre d'allocataires du RSA a augmenté de 14% en Moselle, aussi vite qu'au niveau national. Cela représente près de 3 800 foyers supplémentaires. Toutefois, le RSA est un indicateur incomplet de la pauvreté. En effet, le non-recours est très important. Au niveau national, un tiers environ des foyers éligibles au RSA socle ne font pas valoir leurs droits. Cette proportion atteint deux tiers pour le RSA activité. En Moselle, en supposant que le non-recours atteigne les mêmes proportions, on estime qu'entre 28 000 et 30 000 ménages éligibles au RSA n'en sont pas allocataires.

### ❖ *Le travail ne protège pas toujours du risque de pauvreté*

Le travail n'éloigne pas systématiquement du risque de pauvreté ; notamment lorsqu'il s'agit d'emplois précaires. Ainsi, en France métropolitaine, 1 710 000 travailleurs sont pauvres (les ménages de ces travailleurs pauvres comptent 4 150 000 personnes). En Lorraine 50 000 personnes travaillent et perçoivent un salaire tout en vivant dans un ménage pauvre. Elles représentent 6 % des actifs ayant un emploi, soit un point de moins que dans la moyenne nationale. Cette forme de pauvreté, dite *pauvreté laborieuse*, affecte, si l'on y associe les conjoints et enfants des travailleurs pauvres, un total de 140 000 Lorrains. Ce sont plus souvent des hommes que des femmes (55 % contre 45 %), mais la part des travailleurs pauvres parmi les travailleurs est identique pour chaque sexe. Les travailleurs lorrains âgés de 40 à 49 ans sont les plus touchés, avec 8 % de travailleurs pauvres. Les travailleurs de 30 à 39 ans sont les moins touchés (6 %). Cette répartition selon l'âge est la même qu'au niveau de la France métropolitaine.

Entre 30 et 39 ans, les hommes sont plus souvent des travailleurs pauvres que les femmes (26 % contre 20 %). Par contre, les femmes le sont davantage entre 40 et 49 ans (37 % contre 31 %). Avant 30 ans ou après 50 ans, la proportion est la même pour les hommes et les femmes.

❖ ***Département Lorrain le plus concerné par les bas salaires***<sup>491</sup>

En Moselle, 72 000 salariés sont sous le seuil de bas salaires en 2006, soit 23 %. La proportion est de 21,6 % en Lorraine, et de 20,8 % en France métropolitaine. La Moselle est de loin le département lorrain le plus concerné par le problème : le taux de bas salaires est de 19,6 % dans Les Vosges, de 21 % en Meurthe-et-Moselle, de 21,4 % dans la Meuse.

Un travailleur à bas salaire n'est pas nécessairement un travailleur pauvre, même si le seuil de bas salaires est inférieur au seuil de pauvreté : 794 euros net par mois en 2006. Les travailleurs à bas salaire vivant seuls, ou encore ceux qui représentent le seul apport de ressources d'un ménage (adulte d'une famille monoparentale par exemple) sont sous le seuil de pauvreté. En revanche, par l'apport des revenus d'autres membres du ménage, les travailleurs à bas salaire peuvent échapper à la pauvreté. Il est à souligner que c'est dans la zone d'emploi du Bassin Houiller que la proportion de bas salaires parmi les salariés est la plus forte de Moselle (25%, soit un salaire sur quatre). Cinq points la séparent de la zone d'emploi ayant la plus faible proportion, Sarrebourg (20,1%). À Thionville, la proportion est de 23,1%, à Sarreguemines de 22,9%. Elle est de 22,4% dans la zone d'emploi de Metz, la plus peuplée, soit 21 000 bas salaires.



Quartier Le Wiesberg – Forbach

Photo : COT

---

<sup>491</sup> Selon la DARES les emplois à bas salaire sont définis comme les emplois dont le salaire net mensuel est inférieur ou égal aux deux-tiers du salaire mensuel médian de l'ensemble des salariés, ceux-ci étant comptabilisés en personnes physiques. Les très Bas salaires désignent, pour leur part, les emplois dont le salaire mensuel net est au plus égal à la moitié du salaire mensuel net médian. Selon les enquêtes Emploi de l'Insee, le salaire mensuel net médian est passé de 1 156 euros en 1995 (1 486 en euros constants de 2011) à 1 583 euros en 2011. Le seuil des bas salaires est très proche du SMIC à temps plein sur une base mensuelle; en 2011, il s'élevait à 1 055 euros nets mensuels tandis que le SMIC mensuel net moyen était de 1 074 euros (sur la base de 35 heures hebdomadaires).

❖ **La pauvreté particulièrement présente dans les Zones Urbaines Sensibles.**

Parmi les 85 quartiers défavorisés de La Lorraine, 38 sont considérés des *zones urbaines sensibles (ZUS)*<sup>492</sup>. Avec 175 000 habitants, ils regroupent 8% de la population régionale. La région Lorraine arrive au 14<sup>e</sup> rang des régions pour la part de population résidant dans un quartier prioritaire, loin derrière les régions très urbaines comme l'Île-de-France ou le Nord-Pas-de-Calais<sup>493</sup>. Au niveau national, près de 9 millions de personnes habitent dans un quartier prioritaire, soit 15% de la population.

**Encadré 30**

**LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA LORRAINE : LE PLUS SOUVENT MARQUÉS PAR UNE GRANDE PRÉCARITÉ**

175 000 personnes (8% de la population régionale) habitent dans les 85 quartiers prioritaires, dits « *de la politique de la ville* » de Lorraine. Les habitants de ces quartiers disposent en moyenne de 10 400 euros par an et par unité de consommation pour vivre, soit des revenus les plus faibles toutes régions confondues. Ces quartiers constituent de véritables poches de pauvreté au sein de leurs unités urbaines. Toutes les populations fragiles y sont surreprésentées : familles monoparentales, grands ménages, chômeurs, jeunes peu formés, etc. et un renforcement de la concentration des populations précaires de cette région y est observée. Entre 2007 et 2009, le revenu médian a faiblement augmenté dans la plupart de ces quartiers. Cette évolution peut être la conséquence de plusieurs facteurs : le départ des populations les plus aisées et l'arrivée de populations plus pauvres, la stagnation générale des revenus, entre autres. Dans ces quartiers, le chômage est également très élevé : 23% des ménages sont concernés par une allocation chômage, contre 16% dans les unités urbaines. De même, près de deux tiers des jeunes adultes n'ont pas de diplôme supérieur ou égal au baccalauréat (contre 45% dans les agglomérations).

3 groupes sont observés : le premier, intègre 13 quartiers qui font partie de ceux qui souffrent moins dans la région. Le niveau de vie des habitants a augmenté. Par ailleurs, les opérations de rénovation urbaine semblent porter leurs fruits. Un deuxième groupe, contenant 19 quartiers semble moins défavorisés que la moyenne. Sur tous les critères de fragilité, ces quartiers sont mieux positionnés que la moyenne : moins de jeunes peu formés, moins de grands ménages, moins de chômage. Le 3<sup>e</sup> groupe comprend 14 quartiers qui sur l'ensemble des critères de fragilité sont au dessus de la moyenne des quartiers prioritaires avec, toutefois, une surreprésentation des ménages nombreux et de grandes difficultés sur le marché de l'emploi, le chômage est élevé le nombre des jeunes peu qualifiés important.

Les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> groupes comprennent 30 quartiers marqués par une forte pauvreté, il s'agit des quartiers les plus défavorisés de la région : 41% des ménages ont de bas revenus, ce chiffre peut atteindre 61% dans certaines ZUS, c'est le cas de la Cité de la Forêt à Sarreguemines (Moselle) devenu le quartier le plus pauvre de Lorraine.

La situation de Metz-Borny, rattaché au dernier groupe, se dégrade : sa population baisse, mais la pauvreté augmente, signe que les ménages les moins défavorisés quittent le quartier. Il est à noter que ce quartier, toujours concerné par les affaires d'économie souterraine (drogues) et par la délinquance, n'a pas été classé en zone de sécurité prioritaire.

Source : INSEE /CG57 : La Pauvreté en Moselle

<sup>492</sup> Depuis 2006 l'expression *Zones Urbaines Sensibles* est réservée aux seuls quartiers de la catégorie 1 (les plus dégradés). Toutefois, dans le cadre de cette recherche, elle sera utilisée dans son acception la plus large (tous les quartiers de la Politique de la Ville).

<sup>493</sup> RICHEL Damien. *Les quartiers prioritaires en Lorraine, le plus souvent marqués par la précarité*. IN Economie Lorraine N° 37. INSEE. Nancy, Juin 2013.



La Cité de Behren-lès-Forbach

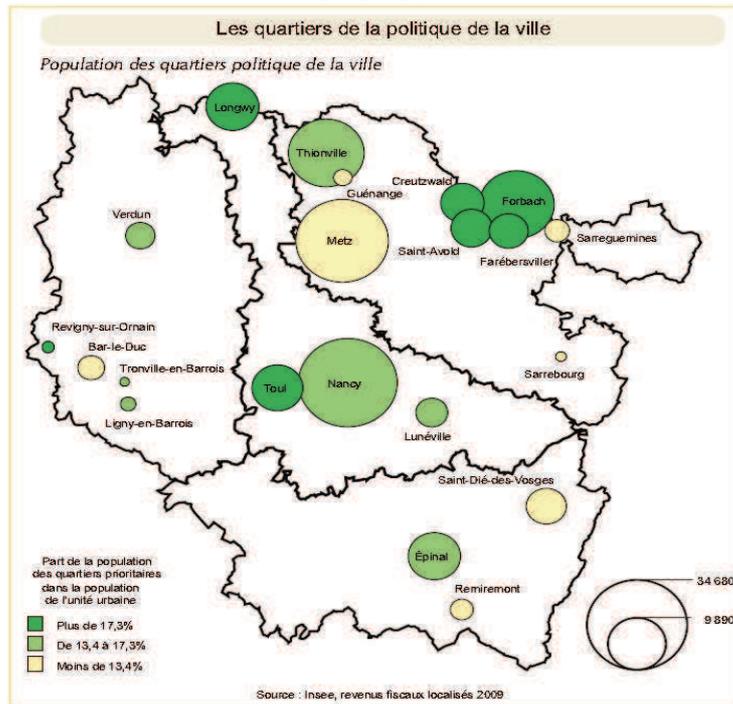
Comme leurs homologues au niveau national, en Lorraine, ces quartiers cumulent des difficultés sociales et économiques : revenus plus faibles, taux de chômage plus élevé, etc.<sup>494</sup>. En Lorraine, ils représentent en moyenne 16% de la population des unités urbaines qui les englobent. Leur importance démographique varie de 3% dans l'agglomération de Sarrebourg à 65% dans l'agglomération de Farébersviller. Globalement, la tendance démographique est à la baisse dans les quartiers politiques de la ville, dans la majorité des régions. En Lorraine, entre 2007 et 2009, ils enregistrent une baisse de 3% de leur population, une des plus fortes décroissances régionales. Par ailleurs, dans certains quartiers ayant bénéficié d'opérations de rénovation urbaine, la volonté de déconcentration de l'habitat a donné lieu à de nombreuses démolitions d'immeubles et à des relogements hors quartier. Les populations nouvellement emménagées dans le quartier ne compensent pas les départs, d'où une baisse de la population.

En ce qui concerne leurs revenus, les habitants de ces quartiers disposent en moyenne de 10 400 € par an et par unité de consommation pour vivre, soit l'un des revenus les plus faibles toutes régions confondues. Par ailleurs, la majorité accueille une importante population à bas revenus (un habitant sur quatre en moyenne) et ils cumulent des difficultés notamment face à l'éducation, à l'emploi (taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes) et au logement. Aussi, on y observe une surreprésentation de la population étrangère.

---

<sup>494</sup> RICHEL Damien. *Les quartiers prioritaires en Lorraine, le plus souvent marqués par la précarité*. IN Economie Lorraine N° 37. INSEE. Nancy, Juin 2013.

Tableau 63



Source : INSEE- Lorraine <sup>495</sup>

En Moselle, 45 *quartiers de la Politique de la Ville*, soit plus de la moitié des quartiers prioritaires de la région, sont recensés dont 14 classés en catégorie 1<sup>496</sup>.

Tableau 64

BASSIN	Quartiers Catégorie 1	Quartiers Catégorie 2	Quartiers Catégorie 3	TOTAL ZUS MOSELLE
Bassin Houiller Lorrain	3	7	7	<b>17</b>
Agglomération Messine	7	1	4	<b>12</b>
Agglomération Thionilloise	4	3	5	<b>12</b>
Sarreguemines	0	3	0	<b>3</b>
Sarrebourg	0	1	0	<b>1</b>
<b>TOTAL QUARTIERS PAR CATEGORIES MOSELLE</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>45</b>

Source : Département de la Moselle DEFI – Mission Politique de la Ville

<sup>495</sup> RICHEL Damien. « Les quartiers prioritaires en Lorraine : le plus souvent marqués par une grande précarité ». In : Economie Lorraine N° 317. Nancy, juillet 2013 p.1

<sup>496</sup> Afin d'établir la géographie prioritaire des villes qui bénéficient d'un Contrat Urbain de Cohésion Sociale, la délégation interministérielle à la ville (DIV) avait établi en 2006, trois catégories de quartiers : **La catégorie 1** concerne les quartiers présentant des difficultés importantes et dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens disponibles est absolument nécessaire. L'essentiel des crédits de la Politique de la Ville sont mobilisés dans ces territoires.

**La catégorie 2** concerne les quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moins importantes mais pour lesquels la mobilisation de moyens spécifiques est néanmoins nécessaire.

**La catégorie 3** concerne les quartiers où les actions à mettre en œuvre relèvent plutôt de la prévention ou de la mobilisation des moyens de droit commun.

Si l'on tient compte du fait que l'expression Zones Urbains Sensibles (ZUS) est réservée par les pouvoirs publics aux seuls quartiers de catégorie 1 et 2, on observe en Moselle 22 ZUS et 23 quartiers prioritaires dont 38 % sont concentrées sur le Bassin Houiller, 26 % sur l'Agglomération Messine et 26 % sur le Bassin Sidérurgique.



*Quartier Ouest Uckange*

**Tableau 65**  
**Population des ZUS en Moselle**

	<b>Moselle</b>	<b>Moselle - Population communale en ZUS</b>	<b>Moselle - Population communale en ZFU</b>
Population totale 2006	1 058 466	80 924	28477
Population municipale 2006	1 036 779	79 530	28041

Source : Insee<sup>497</sup>

Les diagnostics sociaux effectués par la Direction de l'Enfance, de la Famille et de l'Insertion de la Moselle<sup>498</sup> mettent en évidence sur l'ensemble de la Moselle une population des ZUS de plus en plus pauvre, concentrée principalement sur trois secteurs : le Bassin Houiller Lorrain, Sarreguemines et l'agglomération messine. Ces constats sont confirmés par l'étude menée par l'INSEE sur les quartiers prioritaires de la Lorraine qui place les ZUS de la Moselle parmi les plus pauvres de la région, notamment un groupe de 6 quartiers dont la Cité de la Forêt à Sarreguemines, la Cité Arc en Ciel à Freyming

<sup>497</sup> Les populations légales millésimées 2006 sont entrées en vigueur le 1er janvier 2009. Elles ont été calculées conformément aux concepts définis dans le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003. Leur date de référence statistique est le 1er janvier 2006. Les populations en zones urbaines sensibles (Zus) et zones franches urbaines (ZFU) sont les populations légales révisées en mars 2010, calculées par l'Insee selon la méthode de calcul des populations légales 2006 utilisée pour les communes et les zones infra-communales (Précisions sur le calcul des populations en ZUS et ZFU).

<sup>498</sup> ORTEGA-TRUR Carola, MATHELIN Aurélie, JUBERT Violaine, CELIK Sehli, SCWENDIMAN Léa. *Diagnostics Sociaux de la Moselle*. Conseil Général de la Moselle- Université de Lorraine. Metz, 2006-2009

Merlebach et le quartier de Metz- Borny. Selon cette étude, les revenus y sont très faibles, en moyenne 40% du revenu moyen des Lorrains, et varient entre 3 200 et 7 800 euros annuels. Dans ces quartiers, 41% des habitants sont à bas revenus, et même 61% dans la Cité de la Forêt à Sarreguemines, le quartier le plus pauvre de Lorraine. La population baisse, sauf dans le tout petit quartier Arc-en-Ciel de l'unité urbaine de Freyming-Merlebach. La situation de Borny se détériore également et ce, malgré les dispositifs de la Politique de la Ville mis en œuvre. En effet, comme nous le verrons plus loin, sa population baisse, mais la pauvreté augmente, signe que les ménages les moins défavorisés quittent le quartier. Globalement, les 6 quartiers constituent des poches de pauvreté au sein de leurs unités urbaines. Toutes les catégories de population fragiles y sont surreprésentées : familles monoparentales, grands ménages, chômeurs, jeunes, jeunes peu formés, etc.

Dans les deux tableaux suivants on peut observer la position de Metz-Borny par rapport aux autres ZUS de la Lorraine. Concernant l'indice global de dégradation il se place à la 26<sup>ème</sup> position



La Cité de la Forêt Sarreguemines

**Tableau 66**  
**Indicateurs de dégradation des quartiers de la Politique de la Ville en Lorraine**

Type de zonage	Nom de la zone	Taille Pop		Précarité		Situation sociale pop			Mobilité et Log			Formation et emploi				Communes concernées par le quartier				
		Population des ménages fin 2009	Evolution relative de la population des ménages de fin 2007 à fin 2009	Revenu par unité de consommation médian 2009	Evolution relative revenu / unité de consommation médian 2007-2009	Part de la population à bas revenus 2009	Evolution relative de la part de la population à bas revenus 2007-2009	Indicateur de jeunesse fin 2008	Part des ménages d'au moins 6 personnes fin 2009	Indicateur de monoparentalité avec jeunes enfants fin 2009	Part des ménages locataires fin 2009	Part des ménages installés depuis moins de 5 ans fin 2009	Part jeunes adultes sans diplôme de niveau au moins égal au bac début 2007	Part des ménages concernés par une allocation chômage 2009	Evolution relative de la part des ménages concernés par une allocation chômage 2007-2009		Indicateur d'activité des 25-64 ans fin 2009	Part des employés et ouvriers dans la population active occupée début 2007		
<b>MOSELLE</b>																				
UU	Unité urbaine de Farébersviller	57	8164	-0,5	12330	3,2	15,1	1,8	1,48	4,7	3,4	72,2	6,4	40,9	65,0	24,4	6,2	64,3	79,4	
ZUS	CITE*	57	5309	-5,5	10351	2,8	20,0	1,8	1,45	5,2	4,0	96,6		40,3	70,8	26,5	5,8	58,4	87,6	Farébersviller, Théding
UU	Unité urbaine de Creutzwald	57	17316	0,9	15951	3,4	10,2	5,0	1,03	2,5	3,1	47,9	17,4	39,2	59,2	20,1	5,9	69,2	71,4	
ZUS	BRECHELBERG, FATIMA, GARANG	57	5401	-0,5	14939	1,8	13,0	-2,1	1,02	2,6	3,2	51,0	30,3	33,7	68,3	21,9	4,1	66,5	73,4	Creutzwald
ZUS	MAROC	57	1409	-0,1	10343	-2,2	26,0	13,5	3,27	6,5	5,7	91,3		41,9	74,9	26,2	4,1	54,0	85,3	Creutzwald
UU	Unité urbaine de Saint-Avoid (partie française)	57	36122	0,4	16410	4,4	9,8	10,1	1,25	2,5	3,3	49,3	13,4	42,8	55,0	19,0	6,8	71,9	68,6	
ZUS	CITE DU FURST	57	2533	-2,5	11693	0,2	15,9	-9,5	1,52	5,4	3,9	70,7		39,9	75,6	24,1	1,9	64,6	85,0	Folschviller, Valmont
ZUS	CARRIERE WEHNECK	57	2544	-2,7	9027	-4,5	29,9	9,9	2,16	5,0	5,8	87,8		50,2	69,1	29,7	7,9	64,0	87,6	Saint-Avoid
NQP	Cité Colline	57	877	-2,1	15155	4,2	2,1	-29,3	0,62	1,2	2,7	79,9	0,0	34,0	60,7	13,6	2,2	59,6	86,9	L'Hôpital
NQP	Le Faubourg	57	291	1,7	7613	-14,6	39,2	24,5	4,72	4,5	9,9	100,0	97,3	62,2		36,9	9,8	66,3		Saint-Avoid
UU	Unité urbaine de Sarrebruck (ALL) - Forbach (part)	57	85890	-1,4	14854	2,4	12,6	5,3	1,10	2,8	3,4	56,1	11,6	41,5	59,4	19,7	7,5	68,2	73,9	
ZUS	CITE	57	6583	-5,4	9392	3,6	26,1	7,2	1,30	6,4	3,8	99,3		44,8	72,3	26,0	15,7	55,3	91,9	Behren-lès-Forbach
ZUS	BELLEVUE	57	698	-14,4	6303	-10,5	46,3	10,6	3,82	3,7	8,1	81,1		63,3		26,6	10,1	61,1	78,4	Forbach
ZUS	WITSBERG, HOMMEL	57	2991	-2,6	9249	-0,7	25,2	10,9	1,44	6,8	5,1	86,7	42,5	46,8	68,5	28,5	16,2	55,7	89,7	Forbach
ZUS	CITE DES CHENES	57	1174	-10,8	10519	9,4	23,4	-4,9	1,65	8,2	8,0	94,3		43,0	69,3	21,8	-12,7	55,2	88,6	Hombourg-Haut
ZUS	LA CHAPELLE*	57	2944	-9,3	9414	5,9	23,5	-2,5	1,80	7,8	4,9	97,3		44,2	79,9	27,0	8,7	49,0	92,5	Freyming-Merlebach, Hombourg-Haut
NQP	Cité Belle Roche	57	1810	7,8	15636	5,5	3,9	-12,3	0,66	0,7	2,9	69,9	2,9	36,1	52,0	15,5	15,1	66,5	84,0	Cocheren
NQP	Le Bruch	57	2156	-2,9	13469	1,6	19,2	3,0	1,57	3,0	5,9	52,9		37,7	64,2	20,3	11,0	61,5	74,7	Forbach
NQP	Winterhubel	57	853	-5,1	11122	4,6	23,5	-8,7	1,46	3,4	6,8	98,2	42,7	43,5	76,9	24,6	26,3	66,8	89,5	Petite-Rosselle
NQP	Grosskirfeld	57	679	-8,6	8699	10,2	34,2	-2,0	3,00	1,9	7,7	89,6	77,3	66,2	86,0	31,2	1,3	61,6	89,0	Stiring-Wendel
NQP	Arc en Ciel	57	206	12,6	7555	-15,0	34,5	5,1	1,12	9,6	2,7	83,6	53,4	71,2		32,9	-1,4	51,4		Freyming-Merlebach
UU	Unité urbaine de Sarreguemines (partie française)	57	29545	0,8	16895	2,7	10,9	10,7	1,15	2,1	3,5	48,8	11,0	43,6	49,8	17,4	8,8	74,2	65,9	
ZUS	BEAU SOLEIL	57	1357	-0,2	7534	-1,9	37,1	3,3	3,78	5,9	8,0	100,0	93,9	53,4	72,4	31,5	14,4	63,1	86,3	Sarreguemines
NQP	Cité de la Forêt	57	366	-2,4	3193	-38,0	60,7	12,6	14,91	20,4	16,5	100,0	84,5	66,0		25,2	19,6	48,8		Sarreguemines
NQP	Allmend/Vieux Chêne	57	400	-1,5	9649	-2,9	24,8	28,8	2,06	2,5	9,4	100,0	69,4	38,1		26,9	22,1	65,3	89,0	Sarreguemines
NQP	Marichers	57	160	2,6	6788	-2,6	41,9	10,7	1,36	0,0	9,5	100,0	0,0	41,9		24,3	13,5	43,3	86,1	Sarreguemines
UU	Unité urbaine de Sarrebourg	57	15225	-1,8	17127	4,5	9,7	0,7	1,11	2,1	3,2	47,9	6,4	46,8	47,5	16,2	10,0	75,0	66,3	
NQP	Cité Lorraine	57	396	-21,1	7776	9,6	31,8	-22,5	2,90	10,2	2,5	87,3		37,3	79,6	34,7	5,7	52,3	91,0	Sarrebourg
UU	Unité urbaine de Thionville	57	127684	0,4	16905	7,1	9,6	-16,1	1,09	2,1	3,3	46,3	17,9	44,9	44,0	15,3	7,7	61,6	69,2	
ZUS	REMELANGE	57	5202	0,3	11659	6,3	18,7	0,3	1,20	5,3	4,4	69,2	59,5	42,6	55,1	22,8	1,7	61,3	80,5	Fameck
ZUS	COTE DES ROSES	57	3644	-2,1	10961	-1,7	20,1	-1,5	1,64	3,4	6,1	82,3	64,5	46,3	64,7	20,9	13,1	63,7	84,3	Thionville
ZUS	QUARTIER OUEST	57	1560	-12,1	9177	0,9	25,8	3,0	1,74	5,4	6,3	91,6	79,2	46,9	71,4	27,0	3,4	59,2	85,3	Uckange
ZUS	HEXAGONE	57	2018	1,2	8514	-3,4	34,1	19,4	4,08	7,0	9,1	77,1	56,4	60,9	71,5	23,6	3,3	58,6	85,8	Yutz
NQP	Champagne-Argonne	57	468	-2,0	12760	0,1	11,5	-19,0	1,88	0,9	5,5	92,7	89,0	48,2		28,4	55,3	72,7	85,3	Florange
NQP	Havange Centre	57	1966	-0,4	12906	3,4	16,7	-17,2	0,77	2,0	5,0	56,8	2,1	52,0	54,0	18,3	19,7	59,8	81,4	Havange
NQP	Cité des Grands Bois	57	335	0,0	10610	18,4	28,1	2,2	4,41	4,3	9,4	100,0	94,9	49,3	62,9	23,9	18,7	68,2	85,3	Havange
NQP	Millaire/Prés de Saint-Pierre	57	1948	0,6	11560	5,3	24,2	1,2	1,06	1,5	3,8	85,3	77,3	48,1		16,9	-4,9	60,8	75,6	Thionville
NQP	La Cité	57	791	1,0	15036	7,3	14,5	34,0	1,50	3,6	4,3	69,3	56,8	42,2		18,5	24,1	70,9	84,0	Yutz
NQP	Acacias/Val de Terville	57	2462	1,0	14909	2,0	11,7	12,0	2,16	2,0	5,1	74,0	55,9	55,4	43,0	19,7	15,8	66,1	70,1	Terville
UU	Unité urbaine de Guénange	57	9511	2,5	17664	4,1	5,0	1,3	1,21	1,9	2,8	31,5	17,9	37,9	45,7	14,5	11,9	64,4	70,5	
NQP	SAMEC	57	1196	-0,7	10667	-5,3	16,0	14,2	1,74	4,0	8,2	94,5	81,7	44,5	63,4	23,9	35,0	64,7	91,9	Guénange
UU	Unité urbaine de Metz	57	273977	-0,1	17719	5,2	10,0	-1,0	1,17	2,0	3,7	54,1	21,7	49,1	41,6	16,3	9,9	75,0	60,9	
ZUS	FROIDCUL	57	2053	-1,1	13841	3,0	13,2	5,4	0,99	4,7	3,2	32,3	22,8	35,2	64,1	18,3	4,2	66,2	79,9	Moyeuve-Grande
ZUS	BELLECROIX	57	2750	-4,0	9012	-2,4	33,3	8,8	1,98	3,8	9,3	87,6	80,1	51,9	74,7	22,4	2,9	70,1	87,7	Metz
ZUS	BORNY (HAUTS DE BLEMONT)	57	8202	-2,6	6906	-1,4	41,5	7,6	3,83	9,7	7,3	82,2	74,0	52,6	76,9	30,8	8,2	62,2	85,4	Metz
ZUS	CHEMIN DE LA MOSELLE	57	998	-20,8	7473	18,0	36,6	-15,6	1,90	7,1	8,4	93,8	88,0	54,9		24,2	21,7	53,2	89,3	Metz
ZUS	HANNAUX, FRECOT, BARRAL	57	876	-3,8	6826	3,6	44,4	7,9	3,02	11,7	5,3	84,4	78,4	58,2	84,6	28,4	-3,9	56,9		Metz
ZUS	SAINTE-LOI, PRE GENIE*	57	8222	-1,6	9332	1,3	28,2	5,5	2,24	6,0	5,2	85,3	77,5	46,6	69,0	28,3	8,7	65,4	85,1	Metz, Woippy
NQP	Patrotte	57	848	-14,4	6875	4,6	42,3	-1,3	3,30	5,8	12,8	98,2	94,8	58,4	80,1	27,8	5,9	59,1	84,6	Metz
NQP	Roi	57	1116	-0,7	11566	-8,5	23,3	16,9	2,66	2,8	8,8	92,3	85,4	51,4	68,5	28,7	12,4	75,2	84,0	Woippy
NQP	Marc Sanquier	57	735	-0,8	15089	-0,8	11,3	74,3	0,99	0,8	2,8	87,9	79,4	52,0	51,7	13,6	-6,0	79,3	76,3	Montigny-lès-Metz
NQP	Giraud	57	2183	-1,2	16211	3,6	9,6	6,3	0,94	1,8	4,4	79,2	50,7	45,0	50,7	16,6	22,7	77,1	71,8	Montigny-lès-Metz
NQP	Saint-Exupéry	57	2150	-3,1	13894	-1,1	15,6	2,9	1,34	2,5	5,7	80,5	57,9	49,0		19,6	15,6	77,9	76,7	Montigny-lès-Metz

Source : INSEE

Traitement : Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) – Centre des Ressources Politique de la Ville de Lorraine (CRPVL)

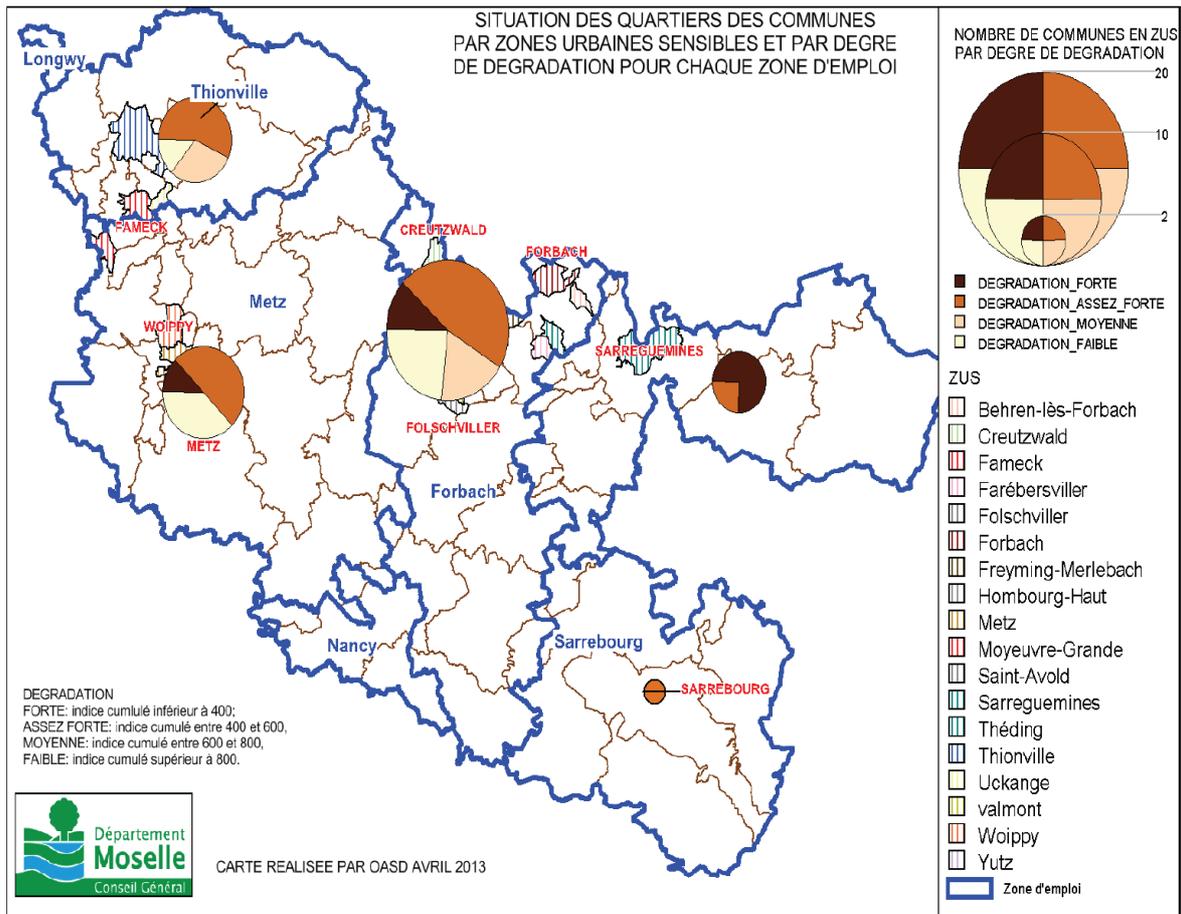
**Tableau 68**  
**Quartiers de la Politique de la Ville en Moselle - Rangs de la pauvreté en Lorraine 2007-2009**

Type de zonage	Nom de la zone	Population des ménages fin 2009	Evolution relative de la population des ménages de fin 2007 à fin 2009	Revenu par unité de consommation médian 2009	Evolution relative du revenu par unité de consommation médian 2007-2009	Part de la population à bas revenus 2009	Evolution relative de la part de la population à bas revenus 2007-2009	Indicateur de jeunesse fin 2008	Part des jeunes adultes sans diplôme de niveau au moins égal au baccalauréat début 2007	Part des ménages d'au moins 6 personnes fin 2009	Indicateur de monoparentalité avec jeunes enfants fin 2009	Part des ménages locataires fin 2009	Part des ménages locataires en HLM fin 2009	Part des ménages installés depuis moins de 5 ans fin 2009	Part des ménages concernés par une allocation chômage 2009	Evolution relative de la part des ménages concernés par une allocation chômage 2007-2009	Indicateur d'activité des 25-64 ans fin 2009	Part des employés et ouvriers dans la population active occupée début 2007	indices cumulés	indice global rendant compte de la situation dégradée des quartiers	
NQP	Cité de la Forêt	57	366	37	1	1	17	1		1	1	1	19	76	28	15	2	83	284	18	
ZUS	BEAU SOLEIL	57	1357	60	13	21	15	42	7	16	14	27	6	9	54	5	27	37	23	376	24
ZUS	BELLEVUE	57	698	4	2	6	4	21	6		39	25	56	74	23	35	31	55	381	24	
NQP	Patrotte	57	848	5	9	59	7	57	10	4	15	4	13	8	66	19	48	24	39	387	24
NQP	Le Faubourg	57	291	73	15	3	12	8	2		28	8	2	4	72	1	38	51	77	394	25
NQP	Allmend/Vieux Chêne	57	400	46	38	17	46	6	31		58	12	5	40	8	22	11	45	11	396	25
ZUS	BORNÏ (HAUTS DE BLEMONT)	57	8202	34	10	23	9	28	5	8	4	33	55	36	51	7	43	35	32	413	26
ZUS	CHEMIN DE LA MOSELLE	57	998	2	12	80	16	76	38		8	22	26	14	57	36	13	7	10	417	26
NQP	Cité Lorraine	57	396	1	17	77	27	81	16	6	3	81	40		6	2	52	5	6	420	26
ZUS	CITE	57	6583	20	36	52	40	29	66	17	12	71	10		25	26	22	12	4	442	28
ZUS	CARRIERE WEHNECK	57	2544	32	28	15	32	22	28	27	25	48	38		42	9	45	39	17	447	28
ZUS	LA CHAPELLE*	57	2944	11	37	67	52	62	40	5	7	62	18		23	20	42	3	2	451	28
NQP	Marailleurs	57	160	76	6	18	8	20	63		83	10	3	67	13	33	28	1	26	455	28
NQP	SAMEC	57	1196	55	49	10	64	13	41	41	34	24	22	23	24	38	3	44	3	488	31
ZUS	WIESBERG, HOMMEL	57	2991	35	31	28	45	19	58	30	10	59	41	55	31	11	20	13	7	493	31
ZUS	QUARTIER OUEST	57	1560	7	30	38	42	43	42	20	18	41	31	28	32	21	58	25	35	511	32
ZUS	HANNAUX, FRECOT, BARRAL	57	876	27	8	51	5	25	14	3	2	56	51	31	65	14	71	15	81	519	32
ZUS	HEXAGONE	57	2018	71	20	16	23	10	4	19	9	17	63	48	71	42	59	23	29	524	33
ZUS	CITE*	57	5309	19	42	48	60	49	57	23	22	68	19		12	24	49	22	18	532	33
NQP	Roi	57	1116	54	57	7	54	11	17	29	51	19	30	18	46	10	32	74	41	550	34
ZUS	CITE DES CHENES	57	1174	8	46	76	53	67	47	25	6	26	24		19	50	81	11	14	553	35
NQP	Cité des Grands Bois	57	335	63	48	81	36	48	3	43	30	11	4	7	38	39	17	58	34	560	35
NQP	Grosskirfeld	57	679	13	25	78	22	60	15	1	65	31	34	34	77	6	65	34	12	572	36
NQP	Winterhubel	57	853	21	54	60	51	71	56	9	43	37	14	54	21	30	5	54	8	588	37
NQP	Arc en Ciel	57	206	82	14	2	19	37	71		5	78	53	51	79	3	69	4	82	649	41
NQP	Champagne-Argonne	57	468	42	64	33	73	79	39		79	55	29	13	36	13	2	71	33	661	41
ZUS	CITE DU FURST	57	2533	36	59	34	65	72	53	10	17	69	68		10	37	63	42	38	673	42
ZUS	COTE DES ROSES	57	3644	39	53	22	58	59	48	37	44	44	54	42	29	56	29	38	40	692	43
NQP	La Cité	57	791	69	75	71	69	3	54		41	66	70	47	15	71	7	67	42	767	48
ZUS	FROIDCUL	57	2053	50	69	49	70	35	77	40	27	74	80	60	4	72	55	50	53	865	54
ZUS	BRECHELBERG, FATIMA, GARANG	57	5401	57	74	43	71	61	74	32	56	75	76	58	1	49	57	52	67	903	56
NQP	Hayange Centre	57	1966	59	65	50	63	77	80	54	62	61	73	65	49	73	14	27	48	920	58
NQP	Giraud	57	2183	49	79	53	77	31	78	58	67	64	60	52	26	76	10	76	70	926	58
NQP	Marc Sangnier	57	735	53	76	27	75	1	76	57	80	77	37	27	48	81	78	80	60	933	58
NQP	Cité Colline	57	877	40	77	58	82	82	82	46	75	80	59	68	3	80	62	26	21	941	59
NQP	Cité Belle Roche	57	1810	81	78	65	80	74	81	56	81	76	69	64	5	78	26	53	43	1010	63

Source : INSEE

Traitement : Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) – Centre des Ressources Politique de la Ville de Lorraine (CRPVL)

Tableau 70



Sur les 83 quartiers de la Politique de la Ville en Lorraine, plus de la moitié (45) sont situés en Moselle. La carte, ainsi que les graphiques précédents montrent que les ZUS présentant la plus forte dégradation sont localisées principalement à Sarreguemines, sur le Bassin Houiller Lorrain et l'Agglomération Messine. Il est à noter la situation particulière de la Cité de la Forêt à Sarreguemines qui occupe le premier rang des quartiers prioritaires les plus pauvres et dégradés de la Lorraine, notamment par rapport aux indicateurs de monoparentalité avec des jeunes enfants, de population jeune, de population à bas revenus, ainsi que de jeunes adultes sans diplôme de niveau au moins égal au baccalauréat. Le quartier de Metz-Borny quant à lui, est situé parmi les 10 quartiers les plus dégradés de cette région.

### ❖ *La Politique de la Ville dans les ZUS de la Moselle*

Malgré les nombreux dispositifs mis en œuvre, la situation de la majorité des quartiers de la Politique de la Ville en Moselle, n'a pas beaucoup changé ce qui confirme ce qui a été souligné précédemment quant à l'efficacité limitée ce dispositif. Les cas les plus frappants sont ceux de la Cité de Behren-les-Forbach et du quartier de Metz-Borny qui ont fait l'objet d'importantes opérations de rénovation urbaine. Malgré les opérations d'envergure mises en place, notamment en matière de rénovation urbaine, ces quartiers sont considérés encore aujourd'hui, comme des zones urbaines sensibles en *catégorie 1*. Par ailleurs, des quartiers se situant en catégories 2 et 3 dans d'autres territoires sont en passe de devenir des quartiers prioritaires du fait de la dégradation importante de la situation de leurs habitants, il s'agit de la Cité de la Forêt à Sarreguemines

L'une des principales critiques des acteurs locaux interrogés concerne le changement du niveau d'intervention, depuis les opérations Habitat et Vie Sociale jusqu'aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale l'échelle d'intervention est passée de l'îlot au quartier (DSQ), puis à la Ville (Contrats de Ville 1ère génération) voire, à l'agglomération, des dynamiques intercommunales avaient émergé notamment dans le domaine de l'emploi, l'insertion et la prévention de la délinquance. En Moselle, ces dynamiques intercommunales permettaient non seulement une mutualisation des ressources, mais également des échanges d'expériences entre les acteurs de la Politique de la Ville autour de problématiques qui dépassaient bien les frontières communales. A titre d'exemple ont été évoqués le Dispositif Intercommunal de Prévention des toxicomanies sur l'Agglomération Thionvilloise le même dispositif sur le Bassin Houiller Lorrain. Avec l'avènement des CUCS, un recul a été opéré non seulement en ce qui concerne l'échelle d'intervention (retour au quartier, voire à l'îlot concernant les GPV) mais également au niveau du pilotage du dispositif, ce dernier étant transféré aux communes avec une réduction importante des financements de l'ancien « pilote », l'Etat. Par ailleurs, ils soulignent, dans le cadre des CUCS, l'absence d'un travail rigoureux de diagnostic partagé en amont de la mise en place des dispositifs. En général, ces diagnostics sont réalisés à la hâte sans associer l'ensemble des acteurs dont les travailleurs sociaux, les associations et les habitants des quartiers. Les personnes interrogées parlent même d'« un copier-coller » des diagnostics du dispositif précédent alors que les territoires ont évolué. Lors des entretiens elles sont revenues les conséquences de ces dérives :

*« ...certains quartiers de la politique de la ville ont été classés en catégorie 3 alors que la gravité des problèmes méritaient qu'on les classe en catégorie 1 ou 2, c'est le cas d'Uckange ou du Chemin de la Moselle à Metz, maintenant on nous parle de nouveaux contrats de ville mais au vu de cette expérience des CUCS nous avons toutes les raisons pour penser que cela ne changera pas ...».*

*Nicole, Chef de Projet CUCS*

*« ...avec les CUCS toute la dynamique précédente à été arrêtée, les financements de l'Etat réduits à peau de chagrin, en plus on reçoit la réponse et les financements 6 mois après la demande, en attendant l'association croule avec les découverts et les agios, les banques demandent des garanties que l'Etat et les autres financeurs ne veulent pas nous donner, c'est la procédure disent-ils ...comment voulez-vous qu'on se projette qu'on fasse des choses à moyen, et à long terme qui aient un véritable impact sur les familles avec lesquelles nous travaillons ?... »*

*Pascal, habitant du quartier, Directeur d'une structure associative à Metz-Borny*

Il est à noter que les acteurs interrogés n'évoquent pas l'idée d'un retrait de l'Etat des ZUS mais ils observent une diminution des moyens ainsi que des changements opérés dans le dispositif sans tenir compte des réalités des quartiers ni de l'avis des acteurs de terrain, encore moins de la population. Ainsi par exemple, en ce qui concerne Borny les acteurs rencontrés reconnaissent les améliorations apportées par les opérations de rénovation urbaine mais ils regrettent la non prise en compte par le GPV des zones en forte dégradation (Les tours du Limousin et la cour du Languedoc) seule la partie la plus dégradée avait été prise en compte or, avec les relogements issus de la démolition de certains bâtiments et le relogement de nombreux ménages en difficulté, l'aggravation des difficultés dans les autres îlots aurait dû être prévu. Il est à noter que la Mairie de Metz a apporté des améliorations au dispositif, outre la prise en compte des nouveaux secteurs dégradés dans le cadre des prochaines opérations de rénovation urbaine, son Service Politique de la Ville a créé en partenariat avec l'ORIV et le CRPVL *l'Observatoire Dynamique des quartiers de Metz* qui permet de réunir régulièrement l'ensemble des acteurs concernés autour de l'élaboration de diagnostics partagés. Il en est de même pour la Ville de Forbach qui a créé un observatoire dynamique de ses quartiers avec le même principe.

Aussi, une insuffisance d'évaluation des dispositifs de la Politique de la Ville a été observée. Dans le cadre des CUCS des bilans financiers avec un résumé des actions réalisées et des modalités de financement sont réalisés, mais il n'existe pas d'évaluation qualitative réelle concernant les effets de ces actions sur les publics visés ni l'impact de l'ensemble des dispositifs sur chaque territoire ce qui pourrait expliquer le manque de continuité et la superposition des actions soulignés par les acteurs interrogés. De même, en matière d'insertion sociale, il y a eu une véritable difficulté à appréhender le public en grande difficulté visé par le dispositif. En fin, une logique de « guichet » s'est installée dans le fonctionnement des CUCS : le travail effectué a privilégié le traitement administratif des demandes de subventions. Plus qu'une instance de débat et de concertation, le CUCS est devenu, comme le Contrat de Ville qui l'a précédé, un moyen supplémentaire pour obtenir des financements.

## 1.2 PRESENTATION DU QUARTIER DE METZ-BORNY

Située dans le département de la Moselle, en Lorraine. Cette commune française s'étend sur 41,9 km<sup>2</sup> au nord-est de la France, près de la frontière avec l'Allemagne et le Luxembourg. Avec 290 851 habitants<sup>499</sup> elle forme la 21<sup>ème</sup> unité urbaine française, devant celle de Nancy.

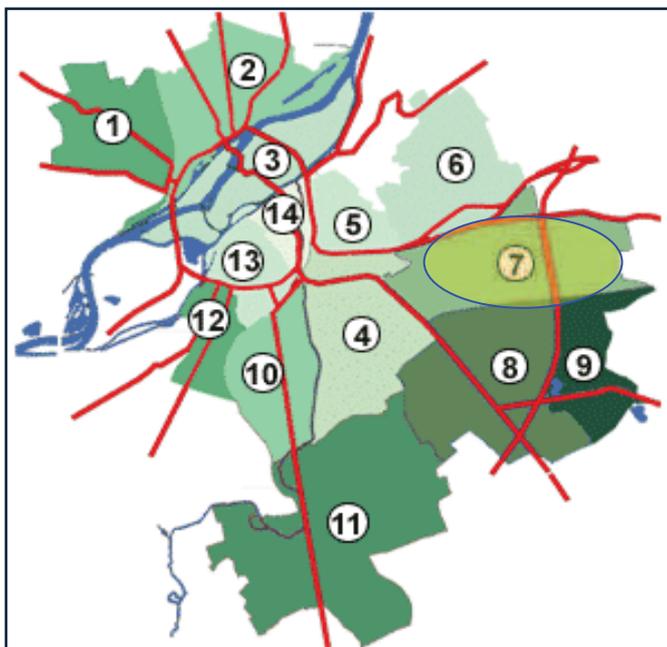


Source : Ville de Metz : <http://metz.fr/pages/pratique/visiter.php>

12 quartiers composent la Ville de Metz

Tableau 71

1. Devant-les-Ponts
2. Metz-Nord Patrotte
3. Les îles
4. Plantières-Queuleu
5. Bellecroix
6. Metz-Vallières
7. METZ-BORNY
8. Grigy-Technopôle
9. Sablon
10. Magny
11. Nouvelle Ville
12. Metz Centre
13. Ancienne Ville



<sup>499</sup> INSEE Lorraine. Recensement 2007 (Délimitation 2010)

Les zones urbaines dégradées concernées par le Contrat Urbain de Cohésion Sociale sont les suivantes :

↳ Metz—Borny (Classé en catégorie 1)

↳ Bellecroix (Catégorie 2)

↳ Chemin de la Moselle (Catégorie 1)

↳ Metz-La Patrotte (Catégorie 1)

↳ Hannaux-Frécot-Barral(Catégorie 2)

### **a) Le quartier de Metz-Borny**

Situé au Sud-Est de l'agglomération messine, dans le périmètre de l'ancienne commune de Borny, à 3 Kilomètres du centre-ville de Metz, le quartier de Metz-Borny constitue avec la zone industrielle voisine, la lisière Sud-est urbanisée du territoire messin.

Paisible bourg perdu dans les vignes, entourant la ville de Metz du Moyen-Age, au XIXème siècle, l'ancienne commune de Borny eut à subir les sièges à répétition qui marquèrent l'histoire de cette ville plusieurs fois occupée par des troupes hostiles. Ses habitants votèrent leur rattachement à la ville de Metz en 1961. Ce rattachement apportera à la Ville de Metz 1 200 hectares supplémentaires lui permettant de construire les logements dont la population messine avait besoin, sans pour autant raser son centre ancien. Le quartier est actuellement bordé à l'est par la commune de Coigny, au nord par celles de Vantoux et de Vallières-Les Bordes, à l'ouest par le quartier de Plantières Queuleu et au sud les quartiers Grigy-Technopôle et de La Grange-aux-Bois. Les annexes de La Grange-aux-Bois et Grigy étaient auparavant des territoires agricoles de Borny, mais sont devenus des quartiers indépendants lors du rattachement de Borny à la commune à Metz.

*« ...au départ on était loin d'un quartier en difficulté, c'était un quartier neuf, « de confort », prisé par les classes moyennes... les appartements étaient spacieux, ils avaient tous de grandes pièces, une salle de bain, ce qui n'était pas le cas pour certains logements sur Metz il y avait des Assistants Sociaux et la Prévention spécialisée...ensemble ils voulaient mettre le quartier en mouvement en sachant qu'il y avait encore des classes moyennes... les centres sociaux, le centre de formation du quartier seront créés par les travailleurs sociaux dans une dynamique de travail social communautaire... »*

**Louis, 68 ans, retraité, habitant du quartier bénévole dans plusieurs associations**

Tableau 72



**BORN Y EN CHIFFRES**

Superficie : 441 ha soit 10,6 % de la superficie totale de Metz.  
 17 104 habitants soit 13,8 % de la population totale de Metz  
 Densité : 3 882 hab/km<sup>2</sup>.  
 Environ 6 000 logements soit 10,3 % du nombre de logements de Metz

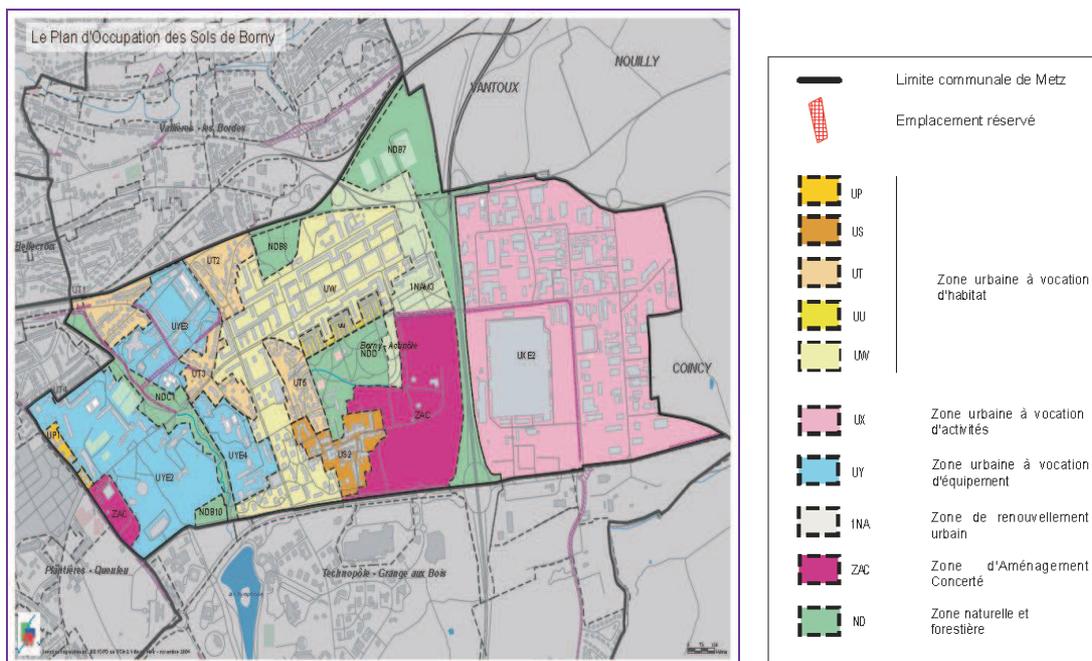
(Source : Ville de Metz)

Avec 12 712 habitants (10,3 % de la population de Metz)<sup>500</sup>, Born y est, au regard de sa taille le premier quartier de Metz et l'un des plus récents de la ville : 97,4% des constructions ont été réalisées à partir de 1949. Sa population est répartie en deux secteurs géographiques bien marqués :

- une zone de plateau regroupant les secteurs de l'Actipôle (220 m), la ZUS Born y-Hauts-de-Blémont (210 m) et Born y-village (205 m) et
- un secteur légèrement en pente vers le site de Belletanche (192 m) autour de la vallée de la Cheneau, à l'ouest.

Tableau 73

**LE PLAN D'OCCUPATION DES SOLS DE BORN Y**



Source : Ville de Metz – Service Politique de la Ville

<sup>500</sup> Source INSEE RP 2009.

Les grandes infrastructures de voirie (Rocade Sud-est, Voie Rapide Est) constituent des coupures urbaines pour le secteur d'habitat. En revanche, le quartier bénéficie de la proximité de grandes zones d'activité et d'équipements importants et dispose de nombreux espaces verts : la promenade de la Cheneau, le parc Gloucester, le fort de Bordes, ainsi que les surfaces sportives du parc des Hauts de Blémont. La partie du quartier devenue au fil des années la Zone Urbaine Prioritaire (ZUP), puis, la Zone Urbaine Sensible (ZUS) de Borny-Hauts de Blémont avait été créée dans les années 1960 pour répondre à un problème crucial de pénurie de logements. En effet, avec l'installation d'une Zone d'Industries Lourdes (ZIL), de nombreux emplois avaient été créés et la question du relogement des employés à proximité de leur lieu de travail avait été posée. Par ailleurs, cette zone devait accueillir des populations habitant dans des quartiers vétustes de la Ville de Metz (centre-ville, Pontiffroy, Chambières) et qui avaient besoin d'un relogement, ainsi que des ménages étrangers arrivant sur la ville ou l'agglomération, notamment des rapatriés d'Afrique du Nord.

#### **a) Un quartier en perpétuel changement**

Construit en 1962 dans le cadre d'une *Zone à Urbaniser en Prioritaire (ZUP)*, le quartier était composé de barres, d'îlots et hérissé de tours qui, avant les opérations de rénovation urbaine présentait une uniformité de la typologie des logements (majoritairement de type T3 et T4) et un enclavement marqué par un manque de liaison avec les quartiers avoisinants. Depuis 1982 (soit 20 ans après sa construction), il a bénéficié de différents dispositifs relevant de la Politique de Ville qui ont modifié profondément sa configuration.

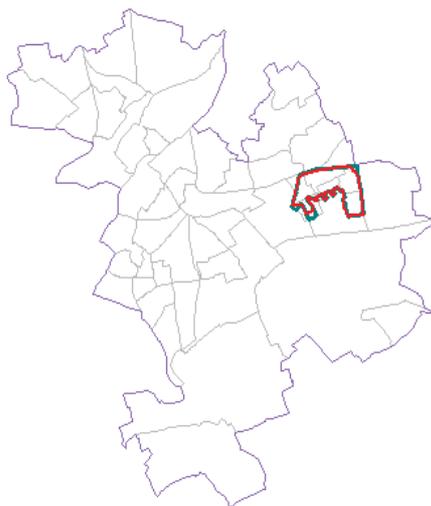


*Le quartier de Metz-Borny (ZUP) en 1960 (Source : Ville de Metz)*

Entre 1961 et 1975, plus de 5 070 logements ont été construits à Borny. De par leur confort, ils sont alors prisés par les classes moyennes messines qui s'y installèrent avec la volonté de créer un quartier où il fait bon vivre en ajoutant aux bâtiments créés, des équipements sportifs et des structures d'animation sociale. De nombreuses associations et le Comité de Gestion des Centres Sociaux du quartier voient ainsi le jour. Ces associations vont constituer progressivement une véritable force pour le quartier.

La décision de construction de la ZUP de Metz Borny fut prise par arrêté ministériel le 6 janvier 1960. Sa construction se fait dans un contexte de forte pression immobilière en raison, entre autres, de la présence dans la région de l'armée de l'OTAN, il y avait encore beaucoup de bases américaines autour<sup>501</sup> et une demande importante de logements qui s'ajoutait aux opérations de réhabilitation des cités, ainsi qu'à l'arrivée des rapatriés d'Algérie. Les réactions des habitants de Metz furent hostiles, ils envisageaient cette implantation comme une intrusion. Devant le mécontentement, les logements qui devaient accueillir initialement 40 000 habitants sont réduits à la moitié.

**Tableau 74**  
**LA ZONE URBAINE SENSIBLE DE BORNY = HAUTS DE BLEMONT**



Source : INSEE

Par la suite, Borny va suivre la destinée de tous les autres grands ensembles français. Ainsi, dans les années 1970, les logements vont se dégrader, les ménages de classe moyenne vont fuir le quartier laissant la place à la concentration, sur certaines rues, des ménages en grande difficulté et des immigrés rencontrant en grande majorité, des problèmes de chômage, d'illettrisme et de dépendance à l'égard des prestations sociales. Au fil du temps, les incendies de voitures, la pauvreté des habitants, la délinquance, ainsi que le trafic des drogues, les échanges tendus, voire, violents, avec les forces de l'ordre

<sup>501</sup> LONCLE Patricia. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe* L'Harmattan. Marly le Roi, 2008. Version Numérique KINDLE pour PC 2. Empl.1154.

marqueront durablement la vie du quartier et contribuant à lui donner une image négative qui dépassera largement les limites de l'agglomération messine : « *Borny, banlieue terrible* », « *Borny choc* »...<sup>502</sup> et en se propageant comme une traînée de poudre en dehors des limites du quartier La dégradation ne concernait pas uniquement l'habitat, mais également les conditions de vie (isolement, éloignement du centre ville et des administrations, accès difficile des habitants à certains services, etc.). A cela s'ajouteront des pratiques de ghettoïsation liées aux politiques nationales et locales d'attribution des logements qui visaient à orienter des populations cumulant des difficultés économiques et sociales vers certains quartiers dégradés, dont Borny<sup>503</sup>.

L'un des traits marquants de ce quartier lors de sa construction a été le pourcentage important d'immigrés et, plus tard, de nombreux enfants et jeunes issus de l'immigration. 27 nationalités sont recensées, les principaux pays d'origine étant l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, la Turquie, des pays asiatiques et africains et plus minoritairement d'autres pays européens. En 1999 les immigrés constituaient 25% de la population et en 2009, ils atteignent le 22% de la population. Il est à noter que la population globale du quartier a subi une baisse importante au cours des dernières années (-15%) en raison principalement des mouvements de population consécutifs aux opérations de démolition réalisées dans le cadre du GPV. La population étrangère étant la plus concernée par cette baisse. Ces deux facteurs combinés : proportion importante des ménages immigrés ou issus de l'immigration et diversité des origines ont eu un important impact sur l'action associative et les politiques institutionnelles. Des questions comme l'illettrisme ou l'accueil des étrangers, l'isolement des femmes et leur insertion ou la répartition équitable des locaux associatifs ou bien encore la recherche d'un équilibre entre intégration et communautarisme, ponctuent encore aujourd'hui les questions et les débats sur ce quartier.

En 1981, les logements du quartier ont vieilli et ne répondent plus aux exigences des locataires, ils présentent des problèmes d'isolation phonique ce qui rend la cohabitation avec les autres locataires de plus en plus difficile. De même, éloigné du centre-ville, le quartier se retrouve cloisonné et enfermé entre la voie rapide, l'autoroute et la zone industrielle présentant une désertion des services publiques, ainsi qu'une faiblesse du tissu économique et social ce qui conduira la Mairie de Metz à s'engager, à la fin des années 1970, dans l'opération « Habitat et Vie Sociale » (HVS) centrée sur la réhabilitation des îlots les plus dégradés du quartier (démolitions et création de nouveaux logements). Comme partout en France, cette opération va s'avérer insuffisante posant la question de la

---

<sup>502</sup> Entretiens avec les acteurs institutionnels et associatifs du quartier.

<sup>503</sup> GRANDIDIER M.P. et al. Etude de Milieu du quartier de Metz-Borny. Mémoire en vue de l'obtention du Diplôme d'Assistant(e) de Service Social. IRTS, Metz, 1997. p. 33.

nécessité de promouvoir parallèlement à la réhabilitation des logements, des actions d'animation et de développement social.

Partant du constat que les démolitions des îlots le plus dégradés ne suffisaient pas et qu'il était nécessaire de promouvoir parallèlement une approche globale du quartier, la Ville de Metz s'engage dans un nouveau dispositif : Le Développement Social des Quartiers (DSQ). Une convention tripartite est alors signée entre l'Etat, la Région Lorraine et la Ville de Metz. Il s'agit cette fois-ci de réhabiliter les logements des quartiers dégradés dont celui de Borny, mais également de traiter les problèmes sociaux des habitants en impliquant tous les acteurs locaux. Les actions devaient s'appuyer sur la participation des habitants et viser la réintégration de ces quartiers dans la ville.

Se référant à cette période, les acteurs rencontrés dans le cadre de cette recherche déclarent qu'ils avaient tous été « séduits » par ce nouveau dispositif qui ralliait l'action sur les logements et l'animation, voire, le développement social du quartier. Ainsi, les militants associatifs et les travailleurs sociaux qui ont connu cette période (assistants sociaux de secteur de la DDASS<sup>504</sup> et éducateurs de rue de l'APS<sup>505</sup> ) évoquent leur implication dans une démarche partenariale inédite associant les habitants du quartier.

*« ...Le DSQ, nous (les Assistants Sociaux et les Educateurs de la Prévention Spécialisée) y avons cru...on parlait de participation des habitants ...nous avons réalisé de belles actions avec les gens de Borny... le journal de Borny, la fête du quartier et bien d'autres ... on travaillait tous ensemble les travailleurs sociaux, les associations, et la mairie, aujourd'hui ce n'est plus pareil même si on parle à nouveau de participation des habitants, nous on y croit plus »*

*Michel, 40 ans, Educateur, Association de Prévention Spécialisée*

*« ... A l'époque du DSQ il y avait eu un regroupement national des travailleurs sociaux à Avignon, on a beaucoup parlé de méthodes nouvelles du travail social collectif du Travail Social Communautaire... De retour, nous (5 Assistantes Sociales, 3 infirmières, une puéricultrice et une conseillère en économie sociale et familiale) avons participé avec les éducateurs de l'APS, à la « recherche-action en Travail Social Communautaire de l'Est ». Nos chefs étaient d'accord, ils nous encourageaient, nous avons fait de bons projets avec les habitants de Borny. La fête du quartier, le Journal de Borny...puis, après la décentralisation tout a changé, beaucoup de travail administratif ...notre hiérarchie nous a demandé de laisser tous nos projets et de nous limiter au travail individuel... »*

*Marie, 48 ans, Assistante Sociale de Secteur<sup>506</sup>, Centre Médico-Social de Borny*

Les travailleurs sociaux interrogés s'accordent pour dire qu'avec la loi relative à la décentralisation du 2 mars 1982, qui introduit d'importants changements dans le partage des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales, on assiste à un tournant

---

<sup>504</sup> Le service Social de Secteur a été transféré de l'Etat vers les Départements lors de la Décentralisation de l'Action Sociale en 1982.

<sup>505</sup> APS : Association de Prévention Spécialisée, devenue APSIS (Association de Prévention Spécialisée et d'Insertion Sociale)

<sup>506</sup> En France, les *Assistants Sociaux de Secteur* sont des professionnels généralistes rattachés, depuis la décentralisation de l'action sociale, au Service Départemental de l'Action Sociale (SDAS) dans chaque Conseil Général, auparavant ils étaient rattachés à la DDASS (Etat).

dans l'action de proximité des travailleurs sociaux notamment en ce qui concerne les *Assistants Sociaux polyvalents de secteur* dont les services de rattachement sont transférés de l'Etat (DDASS) aux Conseils Généraux. L'une des principales conséquences de cette réforme étant le recentrage de leurs actions sur le suivi individuel et l'abandon des actions collectives dans lesquelles ils étaient impliqués au sein du quartier.

Cumulant problèmes sociaux et économiques, Borny s'est vu classé successivement en *zone urbaine prioritaire*, *zone franche urbaine*, *zone de rénovation urbaine* et *zone urbaine sensible*, bénéficiant de différents dispositifs de la Politique de la Ville, mis en œuvre depuis les années 1970. Egalement classé en *Zone d'Education Prioritaire (ZEP)*, ce quartier a bénéficié et bénéficie encore aujourd'hui des dispositifs tels que le Programme de Réussite Educative, le Réseau Ambition-Réussite, les Cellules de Veille Educative et Social ainsi que des dispositifs propres à la prévention de la Délinquance.

Aussi, dans les années 1970, ce quartier a été inscrit dans l'opération Habitat et Vie Sociale (HVS), puis, dans les années 1980 dans le dispositif Développement Social des Quartiers (DSQ) et dans les années 1990 à 2000 dans les Contrats de Ville. Enfin, depuis 2006 il fait partie des quartiers les plus pauvres de la Lorraine et a été intégré au Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) de la Ville de Metz. Dans ce cadre, Borny a été classé en *catégorie 1* (les quartiers plus dégradés).

Il est à noter que depuis 1982, le quartier fait l'objet également de différentes opérations de rénovation urbaine. La physionomie du quartier a ainsi subi d'importantes transformations et les logements les plus dégradés ont été pour certains démolis, d'autres sont en cours de réhabilitation et ce, dans le cadre du Grand Projet de Ville (2000), et d'une convention entre la Ville de Metz et l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (2005), leurs objectifs étant le désenclavement du quartier, l'amélioration du bâti afin de favoriser la mixité, l'amélioration de l'environnement et le renforcement de la gestion urbaine de proximité. Ces interventions sur le cadre bâti ont entraîné de nombreux relogements des familles, ainsi que des modifications dans les conditions de vie quotidienne des habitants. Des équipements de proximité (médiathèque) ont effectivement été implantés dans le quartier, et l'aménagement des espaces extérieurs vient redonner une forme de dynamique urbaine.

Les témoignages recueillis dans les différents sites de la Politique de la Ville en Moselle, dans le cadre de cette thèse, montrent que malgré les opérations de rénovation urbaine, qui ont entraîné d'importantes modifications du bâti, l'image du quartier n'a pas beaucoup évolué, Borny continue à être considéré comme « *la plaque tournante de la drogue en Moselle* » par les personnes extérieures au quartier, mais également par ses habitants.

Tableau 75

<i>Connaissez-vous l'histoire de ce quartier ?</i>	<b>Q</b>
<b>Non, je ne la connais pas et ça ne m'intéresse pas</b>	<b>18</b>
<b>Non, je ne la connais pas mais j'aimerais la connaître</b>	<b>10</b>
<b>Oui, je connais l'histoire de ce quartier, c'est important que les nouvelles générations la connaissent</b>	<b>6</b>
<b>Oui, je connais l'histoire du quartier mais ça n'intéresse pas les jeunes du quartier</b>	<b>6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>

La majorité des personnes interrogées ne connaît pas l'histoire du quartier et déclare ne pas être intéressé pour la connaître. Nous verrons plus loin que les personnes exprimant des sentiments d'attachement pour le quartier sont également minoritaires.

*« ...Y en a qui disent qu'il y a 10 ans on pouvait se promener sans problèmes ici à Borny, moi j'ai pas connu ça. je sais que le soir c'est dangereux, on ne sort pas...ça fume et ça boit devant vous n'importe où... on voit des bagarres tout le temps...quel exemple pour les gosses !... si j'étais seule je resterais mais pour les gosses il faut quitter ce quartier»*

*Véronique, mère au foyer, 28 ans, vit seule avec ses 3 enfants.*

*« ...le plus dur ici c'est le soir moi je rentre du boulot parfois à 20H00 et je pars travailler tôt le matin... oui, j'ai peur quand je marche seule ici la nuit... dans le temps c'était pas comme ça, nous les voisins on pouvait intervenir si un jeune agressait quelqu'un ou s'il mettait le feu aux voitures, maintenant c'est chacun pour soi, il vaut mieux pas s'en mêler ou alors on a des ennuis...je vous dit, la seule chose qui me fait rester ici c'est que les appartements sont grands on ne trouve pas des pièces grandes comme ça ailleurs. Tant qu'on reste chez soi et qu'on évite la rue c'est bien... »*

*Catherine, femme de ménage, 36 ans, vit seule avec ses 3 enfants*

*J'habite ici depuis toujours, j'en ai vu des choses dans le quartier...Borny a changé par rapport à ses débuts, il s'est dégradé petit à petit, je ne sais pas à quel moment il a basculé ... oui le fond du quartier faisait peur, des bandes de jeunes étaient là (emplacement de l'ancienne Rue du Barrois)...mais ils n'étaient pas nombreux et nous les voisins on s'aidait toujours. Avec les travaux de la Mairie on ne reconnaît plus le quartier, ça a changé et c'est bien... on ne voit plus les squats de la rue du Barrois, d'ailleurs, ils ont disparu, mais tous les problèmes qu'on voyait ici les dealers, les agressions on le voit maintenant près des tours du Limousin et au Languedoc...*

*Gilles, 52 ans, commerçant (marchés), marié, 4 enfants*

Encadré 31  
**BORNY AVANT 2006 (CUCS)**

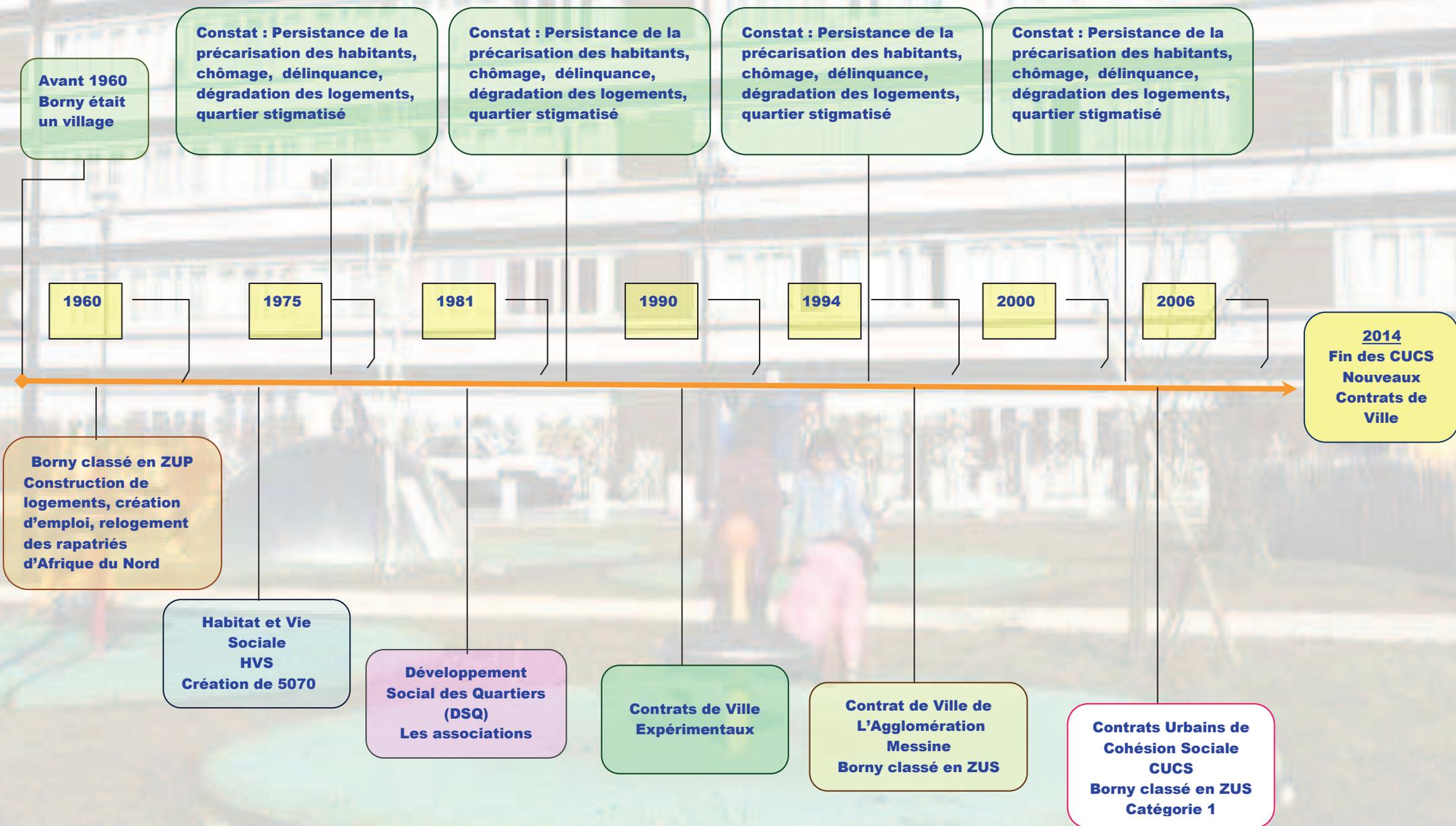


Photos : <http://atelier-format-paysage.over-blog.com/article-metz-borny-parc-de-la-plate-forme-46578362.html>



Source : Ville de Metz [[http://www.metz.fr/metz2/actions/projets\\_urbains/gpv/index.php](http://www.metz.fr/metz2/actions/projets_urbains/gpv/index.php)]

Tableau 76  
**BORNY UN QUARTIER EN PERPETUELLE EVOLUTION**



Encadré 32  
**BORNY AUJOURD'HUI**



Photos : Carola ORTEGA-TRUR



Photo : Ville de Metz [[http://www.metz.fr/metz2/actions/projets\\_urbains/gpv/index.php](http://www.metz.fr/metz2/actions/projets_urbains/gpv/index.php)]

Malgré les améliorations du cadre bâti, issues des opérations de rénovation urbaine, les habitants de la ZUS sont confrontés encore aujourd'hui à la dégradation de leurs conditions de vie. Par ailleurs, contrairement à d'autres grands quartiers tels que le Val Fourré ou Lille Sud, Borny n'a pas bénéficié d'interventions sociales d'envergure, de partenariats stables ou de fonds multiples issus de tous les niveaux de financement dont les fonds européens<sup>507</sup>, bien au contraire, les dispositifs ont toujours été parcellaires centrés sur des thématiques spécifiques, marqués par des luttes de pouvoir et l'absence d'une approche globale et pérenne. Pendant des années ce quartier, isolé du reste de la commune, elle-même, éloignée des centres de décision nationaux, semble avoir fonctionné sur la base d'arrangements institutionnels locaux y compris dans le domaine de la prise en charge des jeunes et de la lutte contre la délinquance.

Comme le souligne Patricia Loncle<sup>21</sup>, les constats faits par l'Institut Européen d'Ecologie en 1977 semblent aujourd'hui encore d'actualité : « ...la première impression donnée par le quartier de Borny est celle de son image de marque produite par la ville qui l'a engendré. Elle reflète tous les stéréotypes données aux grands ensembles : des blocs, des barres, une cité dortoir un rassemblement de cas sociaux, d'émigrés, On s'y perd, c'est sale... Le quartier, éloigné du centre, est vécu à la fois comme un repoussoir et une source d'attachement. Les interventions sociales y sont entreprises sur fond de monopolisation par certains acteurs institutionnels et de querelles entre professionnels.



---

<sup>507</sup>LONCLE Patricia. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe* L'Harmattan. Marly le Roi, 2008. p.108

## b) Éléments sociodémographiques

### ❖ *Une transformation importante de la structure de la population*

Comme précisé précédemment, avec la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine, le quartier a subi des transformations profondes, notamment, de la structure de l'offre de logements. Dans ce cadre, plus de 1 000 logements ont été détruits entraînant un déplacement de la population (la reconstruction de l'offre de logements s'est faite quasi exclusivement hors quartier et ne vise que 600 logements), ainsi qu'une transformation importante de son structure. Ainsi, de 1999 à 2007 le quartier de Borny a perdu 15,2% de sa population et le secteur de la ZUS quelques 10,6% des habitants, alors que dans la même période la population de Metz est resté quasi stable (-0,1%). Toutefois, les données actuellement disponibles ne permettent pas d'apprécier l'ensemble des effets du processus de rénovation urbaine qui ont continué à engendrer des relogements après 2007 <sup>508</sup>.

**Tableau 77**  
EVOLUTION DE LA POPULATION DU QUARTIER DE METZ-BORNY  
1999-2007

	Population totale			Population étrangère		
	1999	2007	Variation %	1999 (%)	2007 (%)	Variation %
<b>Borny</b>	15 003	12 712	-15.2	24.9	18.9	-35.9
Dont Hauts de Blémont (ZUS)	12 031	10 757	-10.5	28.3	22.1	-30
<b>Metz</b>	123 776	123 580	-0.1	8.3	7.6	-8.1

Source : INSEE RP

Traitement : ORIV/CRPVL Observatoire des Quartiers de Metz



<sup>508</sup> Source : ORIV/CRPVL/Ville de Metz. Observatoire Dynamique des quartiers de Metz. Mairie de Metz - Service Politique de la Ville. 2011

**Tableau 78**

<b>CHIFFRES CLE 2007-2009 DE LA ZUS DE BORN Y</b>	<b>Born y - Hauts de Blémont</b>	<b>Metz</b>
Population des ménages fin 2009	8202	447972
Population des ménages fin 2007	10757	298046
Evolution relative de la population des ménages de fin 2007 à fin 2009	-2,60%	2,90%
Revenu par unité de consommation médian 2009	6906	16611
Evolution relative du revenu par unité de consommation médian 2007-2009	-1,40%	5,10%
Indicateur de dispersion du revenu par unité de consommation 2009	115,20%	83,60%
Evolution relative de l'indicateur de dispersion du revenu par unité de consommation 2007-2009	12,70%	1,10%
Part de la population à bas revenus 2009	41,50%	11,60%
Evolution relative de la part de la population à bas revenus 2007-2009	7,60%	-0,10%
Indicateur de jeunesse fin 2008	3,8	1,2
Part des jeunes adultes sans diplôme de niveau au moins égal au baccalauréat début 2007	76,90%	50,50%
Part des ménages d'au moins 6 personnes fin 2009	9,70%	2,70%
Surface du logement (en mètres carrés) par personne 2009	26	39
Indicateur de monoparentalité avec jeunes enfants fin 2009	7,30%	4,00%
Part des ménages locataires fin 2009	82,20%	47,50%
Part des ménages locataires en HLM fin 2009	74,00%	13,60%
Part des ménages installés depuis moins de 5 ans fin 2009	52,60%	51,30%
Part des ménages concernés par une allocation chômage 2009	30,80%	17,40%
Evolution relative de la part des ménages concernés par une allocation chômage 2007-2009	8,20%	2,20%
Part des employés et ouvriers dans la population active occupée début 2007	85,40%	58,70%
Indicateur de comparaison de revenu avec le voisinage 2009 (couronne de 300 mètres de large)	0,44%	n.d.

Source : INSEE

### ❖ *Forte présence d'une population immigrée*

L'un des traits marquants de ce quartier dès sa construction est la forte présence d'immigrés et par conséquent de jeunes issus de l'immigration. Les chiffres issus des recensements révèlent la présence, en 1990, de 21% de personnes étrangères, avec une multiplication par trois depuis 1975<sup>509</sup>. Cette tendance est renforcée par le système d'attribution des logements sociaux. Ainsi, environ 26% des logements de *Metz Territoire Habitat* (ex-OPAC) à Borny sont attribués à des ménages d'origine étrangère contre 4% pour le centre-ville de Metz et 8% pour l'ensemble des quartiers de cette ville. De même, une enquête effectuée par l'INSEE en 1994 comptabilisé 35% de chômeurs parmi les étrangers contre 26% à Metz et 27% pour l'ensemble des quartiers messins classés en ZUS. Par ailleurs, la population du quartier est caractérisée par la diversité des provenances géographiques (27 nationalités : algériens, marocains, tunisiens, turcs, asiatiques et africains, principalement), ainsi que par les vagues successives d'implantation de ces populations.

*« Après les maghrébins la deuxième communauté ici dans le quartier sont les Turcs. Pourquoi les Turcs ?...il y a la proximité avec l'Allemagne ...en plus, il y avait l'usine Citroën ...ils sont là depuis 1960, l'usine a été confrontée à des problèmes de recrutement ils ont fait appel à un recruteur d'Ankara...un troisième groupe, du sud-est asiatique est arrivé après... »*

**Philippe, Directeur d'une association d'aide aux immigrés à Borny**

Les ménages étrangers résidentes sur le quartier semblent avoir été particulièrement touchés par les processus de mobilité consécutifs aux différents dispositifs de réhabilitation urbaine. En effet, alors que le quartier était marqué par une présence étrangère élevée en 1999 (24,9%), une forte diminution (-6 points) est observée en 2007, tant sur le quartier dans son ensemble que sur la ZUS, pour atteindre 18,9% de la population du quartier. Toutefois, ce pourcentage reste largement plus important que le taux relevé sur Metz dont la part des étrangers est de 7,6%. Il est à souligner qu'entre 1999 et 2007, la population étrangère dans ce quartier a baissé d'environ 36%. Ce constat est valable également au niveau de la ZUS (baisse de 30%).

La population étrangère reste cependant surreprésentée sur le quartier même si, visiblement, la mixité sociale (dont la présence étrangère est un indicateur) se développe lentement. A présent, la question se pose de savoir où sont parties ces populations et quels sont les phénomènes de mobilité transitoire que ces chiffres sous-tendent. La société Metz Habitat Territoire (Ex-OPAC/OPHLM) n'a pas pu fournir les éléments demandés à ce sujet.

---

<sup>509</sup> LONCLE Patricia. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe* L'Harmattan. Marly le Roi, 2008. Version numérique Kindle pour PC2 ;

Les habitants et les acteurs institutionnels rencontrés dans le cadre de cette enquête émettent des doutes quant aux chiffres présentés par l'Observatoire Dynamique des quartiers de la Ville de Metz qui annoncent des changements au niveau de la population consécutifs aux opérations de rénovation urbaine. Ils disent avoir l'impression que la population du quartier ne s'est pas beaucoup renouvelée et que la proportion des ménages d'origine immigrée et française est toujours la même. Contrairement à ce que l'observatoire avance, les profils des habitants seraient selon eux, toujours les mêmes.

Certains observent une augmentation récente de nouveaux adhérents de la MJC de Borny qui serait en lien avec à la construction des nouveaux logements.

Ce décalage entre les chiffres et la perception des habitants montre, entre autres, les limites de l'observation statistique qui ne permet pas d'appréhender l'ensemble des effets de ces opérations, notamment, en ce qui concerne l'amélioration des conditions de logement et la mobilité liée aux relogements. La confrontation des statistiques et le regard des acteurs locaux est indispensable.

### Encadré 33

#### ENQUETE DE TERRAIN A METZ- BORNYPQUELQUES POINTS CLES SUR L'ECHANTILLON

##### 40 PERSONNES DE LA ZUS INTERROGÉES

Salariés	5%
Retraités	3%
Chômeurs indemnisés	30%
Bénéficiaires du RSA (socle ou complément)	83%
Couple avec enfants	23%
Couple sans enfants	13%
Personne seule avec enfants	45%
Personne seule sans enfants	19%
Femmes	70%
Hommes	30%

##### 12 jeunes 18-21 ans du quartier ayant accepté de participer à l'enquête

##### 10 participants du projet « Femmes en Mouvement »



##### 30 ACTEURS INSTITUTIONNELS RENCONTRES

6	Assistants Sociaux de Secteur (CMS)
4	Educateurs de Prévention Spécialisée
16	Responsables associatifs
2	Adjointes au Maire de la Ville de Metz
1	Directeur du Service Politique de la Ville Metz
1	Cadre du CCAS de Metz
4	Cadres du Service Politique de la Ville-Metz
6	Cadres du Conseil Général (Direction de l'Enfance, Famille et Insertion : Service Social de Secteur, service de l'insertion)

*« ... les chiffres présentés ne correspondent pas à la réalité ils donnent l'image d'un quartier homogène. Or, sur le terrain, il n'existe pas un, mais « des » Borny, avec la présence de plusieurs quartiers dans le quartier ... »*  
Un responsable associatif participant à la réunion de l'ODQM<sup>510</sup>.

<sup>510</sup> Réunion de restitution aux acteurs éducatifs des résultats de l'étude réalisée par l'ORIV-CRPVL sur le quartier de Metz-Borny. Organisé par l'Observatoire Dynamique des Quartiers de Metz (ODQM) - Mairie de Metz, 24/11/11.

*«... la rénovation des logements n'a pas réglé les problèmes du quartier, on les a simplement déplacés, avant ils étaient concentrés sur le Barrois, le Maine et Anjou, maintenant on les trouve dans la Cour du Languedoc et au Limousin : drogue, deal, signalements d'enfant en danger, cas lourds ... »*

*Virginie, Assistante Sociale de Secteur Assistante Sociale de secteur*

### *❖ Un quartier qui reste marquée par un taux d'occupation élevé*

Cette évolution de la population est à observer au regard plus largement de la structuration de l'offre de logement. Les données sur le quartier de Borny font apparaître une augmentation du nombre de grands logements sur la période 1999-2007 (+19%) ainsi que de petits logements. Aussi, on relève une progression légère de la part des ménages de 2 à 3 personnes et une baisse des ménages de 4 et 5 personnes. Cependant, le quartier reste marqué par un pourcentage élevé de grands ménages : 21% des ménages compte au moins 5 personnes, et inversement une faible présence des ménages de une personne (26% alors que la moyenne sur Metz est de 45%). D'ailleurs, et paradoxalement aux constats mis en avant précédemment, le nombre moyen de personnes par logement reste élevé par rapport à la moyenne sur Metz et il a d'ailleurs augmenté sur la période étudiée (taux de 3,07 pour 2 sur Metz).

### *❖ Une relative amélioration des conditions de logement*

Les conditions de logement d'une partie des habitants de ce quartier ce sont améliorées grâce aux opérations de rénovation urbaine. Borny étant le premier quartier de l'agglomération messine concerné par une opération d'envergure telle que le GPV. Ainsi, plus de 330 ménages ont été concernés par un suivi, en termes de relogement, par le bailleur, sur une opération ayant entraîné la démolition de 440 logements environ. Une grande partie de ces ménages (86,5%) ont été relogés par le bailleur lui-même. Les données actuellement disponibles font apparaître certaines tendances : peu de ménages ont été relogés dans du neuf, la moitié des relogements se sont faits dans des logements réhabilités depuis moins de cinq ans (attente exprimée par l'ANRU), la majeure partie des ménages (74,3%) ont été relogés en ZUS et pour la plupart sur le périmètre du quartier de Borny (67%). Les relogements hors ZUS ne concernent qu'environ 20% des ménages, sachant qu'ils ont quasiment tous été réalisés sur le territoire de Metz (absence de solidarité intercommunale dans ce domaine).

*« J'ai frappé à toutes les portes Madame, personne ne veut m'aider, les cafards sont partout dans mon appartement, même sur les visages de mes enfants quand ils dorment... les insecticides ne servent à rien... ils sont grands, dégoûtants ... regardez (il me montre un cafard mort dans une boîte d'allumettes)...pour nous protéger, on dort tous les 5 dans le même lit et on met des bougies autour, ces bêtes on peur du feu...ça n'a pas durée, au bot de 10 jours, ils ont appris à monter sur le plafond et à se laisser tomber sur nous pendant le sommeil...j'ai demandé un logement dans un autre quartier, à Montigny, mais je n'ai pas de réponse et je n'en aurai pas, on ne veut pas de nous (les gens de Borny) dans les autres quartiers... alors quand vous me parlez de démolitions et de tout le reste... ça m'énerve... les gens de la Mairie et les propriétaires devraient vivre quelques jour dans nos appartements...*

*Larbi, 50 ans, au chômage, 5 enfant à charge.*

*« L'amélioration du fond du quartier est réelle... ici (elle me montre l'ancien emplacement de la Rue du Barrois), c'était le quart monde, faire des visites à domicile dans cette zone était risqué et surtout on ne pouvait pas être indifférents à ce qui s'y passait... certaines familles que nous suivions vivaient ici au milieu des cafards, des odeurs nauséabondes, de la saleté partout, des squats... Nos enfants petits étaient attirés par des bandes des jeunes, des dealers...la police ne se rendait plus sur place quand on les appelait, nous (les Assistants Sociaux) avions peur pour les enfants qui grandissaient dans ces bâtiments, on cherchait à reloger les familles qui nous les demandaient mais en vain, nous n'avons aucun pouvoir...les demandes restaient en attente et on se demandait : en attente de quoi ?... Nos signalements « d'enfant en danger » envoyés au Juge des Enfants restaient classés sans suite au parquet, on nous répondait poursuivez l'accompagnement de la famille, mettez en place des mesures éducatives préventives, comme si la pauvreté était le résultat d'une absence d'éducation dans les foyers, comme si on pouvait résoudre ces problèmes en faisant intervenir des éducateurs... aujourd'hui on a démoli ce bâtiment le quartier paraît transformé, la misère n'est pas visible comme avant, elle a été cachée, déplacée, mais elle est toujours là...*

*Virginie, Assistante Sociale de secteur, CMS de Borny*

*« oui, le quartier a changé grâce au GPV, il paraît plus « ouvert », et avec le METTIS ça ira mieux...mais au fond on a juste déplacé les problèmes...insécurité, trafic des drogues, violence d'insécurité, de drogue... ce n'est pas une solution, maintenant ce sont les Tours du Limousin et la cour de Languedoc qui nous inquiètent : forte dégradation et insalubrité des logements, agressions, trafic des drogues...petit à petit on découvre que les frontières entre le « Borny Chic » et le « Borny Choc » se sont déplacés...*

*Stéphan, Educateur de Prévention Spécialisée*



*Photos : CoT*



**La cour de Languedoc – Metz- Borny**

### ❖ *Une évolution marquée du parc locatif social*

En dépit de la diversification de l'offre, le statut de propriétaire reste limité sur le quartier comme d'ailleurs sur l'ensemble de Metz. On compte seulement un peu moins d'un tiers de propriétaire sur Metz (31%). Ce taux n'est que de 27% à sur le quartier de Borny, néanmoins, globalement, du fait de deux processus conjoints : démolition de nombreux logements sociaux et progression de l'offre du parc immobilier, la part du logement social (HLM or parc conventionné) a baissé notamment sur le quartier de Borny. Le territoire de Borny ne compte plus que 59% de logements sociaux, et 75,9% pour la ZUS de Borny-Hauts de Blémont<sup>511</sup>. Par ailleurs, une analyse qualitative des programmes de rénovation urbaine mais aussi de différentes opérations isolées (accession sociale sur Borny, locatif privé, intervention de La Foncière Logement...) participant à une diversification des statuts d'occupation n'est pas actuellement identifiable dans les données quantitatives disponibles en raison de la date à laquelle ces opérations ont eu lieu.

### ❖ *Un taux de vacance des logements moins élevé*

Le parc locatif de Metz-Borny a longtemps été marqué par un taux de vacance des logements sociaux extrêmement élevé, ce qui constitue la principale manifestation d'une faible attractivité du quartier, notamment de la ZUS, plus touchée par la pauvreté. Or, la tendance semble s'inverser comme le montre l'étude menée par l'ORIV et le CRPVL pour l'Observatoire Dynamique des quartiers de Metz réalisée en 2011.

**Tableau 79**

	Nombre de logements			Logements vacants		
	1999	2007	Variation %	1999 (%)	2007 (%)	Variation %
<b>Borny</b>	5 238	5 725	+9.2	9.7	7.8	-12.7
Dont Hauts de Blémont (ZUS)	3 992	3 717	-6.8	10.9	–	–
<b>Metz</b>	58 216	63 281	+8.7	7.8	8.3	+14.6

Source : ORIV/CRPVL - Observatoire Dynamique des Quartiers de Metz

Dans ce cadre, l'étude relève une baisse de 12.7% du nombre de logements vacants à Borny et avance l'hypothèse qu'elle peut être expliquée d'une part, par le fait que les logements hors ZUS ont permis de reloger des habitants de la ZUS concernés par les

<sup>511</sup> Ces données étant celles de 2006, il faut les analyser avec précaution compte tenu des effets des opérations de rénovation urbaine réalisées depuis.

démolitions et d'autre part, par l'amélioration qualitative du quartier et donc de son image avec les travaux sur le domaine public (espaces extérieurs) et la réhabilitation de plus de 500 logements.

L'enquête de terrain réalisée à Borny dans le cadre de cette thèse ne confirme pas cette hypothèse. Elle montre que si les bâtiments rénovés et les aménagements réalisés ont apporté une nette amélioration du cadre de vie d'une partie des habitants, les problèmes que les habitants vivent au quotidien et qui sont à l'origine de la mauvaise réputation du quartier persistent. Il ne paraît donc pas justifié de voir dans la diminution du taux de vacance des logements le résultat d'un changement de l'image du quartier, cette dernière n'ayant pas comme seul déterminant l'état du cadre bâti. D'autres facteurs ont contribué et contribuent encore aujourd'hui à l'image négative du quartier : criminalité, délinquance, trafic et consommation des drogues, principalement. Par ailleurs, l'attribution des logements dans le parc HLM (à Borny ou dans d'autres quartiers) est décidé par une commission, le souhait des locataires de quitter Borny pour un logement dans un autre quartier n'est pas toujours pris en compte, il en est de même pour les habitants d'autres quartiers qui cherchent un nouveau logement et qui écartent Borny dans leur souhaits, parfois ils se voient contraints de s'installer à Borny, faute d'autres propositions. Il est à noter que 62% des personnes interrogées considèrent la délinquance à Borny comme un problème majeur et cette préoccupation est la plus souvent citée.

### ❖ *Une population jeune en très grande difficulté*

Le quartier de Borny reste marqué par sa jeunesse. Ainsi, plus d'un habitant sur deux (53% de la population) a moins de 30 ans. Il s'agit principalement d'une population d'enfants et de préadolescents puisque 27% des habitants du quartier avaient moins de 15 ans en 2007. Ces jeunes qui constituent la majeure partie de la population du quartier sont confrontés à des difficultés d'intégration sociale et trouvent parfois dans la délinquance<sup>512</sup> et des trafics divers une issue à leur situation. Ainsi, des émeutes et des violences urbaines provoquées par des jeunes ponctuent depuis de nombreuses années la vie du quartier et contribuent à donner une image négative du quartier.

*« ...J'ai habité Borny quand j'étais gamin, maintenant je viens de temps en temps pour voir les copains... j'ai bien fait de partir, si j'étais resté j'aurais crevé...la vie est dure ici quand on est jeune... j'en ai pris plein la tranche... ...depuis tout petit ... j'ai promis à mes parents que je les ferai sortir de cet enfer un jour.*

---

<sup>512</sup> En ce qui concerne les chiffres de la délinquance, j'ai fait le choix de ne pas tenir compte des statistiques de la Préfecture en raison des difficultés d'accès. Par ailleurs, le chiffres présentés dans le cadre du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, ne tiennent compte que des dépôts de plainte, excluant les faits enregistrés sur la main courante, ainsi que ceux qui n'ont fait l'objet d'aucune démarche de la part des victimes. Le manque de cohérence entre les différents CLSPD concernant la présentation de ces chiffres ne permet pas de faire un comparatif au niveau départemental.

*J'ai galéré, j'ai travaillé très dur pour m'en sortir et j'ai réussi... le problème à Borny c'est l'attitude des gens qui se complaisent dans leur galère tout le monde râle mais personne ne fait rien : le trafic des drogues, la délinquance...j'ai un salaire il y en a qui gagnent plus que moi sans bosser. C'est vrai que pour un ado c'est compliqué de ne pas succomber à la tentation et une fois qu'on plonge...voilà, on peut très bien réussir en sortant de ces quartiers, mais encore faut il le vouloir... »*

Saïd, 26 ans, à la recherche d'un emploi, hébergé chez ses parents

*« Quelle valeur-travail les jeunes peuvent-ils avoir face à des sollicitations d'argent facile ?... le manque de formation des jeunes, notamment de formation professionnelle se cumule à l'appartenance à un quartier stigmatisé. De plus, ils sont victimes d'un phénomène national de discrimination liée à l'origine ethnique... »*

*Recherche-Action préparatoire au GPV. Ville de Metz, 2000. p. 39<sup>513</sup>*

*« ...L'alcoolisme et le tabagisme des 12-25 ans sont fréquents, notamment en groupe et dans les squats. Consommation et vente des drogues illicites ont également été observées par des professionnels. Ces pratiques entraînent un sentiment d'insécurité pour les personnes qui habitent le quartier. Les troubles du comportement des jeunes existent également notamment des problèmes de violence et de concentration. On note beaucoup de dépression, d'anxiété et de troubles psychologiques chez les jeunes adultes...il existe des déséquilibres alimentaires, ainsi qu'un manque d'information chez les 12-25 ans concernant des thèmes tels que l'éducation sexuelle, la puberté, la toxicomanie et (plus particulièrement chez les filles en raison parfois de leur culture)... »*

*Recherche-Action préparatoire au GPV. Ville de Metz, 2000. p. 39<sup>28</sup>*

Au cours de notre étude, a été évoqué l'existence de certains codes ou des règles informelles que les jeunes doivent connaître et maîtriser pour *survivre* dans le quartier et pour être acceptés par leurs pairs.

*«Le quartier a ses codes, il faut rentrer dans les codes, sinon t'es pointé du doigt. Surtout pour les filles, à la maison pas de problème, mais dehors, il faut tout cacher faire semblant d'être invisibles »*

*Jean, 18 ans, au chômage, vit chez ses parents*

Ces règles informelles, semblent appartenir à deux cultures qui cohabitent dans un même lieu. L'une est connectée à la famille et à ses valeurs, l'autre à la rue et au quartier mais également à la jeunesse. Cette double culture est perçue par les professionnels comme étant source de contradictions fortes :

*« Les jeunes ici, oscillent entre deux « cultures », ils vivent dedans (chez eux) et dehors. La jeune fille, elle rentre à la maison et elle ne vit pas la même vie qu'elle a dehors. Dans les rues quartier elle doit porter des vêtements discrets, des survêtements, et si elle veut sortir avec ses copines, elle va au Cora et dans les toilettes elle peut changer sa tenue pour aller en ville au cinéma par exemple. Les plus petits aussi, dedans ils sont bien éduqués et parfois dehors ils sont méconnaissables »*

*Louis, Educateur dans une association de Prévention Spécialisée*

*« la Mairie n'arrête pas de faire nettoyer les tags sur les murs du quartier, mais je suis plus rassurée quand les tags sont là car ils ont des codes que seul les gens du quartier connaissent, ils peuvent traduire le malaise des jeunes ou annoncer parfois des mouvements à venir... »*

*Bénédicte, Assistante Sociale de Secteur*

<sup>513</sup> LONCLE Patricia. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe*. L'Harmattan. Marly-le-Roi, 2008. Version numérique Kindle pour PC. Empl. 1260.

Ce mouvement entre le dedans et le dehors, entre le privé et le semi-public, semble ponctuer la vie quotidienne dans le quartier. De plus, au-delà de cette double culture, le jeune doit parfois faire coexister sa culture familiale, la culture de son quartier et la culture portée par le système scolaire, qui n'est pas nécessairement en phase avec celle de la famille et encore moins avec celle de la rue.

« ... Nous avons eu l'exemple de trois jeunes, décrocheurs scolaires, sans emploi et très distants des institutions. Leurs parents sont eux-mêmes chômeurs de longue durée avec des problèmes de consommation des drogues. Ils vivent dans des familles qui ne votent plus, qui ont peu d'activités sociales et culturelles. Des familles qui « ne croient plus en rien...ils ont du mal à se projeter dans le temps. Les liens familiaux sont très forts, les interrelations quotidiennes, mais la famille vit dans une culture qui se construit dans le conflit vis-à-vis des institutions. Les parents accusaient l'École, lui faisant par exemple porter la responsabilité de l'échec scolaire. Ce schéma de protection-accusation s'est reproduit ensuite avec la Mission Locale et le Pôle Emploi.

Marc, 30 ans, animateur au Centre Social

L'analyse des difficultés des jeunes renvoie à la question de leur niveau de vie et de leur capacité à s'intégrer à la société et à bénéficier de l'ensemble des droits sociaux<sup>514</sup>. Cette faible capacité d'intégration sociale est le résultat de l'articulation de trois facteurs : en premier lieu, l'échec des politiques publiques, qui n'arrivent pas à atteindre leurs public cible, notamment dans le secteur social, en deuxième lieu, la place accordée aux jeunes en matière de participation à l'amélioration de leurs conditions de vie et à la vie politique en général, et en troisième lieu, la volonté réelle d'accroître leur pouvoir et leur positionnement d'acteur social. Cette problématique dépasse les frontières nationales, au niveau européen on observe également qu'un nombre important de jeunes rencontrent des difficultés d'intégration sociale, notamment en matière d'accès à l'emploi, au logement, à la parentalité, aux dispositifs d'aide sociale<sup>515</sup>. Ainsi, les jeunes constituent aujourd'hui la catégorie de la population la plus exposée au risque de paupérisation et d'exclusion sociale et au sein de cette catégorie, les jeunes femmes et les jeunes immigrés apparaissent comme les plus vulnérables. Ces difficultés constituent des obstacles à la réalisation de la citoyenneté active et à la participation des jeunes à la société. Or, si les jeunes ne se conduisent pas comme des citoyens aux différents niveaux du processus de décision, cela remet en question la légitimité politique des territoires et des institutions qui les régulent, les jeunes faisant partie des principaux utilisateurs des services publics. Cette question renvoie également aux conditions de renouvellement des valeurs des normes, des références culturelles et des solidarités intergénérationnelles. Selon Margaret Mead<sup>516</sup> une opposition binaire s'est opérée entre les générations du *welfare* et celles du post-welfare qui ont évolué dans des contextes de socialisation bien différents. Ainsi, l'expérience acquise par les anciens est invalidée par les parents alors que, confrontés à

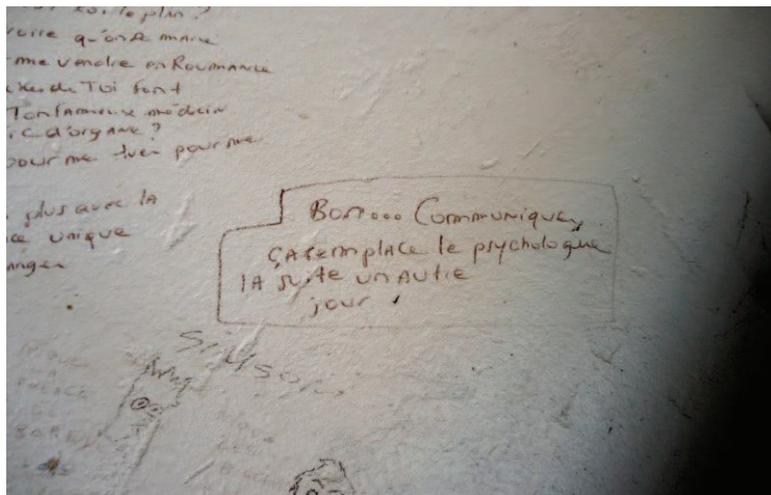
<sup>514</sup> LONCLE Patricia. *Ibid.* Empl 174.

<sup>515</sup> LONCLE Patricia *Ibid.* Empl. 204

<sup>516</sup> MEAD Margaret. *Le Fossé des générations (1972)*. Cité par LONCLE Patricia. *Ibid.*

un contexte nouveau, le contexte de l'après-guerre, de l'avènement de la société de consommation, des médias, des loisirs, les plus jeunes devront inventer des références sociales et culturelles nouvelles. Dans ce cadre, la question reste posée : qu'y a-t-il à transmettre, ou plus sociologiquement ? qu'est-ce qui se transmet ? Enfin, la question nécessite également une réflexion sur les dangers de la paupérisation continue des nouvelles générations, l'enjeu social d'aujourd'hui n'étant pas de soutenir la consommation des jeunes mais, avant tout, de donner à ces derniers une vraie formation leur permettant d'accéder à l'âge adulte, à des emplois qualifiés et qualifiants où une identité et une fierté au travail peuvent se constituer dans le cadre d'une autonomie économique offerte par un salaire décent, dès lors la grande difficulté de la question *sociale contemporaine est de faire en sorte que les seniors disposant de moyens économiques puissent être solidaires des jeunes pauvres ...*<sup>517</sup>

Cette analyse amène à considérer la participation des jeunes comme un élément central. Si les jeunes ne sont pas impliqués dans la vie sociale et politique de leur pays, comme des acteurs à part entière, s'ils ne bénéficient pas des dispositifs de protection sociale leur situation est à même de mettre en danger la société dans son ensemble.



Metz-Borny

### ❖ *La rue et la distinction genrée entre jeunes*

Les observations et les entretiens effectués dans le cadre de cette thèse ont permis de constater une distinction genrée dans l'utilisation de la rue et des espaces publics en général. Les jeunes filles sont presque invisibles dans la rue et les autres espaces communs où se rencontrent les jeunes (entrées des bâtiments, paliers, ou se rencontrent les jeunes, cafés...) et qui sont fréquentés quasi-exclusivement par les hommes, dont les jeunes 16-25 ans. Les jeunes filles traversent ces espaces mais elles ne les occupent pas, ils paraissent socialement « attribués » aux seuls garçons par les codes ou règles

<sup>517</sup> CHAUVEL Louis, cité par LONCLE Patricia. Ibid. Empl. 204

informelles qui cadrent la vie quotidienne du quartier évoqués précédemment. Ainsi, si les enfants (filles et garçons) peuvent tous utiliser le quartier, les filles adolescentes ne le font pas par crainte des reproches de leurs frères aînés ou de leurs parents. Elles sont visibles uniquement lors de leurs déplacements (école, centre-ville, chez des amis).

« *Les filles peuvent sortir dehors mais elles n'ont rien à faire dans les rues du quartier, la rue c'est pas pour elles...pourquoi ? ...c'est comme ça, ça a toujours été comme ça...* »

**Djamel, 19 ans, à la recherche d'un emploi, hébergé chez ses parents**

« *C'est évident, elles n'ont pas leur place ici dans la rue la nuit, elles doivent respecter les principes du quartier...sinon gare à elles...* »

**Alex, 21 ans, à la recherche d'un emploi, hébergé chez ses parents**

Il n'a pas été possible de connaître le point de vue des jeunes filles du quartier car seul deux d'entre elles se sont portées volontaires pour participer à cette enquête et leur point de vue est diamétralement opposé à celui des garçons interviewés :

« *Moi j'ai rien à faire des garçons du quartier, mes parents me laissent sortir tant que tout va bien à l'école, ils me font confiance, alors, je sors avec mes copines pour aller au cinéma ou faire du shopping...mais je ne reste pas dans le quartier il y a beaucoup d'histoires ici, beaucoup de jalousie, et rien d'intéressant à faire...* »

**Sehli, 17 ans, étudiante, à la charge de ses parents**

Selon Mounira Sermani, lorsque le territoire est conquis et dominé, les jeunes y instaurent leurs propres règles et s'y soumettent. Les règles élémentaires de la vie en société ne sont plus respectées et les normes officielles deviennent difficilement applicables. Les jeunes ont leur propre code de conduite, et le territoire se pose alors comme élément fédérateur qui leur permet de faire naître un sentiment communautaire entre individus d'un même groupe, entre membres d'une même origine, d'un même quartier. Ces jeunes se ressentent plus comme habitants d'une cité que comme membres de la société<sup>518</sup>.

### ❖ *Une image plutôt négative du quartier*

Malgré les améliorations apportées par les opérations de rénovation urbaine, une proportion importante des personnes interrogées dans le cadre de cette recherche (55%) se dit insatisfaite de la vie dans le quartier, tout en reconnaissant les changements effectués sur « le fond du quartier », *la partie la plus dangereuse du quartier* ( la ZUS). Toutefois, 45% dit aimer la vie dans le quartier et ce, malgré ses problèmes et sa mauvaise réputation. La préoccupation par rapport à la délinquance et au trafic des drogues (95%), ainsi que le sentiment d'insécurité au domicile (90%) arrivent en tête parmi les motifs d'insatisfaction. 95% des personnes interrogées renonceraient à sortir seul

---

<sup>518</sup> Zermani Mounira, « *La stigmatisation du quartier : terrain miné ou passerelle vers l'extérieur ?* Entretien avec les jeunes », *Sociétés* 4/ 2006 (n° 94), p. 45-54 [En ligne : [www.cairn.info/revue-societes-2006-4-page-45.htm](http://www.cairn.info/revue-societes-2006-4-page-45.htm)].

le soir, par insécurité. Toutefois, en dépit de ces problèmes, une appréciation globalement positive du quartier est observée, ainsi, 45% des personnes interrogées, trouvent leur quartier agréable à vivre. Cependant, cette appréciation positive du quartier ne gomme pas les difficultés auxquelles sont confrontés les ménages interrogés comme le montre le tableau suivant.

**Tableau 80**

<i>Que pensez-vous du quartier ?</i>	Q
Un quartier agréable à vivre, malgré les problèmes (insécurité, mauvaise réputation, dégradation des logements)	18
Ce quartier n'est pas agréable à vivre (trop d'insécurité pour nos enfants, logements mal isolés, et insalubres (cafards)	22
TOTAL	40

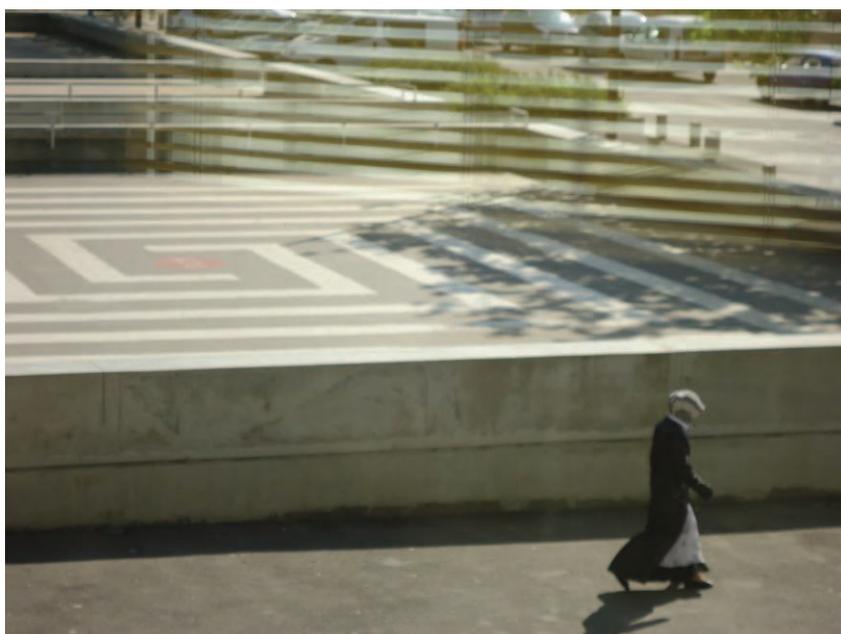
**Tableau 81**

<i>Motifs de satisfaction par rapport au quartier</i>	Q
Présence de petits magasins de proximité, marché	12
Associations qui aident et conseillent dans le quartier	4
Les logements sont grands en comparaison avec d'autres quartiers HLM	12
Proximité de ma famille	14
Proximité de mes amis	10
Autres	5

Tableau 82

<i>Motifs d'insatisfaction par rapport au quartier (Plusieurs réponses possibles) 22 personnes interrogées insatisfaites</i>	Q
Préoccupation par la délinquance et le trafic des drogues	22
Sentiment d'insécurité au domicile	22
Présence de groupes inquiétants	18
Renoncer à sortir seul le soir, par insécurité	18
Gêné par la drogue (revente, consommateurs, déchets)	18
Gêné par les dégradations	22
Gêné par les bagarres, et les agressions	16
Gené par les nuisances sonores	19
Gêné par les travaux de rénovation du quartier	22
Dangers de la circulation	13
Manque de places de stationnement	18
Dégradations fréquentes des bâtiments et lieux communs	16
Insalubrité des logements (mauvaise isolation, poubelles, cafards)	13
Manque d'animations	10
Manque de commerces	5
Manque d'activités gratuites pour les jeunes	15
Manque d'équipements sportifs accessibles	6
Mauvaise isolation phonique des appartements	18
Transports en commun insuffisants	12
Quartier loin de tout	5
Mauvaise réputation du quartier	18

Il est à noter que les ménages qui se disent insatisfaits (55%) sont majoritairement des habitants de la ZUS et confrontés au chômage (60% des ménages insatisfaits). Les motifs d'insatisfaction les plus souvent évoqués sont la délinquance et le trafic des drogues, l'insécurité, la gêne occasionnée par les travaux de rénovation.



### ❖ *Entre pauvreté et stigmatisation*

Au-delà des difficultés matérielles, les habitants des zones urbaines défavorisées sont confrontés à des problèmes de stigmatisation. Leur identité est assimilée à celle de l'espace urbain qu'ils habitent, ce dernier étant marqué quasi exclusivement par des représentations ou des images pas toujours fondées de dégradation, de violence et de délinquance fortement médiatisées qui concernent certes, des groupes minoritaires mais qui sont généralisées à tort à l'ensemble de la population. Les entretiens avec les acteurs locaux à Borny ont mis en évidence les multiples facettes de la stigmatisation dont ils font l'objet qui se traduit par des formes différentes de discrimination : emploi, logement, santé, citoyenneté, voire même la négation de certains droits. Cette stigmatisation ou *identité abimée* pour reprendre les termes de Goffman, apparaît comme une expérience profonde de discrédit et d'isolement social associé à des sentiments de culpabilité, de honte et d'infériorité. Au-delà du stigmate individuel qui marque chacun de ses habitants, le quartier (ou le bidonville) constitue un stigmate en soi pour l'ensemble urbain, quelque chose qui les dévalorise et les blesse.

*« Souvent les jeunes de Borny qui vont seuls aux entreprises pour chercher un stage ou un poste d'apprentis ne sont pas retenus, mais ils n'ont aucune explication alors nous on a du mal à reprendre avec eux à les conseiller...lorsque nous les accompagnons avec la garantie de l'association ils ont une réponse favorable alors que c'est le même jeune avec le même cv. Il faut se rendre à l'évidence il ya bel et bien de la discrimination par rapport au quartier et aussi au faciès. »*

*Louis, Éducateur de prévention spécialisée en ZUS*

*« Pour réussir dans la vie il faut que je quitte ce quartier... mais même pour trouver un autre logement dans un quartier plus calme, Borny me colle à la peau comme un carcan...dès que je dis que je viens de Borny on me regarde comme un délinquant ou un fainéant ... »*

*Patrick, 27 ans, électricien, à la recherche d'un emploi, bénéficiaire du RSA*

*« Le plus dur c'est de ne pas avoir le choix de son quartier et de son logement et surtout d'avoir à supporter le regard de gens qui ne nous connaissent pas et qui nous rejettent comme ça, sans raison, quand on cherche un emploi, quand on doit donner ses papiers aux policiers pour un control banal ou quand on veut changer de quartier... »*

*Amin, 30 ans, à la recherche d'un emploi, hébergé chez ses parents, bénéficiaire du RSA*

Selon Goffman, le stigmate se construit à travers l'identité sociale virtuelle cette dernière étant l'ensemble des caractéristiques attribuées à une catégorie de personnes. L'identité sociale réelle correspond au véritable profil de la personne et c'est lorsque l'écart entre identité sociale virtuelle et identité sociale réelle devient important que l'on peut parler de stigmatisation<sup>519</sup>. Ainsi par exemple, les chômeurs peuvent être perçus comme paresseux, profitant du système alors qu'en réalité il n'a qu'un seul désir : retrouver du travail. Dans cette perspective, le stigmate se définit donc en termes de relations sociales et non pas

---

<sup>519</sup> GOFFMAN Erving. "Stigmate, Les usages sociaux des handicaps", Les Éditions de Minuit, Paris, 1975(traduction française 1975).

d'attributs. Ce ne sont pas les caractéristiques des personnes, mais nos attitudes qui sont à l'origine du stigmate qui est avant tout un produit social. Ainsi, cette stigmatisation ou *identité abimée* pour reprendre les termes de Goffman, apparaît comme une expérience profonde de discrédit et d'isolement social associé à des sentiments de culpabilité, de honte et d'infériorité.

Au-delà du stigmate individuel qui marque chacun de ses habitants le quartier (ou le bidonville) constitue un stigmate en soi pour l'ensemble urbain, quelque chose qui les dévalorise et les blesse.

### Encadré 34 LE GPV DE MEZ-BORNY

Le Grand Projet de Ville (GPV), porté à la fois par l'État, la Ville de Metz, la Caisse des Dépôts et Consignations, Metz Habitat Territoire (ex OPAC de Metz) et Logi-Est, avait été lancé en 2002 avec l'objectif de réaménager le quartier de Borny et d'embellir l'environnement quotidien des habitants pour améliorer leur qualité de vie. Il visait également à :

- ouvrir d'avantage le quartier au reste de la ville et d'améliorer son image.
- désenclaver le quartier et remodeler sa structure viaire,
- intervenir sur le bâti et de favoriser la mixité sociale,
- favoriser le développement économique et social du quartier

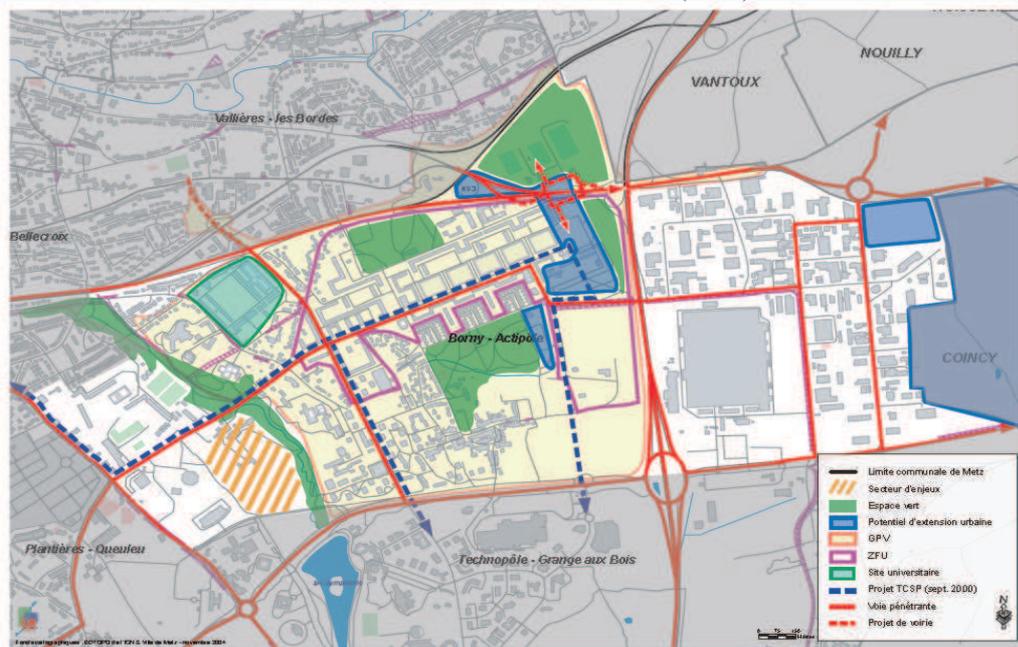
Les partenaires associés avaient fait le choix de créer un Groupement d'Intérêt Public (GIP)-GPV afin de coordonner ces actions et assurer la concertation partenariale. Ce groupement a été dissout fin 2010.

Depuis janvier 2011, c'est le service Politique de la Ville de la Ville de Metz qui assure la coordination générale de l'opération, la mise en synergie des acteurs opérationnels et l'animation du partenariat.

Il est à noter que depuis cette date, une nouvelle organisation de la concertation partenariale a été mise en œuvre avec la création d'un comité de pilotage, garant de la bonne conduite du projet, sa composition étant la même que celle du GIP-GPV mais élargie aux élus et aux services municipaux, au Sous-préfet, et aux principaux partenaires de la Politique de la Ville.

En parallèle, des actions liées au projet de rénovation urbaine sont proposées en collaboration avec Metz-Habitat Territoire, l'Association Messine de Médiation Sociale, l'Association d'Information et d'Entraide Mosellane et la MJC.

#### LE GRAND PROJET DE VILLE (GPV)



Source/ Ville de Metz - Service Politique de la Ville

### ❖ *Un point de vue critique vis-à-vis des opérations de rénovation urbaine*

Les ménages interrogés ont majoritairement une vision très confuse des opérations de rénovation urbaine qui ont eu lieu dans le quartier au cours des dernières années, ils reconnaissent que le quartier a changé, notamment, en ce qui concerne la démolition des bâtiments les plus dégradés du « fond du quartier » (ancienne rue du Barrois) ; mais ils ne voient pas d'améliorations de leur environnement immédiat (dégradations, ascenseurs souillés et en panne, manque de places de stationnement, cafards dans les logements...) et de leur situation qui comme précisé plus loin, reste précaire.

*« oui, le quartier a changé et c'est bien...cette partie du quartier, par exemple (Rue de Picardie), ça a changé...au départ, ces engins et ce bruit... on se demandait...c'était le cirque ici mais, c'est mieux maintenant...plus éclairé le soir...la police est là, les gens de la mairie là-bas ...mais on est pas dupes...la drogue est toujours là...les dealers, les voyous et les drogués ... mes enfants grandissent ici et ça n'a pas l'air d'inquiéter personne... »*

*Mohamed, 54 ans, 3 enfants*

*« ça ne change pas ... nous n'avons rien à dire...euh... avec l'ancienne mairie c'était comme ça, avec la mairie actuelle c'est pareil...euh...gauche, droite c'est pareil...ils décident, ils changent le quartier et nous n'avons rien à dire, il faudrait que je parte, mais, même là, nous n'avons rien à dire, il paraît qu'on va nous reloger...dans les autres quartiers on ne veut pas de nous parce qu'on vient de Borny»*

*Martin 50 ans, vit seul.*

*« GPV?...rénovation urbaine?...non, je ne sais pas ce que cela veut dire, ... ils ont rasé les appartements ici derrière ...c'est ça hein?... j'ai rien à dire, ce n'est pas ça qui m'aidera à trouver un boulot... »*

*Franck, 30 ans*

*« ...le GPV ? Il y a la théorie, le discours des élus et la réalité. Voyez par vous-même, si les endroits les plus dangereux et qui faisaient de Borny la honte de la Ville de Metz on été rasés, il y a toujours des endroits dégradés, des zones de non-droit... par exemple, les 4 Tours du Limousin ou la Cour du Languedoc qui désormais font partie du « Borny Choc », le Borny dont personne ne veut...d'ailleurs la moitié des logements y sont vides avec des trafics divers...je pense que la rénovation urbaine a contribué au renforcement de la stigmatisation sur ces deux pôles qui ne faisait pas partie du périmètre du Grand Projet de Ville (GPV)... »*

*Un responsable associatif, habitant du quartier depuis 25 ans*

Les acteurs institutionnels interrogés sont partagés, pour certains, les améliorations apportées par le GPV sont réelles : décroisement du quartier, embellissement des parties les plus dégradées, amélioration de son image à l'extérieur, une zone commerciale à proximité qui se développe de plus en plus, principalement. D'autres acteurs se sont montrés plus contrastés, ils observent que le GPV et l'opération de rénovation urbaine qui l'a suivi ont entraîné :

- Un dépeuplement important de Borny notamment dans les zones concernées par les démolitions
- Une dégradation globale de la situation socio-économique des ménages, la pauvreté et de la précarité se concentrent désormais non plus sur les zones démolies mais sur d'autres parties du quartier.

- Des difficultés croissantes là où il n'y en avait guère, par exemple les rues Michelet et Bergson.
- Un déplacement des familles en difficulté vers d'autres parties de la ZUS avec une dégradation rapide des conditions de vie dans la cour du Languedoc et aux quatre tours du Limousin.

Ces acteurs soulignent que ils n'ont pas cessé de réclamer un bilan régulier, d'abord, du groupement d'intérêt public (GIP-GPV) puis, de l'action de la Ville de Metz sur le quartier mais sans succès et ce, quelque soit le bord politique de l'équipe municipale en place. Pour 40% des enquêtés, le choix des bâtiments à démolir ainsi que ceux des zones de relogement des résidents des îlots détruits semble obscur, même si dans le discours, il paraît fondé sur des faits objectifs.

Leurs observations questionnent l'efficacité même des dispositifs de la Politique de la Ville qui, à leurs yeux, ne tiennent pas compte des dynamiques locales existantes. Globalement, les entretiens menés montrent que, malgré les nombreux dispositifs mis en place et les améliorations qu'ils ont pu apporter au quartier, la Politique de la Ville reste très peu lisible pour les habitants du quartier y compris pour certains responsables associatifs. La diversification, la complexification et la superposition des dispositifs y contribue. 60% des personnes interrogées ne connaissent pas la signification des termes : CUCS, GPV, ZUS, Programme de Réussite Educative, etc. De même, on a du mal à comprendre les missions, le rôle et le rattachement institutionnel des personnes chargées d'animer ces dispositifs, notamment du personnel du Pôle Les Lauriers ainsi que leur articulation avec les autres acteurs (coordonnateurs, médiateurs sociaux, responsables associatifs). De même, pour une partie des acteurs associatifs et institutionnels interrogés, la Politique de la Ville apparaît accompagnée d'un *langage incompréhensible* : renouvellement urbain, ZUS, ZFU, Cohésion sociale, mixité, exclusion sociale, etc. De mon point de vue, ces termes, fortement médiatisés et banalisés, constituent une façon détournée de parler du chômage, de la délinquance et du racisme sans en parler réellement. Ainsi, la Politique de la Ville participe à cette dérive contemporaine qui consiste à réduire les grandes problématiques socio-spatiales à des chiffres et des mots ou à des problèmes qu'il faut traiter dans l'urgence pour éviter d'approfondir les causes profondes et d'en voir les répercussions à des niveaux différents.

L'analyse de ces entretiens et les recherches documentaires sur l'histoire du quartier amènent à constater que ce quartier, marqué par la grande pauvreté et le désarroi d'une partie de sa population, malgré les nombreux dispositifs qui ont été mis en place depuis 40 ans, apparaît toujours isolé, stigmatisé par sa violence, ses trafics et son économie souterraine

### Encadré 35

#### LE POLE DES LAURIERS

Situé rue d'Anjou, en plein cœur de la ZUS de Metz-Borny, le *Pôle des Lauriers* constitue une véritable maison des services publics du quartier. Créé par la Ville de Metz, il accueille depuis 2009, au cœur du quartier :

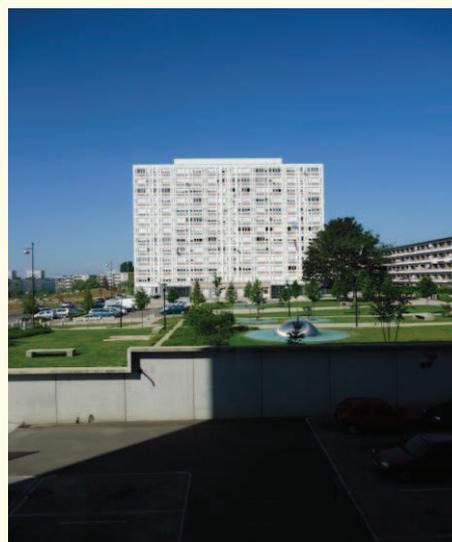
- Un point d'accès aux droits, avec une dizaine de structures intervenant dans des domaines divers qui apportent conseil juridiques à la population.
- Un espace multimédia avec des ateliers de recherche d'emploi, langue française, etc.
- La Mission Locale
- Un chef de projets de création d'activité
- Le service de la Politique de la Ville de Metz
- L'équipe emploi – insertion
- La Déléguée du Préfet

Les services de la Ville de Metz qui s'y trouvent animent les nombreux projets mis en œuvre pour près de 18 000 Messins vivant à Borny : le *Grand Projet de Ville et le nouveau projet de rénovation urbaine*, la *Boîte à Musique* au centre de ce quartier, principalement afin d'en faire un quartier comme un autre, pouvant aussi bénéficier d'équipements équivalents à ceux que l'on peut trouver en centre-ville. Enfin, le bus *METTIS* qui relie Borny au reste de la Ville.

Le réaménagement d'un nouvel accueil dans ce pôle, offre 50 m<sup>2</sup> supplémentaires au public et permet une meilleure lisibilité des établissements publics depuis la rue et d'accroître son attractivité.

Environ 600 visiteurs fréquentent ce site mensuellement (hors espace multimédia). La majorité du public fréquente l'espace emploi. Bien implanté et intégré sur le quartier de Metz-Borny, le Pôle des Lauriers accueille un public de plus en plus nombreux.

Source : Entretien avec le Responsable du Service Politique de la Ville de la Mairie de Metz



### Encadré 36

## PROJET DE RENOVATION URBAINE DE METZ - BORN Y

### Valorisation de la Vie Sociale

- Démolition – Résidentialisation
- 448 logements démolis
- Désenclavement depuis l'intérieur
- Nouveaux flux de circulation dans le quartier
- Favoriser la Vie Sociale : Création d'un service de proximité : Le Pôle Les Lauriers

### Développement

- Construction du Parc Urbain du Grand Domaine (activités ludiques/sportives)
- Nouvelles fonctions économiques (commerces, restauration rapide)
- Salle de Musiques Actuelles
- Jardin habité

### Désenclavement

- Mise en place de METTIS (TCSP)
- Reconfiguration du Boul. d'Alsace



Source : Ville de Metz – Direction Politique de la Ville

Synthèse : Carola ORTEGA-TRUR

Au regard de ces éléments il paraît indispensable d'envisager une nouvelle phase du GPV ou des opérations de réhabilitation sur les parties de la ZUS de Borny qui n'étaient pas concernées par le projet initial. Sinon on se sera contenté de déplacer les problèmes sans avoir apporté de solution globale.

### 1.3 ETRE PAUVRE A BORN Y

#### ❖ *Une population qui reste marqué par des difficultés sociales*

Malgré les améliorations apportées par les dispositifs de la Politique de la Ville, la situation socio-économique des habitants de Borny reste dégradée. En effet, sa population baisse, mais la pauvreté augmente, signe que les ménages les moins défavorisés quittent le quartier. Par ailleurs, comme par le passé, toutes les populations fragiles y sont surreprésentées : familles monoparentales, grands ménages, chômeurs, jeunes.

Au regard des indicateurs de pauvreté monétaire, on observe la présence d'une population pauvre (revenu médian par unité de consommation s'élevant pour 2007 à 584 euros sur la ZUS pour un niveau de 1350 euros sur Metz, part de 70,8% des foyers fiscaux non imposables). Par ailleurs, le quartier concentre 19,4 % des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) de la Ville de Metz, soit une surreprésentation.

**Tableau 83**

	ZUS des Hauts de Blémont		Borny		Metz	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Nb bénéf. RMI	568		699		3064	
Nb bénéf. API	121		147		598	
Nb bénéf. RSA		930		1092		5636
Nb bénéf. AAH	224	257	302	307	2019	2146

Source : CAF de la Moselle

Traitement : Observatoire Dynamique des Quartiers- Ville de Metz

Toutefois, la situation de ce quartier paraît moins tendue que celles relevées sur les autres ZUS de l'agglomération messine (Hannaux-Frécot-Barral, La Patrotte, Chemin de la Moselle par exemple) et du Département de la Moselle : longtemps le quartier de Metz-Borny fut, avec la Cité de Berehn-lès-Forbach le quartier le plus pauvre en Lorraine. Aujourd'hui, si Borny occupe les premiers rangs quant aux indicateurs de pauvreté, ce sont la Cité de la Forêt, les quartiers de Beausoleil et Allmend, à Sarreguemines, qui détiennent ce triste record. Si l'on tient compte du cumul des indicateurs de dégradation, Borny se trouve au 26<sup>ème</sup> rang des quartiers les plus dégradés de la région Lorraine et au 7<sup>ème</sup> rang dans le département de la Moselle. Ces chiffres sont à relativiser en raison du nombre d'habitants dans les quartiers qui font l'objet de la comparaison. En effet, avec 8 202 ménages, Borny est la ZUS la plus grande de la Moselle.

Les deux tableaux précédents montrent la position de Borny par rapport aux indicateurs de dégradation des quartiers de la Politique de la Ville et en comparaison avec les autres ZUS de la région Lorraine. Comme on peut le constater, ce quartier est placé aux premiers rangs de la pauvreté dans cette région. Il est à noter qu'il n'existe pas de tableaux semblables pour la période antérieure à 2006, les déclinaisons des statistiques de l'INSEE au niveau infra communal étant limitées aux IRIS. La généralisation des déclinaisons au niveau des quartiers de la Politique de la Ville date de 2006.

Au-delà de sa dimension purement monétaire, la pauvreté affecte d'autres aspects de la vie des habitants : précarité et insalubrité de certains logements, faibles relations avec les autres parents (les voit une à deux fois par an), faible fréquence des relations de voisinage, faible insertion culturelle (difficultés liées à la maîtrise de la langue et accès difficile à des activités culturelles).

#### ❖ *Une situation de l'emploi globalement dégradée*

En 2009 et 2010, les données de l'INSEE font état sur le quartier d'un taux de chômage de 23,2% pour une moyenne s'élevant à 9,8% sur l'unité urbaine. Au-delà de ce niveau élevé, il s'agit d'une situation de chômage qui s'inscrit sur la durée (part plus important que la moyenne des personnes en faible activité ainsi qu'en instabilité professionnelles voire en grande précarité professionnelle c'est-à-dire cumulant instabilité et activité réduite). Il est à souligner la présence d'une population jeune rencontrant des difficultés pour accéder à l'emploi.

Les demandeurs d'emploi en fin de mois sont légèrement sur représentés sur la ZUS puisque 11,8% y réside alors que ce secteur ne compte que 8% de la population messine. Par ailleurs, les données relatives aux demandeurs d'emploi en fin de mois (données produites par Pôle Emploi) font état d'une croissance de 11% en un an (entre mars 2009 et mars 2010) du nombre de demandeurs d'emploi (taux inférieur à celui de Metz) mais ce taux atteint 21% pour les moins de 26 ans.

Tableau 84

**LE CHOMAGE DANS LA ZUS DE BORN-Y-HAUT DE BLEMONT  
2009**

**Demandeurs d'emploi**

	ZUS	Evolution annuelle	Commune	Evolution annuelle	Unité Urbaine	Evolution annuelle
Catégories ABC	1 139	▲	9 455	▲	22 263	▲
% femmes	40,2	▲	43,6	▲	45,6	▲
% jeunes de moins de 26 ans	23,0	▲	22,5	▲	23,1	▲
% de 50 ans et plus	14,0	▲	13,7	▲	14,7	▲
% de nationalité étrangère	25,7	▲	12,5	▲	9,6	▲
% de longue durée	26,7	▲	28,3	▲	30,0	▲
% non indemnisés	44,1	▲	38,5	▲	34,8	▲
% bénéficiaires du RMI ou du RSA	26,5	▲	22,3	▲	18,8	▲
% sans formation ni qualification	28,1	▲	12,8	▲	10,9	▲
% inscription pour fin de contrat *	33,9	▲	32,7	▲	34,1	▲
Catégorie A	922	▲	7 339	▲	16 906	▲
% non disponibles immédiatement	9,1	▲	11,6	▲	13,3	▲

Source : Pôle Emploi - Demandeurs d'emploi en fin de mois au 31/12/2009  
\* comprend les fins de contrat, les fins de contrat emploi jeune et les fins de mission d'interim.

% des demandeurs d'emploi non disponibles immédiatement : DEFM de catégorie C / DEFM ABC

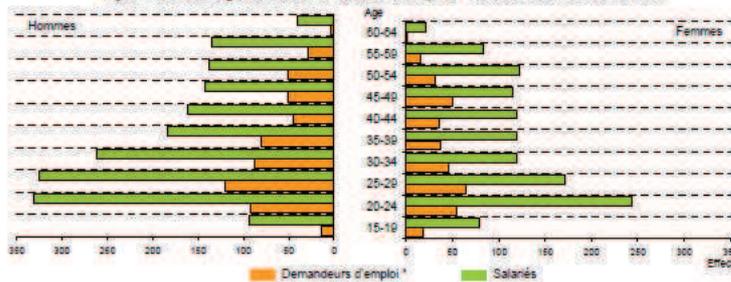
Note de lecture : Les parts des demandeurs d'emploi de catégories ABC sans formation ni qualification est de 28,1 % dans le quartier, 12,8 % dans la commune et 10,9 % dans l'Unité Urbaine.

**Insertion des femmes étrangères**

	ZUS	Evolution annuelle	Commune	Evolution annuelle	Unité Urbaine	Evolution annuelle
DEFM Catégorie A	79	▲	331	▲	595	▲
Salariées	243	▲	2 513	▲	5 473	▲

Sources : Pôle Emploi 2009, DADS 2008 au lieu de résidence

**Pyramide des âges des demandeurs d'emploi \* et des salariés de la ZUS**



Sources : Pôle Emploi 2009, DADS 2008 au lieu de résidence  
\* comprend les demandeurs d'emploi de catégorie A

Note de lecture : Le quartier compte 164 femmes 'actives' (salariées ou demandeurs d'emploi) de 30-34 ans, 119 sont salariées et 45 demandeurs d'emploi. Parmi les 349 hommes 'actifs' de 30-34 ans, 261 sont salariées et 88 demandeurs d'emploi.

Source INSEE RP- Exploitation complémentaire

Par ailleurs, une surreprésentation des hommes parmi les demandeurs d'emplois, en particulier des jeunes, ainsi que des étrangers est observée. Les données analysées font apparaître que la ZUS des Hauts de Blémont est le territoire où la part des ménages concernés par une allocation chômage est la plus importante. Un tiers des ménages sont dépendants de cette situation (30,8% contre 16,3% sur l'unité urbaine de Metz en 2009). La détérioration marquée de l'emploi sur la période récente notamment pour les populations faiblement qualifiées risque de fragiliser davantage les habitants de ce quartier.

**Tableau 85**  
**Progression du Chômage dans la ZUS de Borny et à Metz**  
**2009-2010**

	Borny (Hauts de Blémont) - mars 2009	Borny (Hauts de Blémont) - mars 2010	évolution annuelle	Metz - mars 2009	Metz - mars 2010	évolution annuelle
DEFM toute catégorie	1167	1312	12%	9401	11077	18%
DEFM Catégorie A	859	955	11%	6595	7578	15%
DEFM Catégorie A, B, C	1028	1183	15%	8353	9802	17%
Catégorie A, B, C de moins 26 ans *	220	267	21%	1949	2167	11%

Source : INSEE

Traitement : ORIV CRPVL Observatoire Dynamique des Quartiers de Metz

Les personnes rencontrées, confrontées majoritairement au chômage, relatent les échecs vécus dans leurs démarches de recherche d'emploi. La présence dans leurs foyers de plusieurs générations confrontées au chômage est relativement fréquente.

*« ... j'ai un CAP commerce et vente, j'ai galéré de petit boulot en petit boulot, jamais du commerce... je squatte chez des copains ... mes parents ne veulent plus de moi...le jour où Planète Saturne s'est installé ici pas loin, on a dit dans les journaux qu'ils paieraient moins de charges car c'était près de Borny et qu'ils étaient obligés d'embaucher des gens du quartier... j'y ai cru, mes copains aussi, j'ai envoyé plusieurs fois mon cv, mais jamais de réponse, puis je voyait bien ...les gens recrutés ne sont pas du quartier, tout le monde le sait, le Maire le sait mais personne ne fait rien... »*

*Ahmed, 24 ans, au chômage depuis 6 ans, hébergé chez des amis à Borny*

*« ... je n'aime pas l'ANPE pour eux on est juste un dossier, on est étiqueté, untel est rmiste il a droit à ça et point, moi je travaille dans une boulangerie quelques heures par jour 2 heures le matin deux heures l'après midi, et je touche presque rien,... j'ai pas peur de travailler mais moi je veux un vrai travail, à l'ANPE ils me disent qu'ils ne peuvent rien pour moi, que j'ai déjà un travail... comme je touche le RMI, je suis fiché à la CAF et je dois voir l'assistante sociale elle très gentille elle m'appelle pour signer mon contrat d'insertion sans ça on me coupe le RMI, mais elle ne peut rien faire d'autre pour moi ...3*

*Franck, 38 ans, vit seul, travail à temps partiel, dans une boulangerie.*

*« Moi, j'ai un CDD... 4 heures par jour, mais c'est quoi 4 heures par jour ?, c'est rien du tout, à mon âge on a besoin d'un vrai boulot pour s'intégrer dans la société mais personne ne veut nous en donner, c'est parce qu'on vient de Borny?, c'est pas sérieux, non... »*

*Robert, 55 ans, CDD, bénéficiaire du RSA, vit en couple, 3 enfants*

*« ...nos grands- parents se sont battus pour la France...on a fait venir des immigrés pour travailler ici, on les a tous entassés dans les HLM et maintenant il n'y a plus de boulot alors on nous laisse crever ici...il faut pas s'étonner après si on deale »*

*Saïd, 22 ans, vit chez ses parents, à la recherche d'un emploi*

**Situation des demandeurs d'emploi inscrits**  
au 31 décembre 2010

Région : LORRAINE

Unité Urbaine : Metz

Département : MOSELLE

Numéro ZUS : 4105020

Commune : Metz

ZUS : BORN Y (HAUTS DE BLEMONT)

Demandes d'Emploi en Fin de Mois (DEFM)	ZUS	%	Commune	%	U.Urbaine	%	ZUS DEP	ZUS REG
<b>Total DEFM toutes catégories</b>	<b>1 293</b>		<b>11 246</b>		<b>24 156</b>		<b>9 771</b>	<b>17 918</b>
dont catégorie ABC	1 164	90,0	9 963	88,6	21 271	88,1	8 814	16 112
dont catégorie A	965	74,7	7 585	67,4	15 640	64,7	6 711	12 274
dont catégorie B	95	7,4	1 116	9,9	2 457	10,2	894	1 667
dont catégorie C	103	8,0	1 262	11,2	3 174	13,1	1 209	2 170

Sources : Insee, Pôle Emploi

Les tableaux qui suivent ne concernent que les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie ABC

Sexe et Âge	ZUS	%	Commune	%	U.Urbaine	%	ZUS DEP	ZUS REG
<b>Total DEFM catégorie ABC</b>	<b>1 164</b>		<b>9 963</b>		<b>21 271</b>		<b>8 814</b>	<b>16 112</b>
moins de 25 ans	197	16,9	1 670	16,8	3 726	17,5	1 571	2 801
de 25 à 49 ans	793	68,2	6 790	68,2	14 011	65,9	6 090	11 064
50 ans et plus	173	14,9	1 503	15,1	3 534	16,6	1 153	2 247
Hommes	679	58,4	5 543	55,6	11 357	53,4	5 107	9 226
dont moins de 26 ans*	141	20,8	1 134	20,5	2 430	21,4	1 089	1 886
Femmes	484	41,6	4 420	44,4	9 914	46,6	3 708	6 886
dont moins de 26 ans*	114	23,6	962	21,8	2 101	21,2	851	1 543

\* 26 ans seuil particulier pour certaines mesures d'aide à l'emploi

Sources : Insee, Pôle Emploi

Nationalité*	ZUS	%	Commune	%	U.Urbaine	%	ZUS DEP	ZUS REG
Non précisée ou non renseignée	8		36		50			
Français	831	71,9	8 571	86,3	18 975	89,4	7 059	12 939
Etrangers	324	28,1	1 356	13,7	2 246	10,6	1 737	3 125

\* les pourcentages sont calculés sur les nationalités déclarées (hors 'non précisée' ou 'non renseignée')

Sources : Insee, Pôle Emploi

Niveau de formation*	ZUS	%	Commune	%	U.Urbaine	%	ZUS DEP	ZUS REG
Non précisé ou non renseigné	0		5		7			
Niveau VI Sortie avant troisième	357	30,7	1 369	13,7	2 580	12,0	1 746	3 039
Niveau V bis CEP ou SES ou BEPC	142	12,2	789	7,9	1 551	7,3	943	1 616
Niveau V CAP ou BEP	409	35,2	3 683	37,0	8 865	41,7	3 864	7 024
Niveau IV BAC	137	11,8	1 744	17,5	3 833	18,0	1 398	2 621
Niveau I, II et III BAC + 2 ou plus	118	10,1	2 373	23,8	4 455	21,0	861	1 807

\* les pourcentages sont calculés sur les niveaux déclarés (hors 'non précisé' ou 'non renseigné')

Sources : Insee, Pôle Emploi

Ancienneté de Chômage	ZUS	%	Commune	%	U.Urbaine	%	ZUS DEP	ZUS REG
Moins de 6 mois	538	46,3	4 481	45,0	9 427	44,3	3 967	7 038
De 6 mois à moins de 1 an	209	18,0	1 804	18,1	3 903	18,3	1 654	3 036
De 1 an à moins de 2 ans	264	22,7	2 270	22,8	4 813	22,6	1 965	3 526
2 ans et plus	152	13,1	1 408	14,1	3 128	14,7	1 228	2 511

Sources : Insee, Pôle Emploi

Qualification des DEFM*	ZUS	%	Commune	%	U.Urbaine	%	ZUS DEP	ZUS REG
Non précisée ou non renseignée	1		27		49			
Manceuvres, ouvriers spécialisés	273	23,5	1 307	13,2	2 552	12,0	1 976	3 186
Ouvriers qualifiés	205	17,6	1 399	14,1	3 404	16,0	1 918	3 127
Employés non qualifiés	333	28,7	1 986	20,0	4 302	20,3	2 191	3 895
Employés qualifiés	304	26,2	3 880	39,0	8 276	39,0	2 349	5 027
Techniciens, Agents de maîtrise, Cadres	47	4,0	1 364	13,7	2 688	12,7	361	825

\* les pourcentages sont calculés sur les qualifications déclarées (hors 'non précisée' ou 'non renseignée')

Sources : Insee, Pôle Emploi

Source : *Économie et statistiques*, n°362

❖ *Faire face à la pauvreté : quand le réseau familial ne répond plus.*

Globalement les entretiens menés montrent que dans les situations de vulnérabilité socio-économique, voire, de pauvreté, l'entourage et tout particulièrement la famille, par l'aide qu'ils peuvent apporter, jouent un rôle très important. Or, comme précisé précédemment, la pauvreté entraîne souvent l'affaiblissement des liens sociaux et de l'entraide au sein des familles. Les entretiens menés à Borny montrent que, dans l'ensemble, les personnes qui y résident souffrent d'un déficit relationnel. Ne pas pouvoir se confier ou être aidé dans son entourage révèle non seulement une fragilité en termes de relations sociales, mais implique aussi le plus souvent une rupture dans le cycle d'échanges qui caractérise la vie sociale<sup>520</sup>. Les personnes dans cette situation éprouvent des difficultés à construire leur réseau d'appartenance et d'attachement à autrui.

*« ...Ce mois j'ai touché 470 euros de RMI...RSA quoi ... et l'allocation logement ...ça change tout le temps selon le formulaire CAF... une fois payés le loyer, le téléphone, le crédit de ma voiture et mes factures d'électricité, il me reste 150€ pour le mois, les courses, le téléphone, les assurances, le bus pour mon fils, l'essence pour la voiture... le cinéma ou les vacances ?...il y a bien longtemps que c'est fini. Ma famille ?, j'ai fait une croix...je ne peux pas les voir... je vis avec mon fils, j'ai récupéré la garde...comment je fais ?...ben...on se débrouille... »*

*Ahmed, 52ans, maçon, au chômage, un enfant à charge.*

*« ...j'ai une petite paie et une fois que j'ai payé toutes mes factures il ne reste pas grand-chose pour manger, alors c'est la panique tous les mois vers le 15...ma mère elle m'a aidée mais elle ne peut plus avec sa petite retraite...mes amies m'ont aidé une fois mais elles ont aussi leurs soucis...et même mon assistante sociale, elle a fait une demande l'autre fois, au fsl ...vous connaissez ?...le machin qui aide à payer le loyer... mais ses propres patrons lui ont répondu que ma situation n'était pas prioritaire, que je n'entrais pas dans leurs critères je ne sais plus comment faire alors je suis toujours à découvert, je prends un crédit pour rembourser les découverts, c'est l'enfer quoi... »*

*Evelyne, 45 ans, femme de ménage, deux enfants à charge*

*« ...l'économie souterraine est réelle et palpable à Borny, le trafic des drogues pour beaucoup de familles c'est une entrée d'argent dont on ne peut plus se passer, même quand on sait d'où vient cet argent que les enfants ramènent à la maison ...puis, les rôles sont inversés, ces sont les enfants qui donnent des ordres aux parents et qui gèrent le budget de la famille y compris les allocations familiales...qui sommes nous pour juger ? ... peuvent-ils faire autrement lorsque les allocations sont régulièrement suspendues pour des problèmes de paperasse ? Ou quand ils travaillent quelques heures par semaine et que ce n'est pas toujours sûr... hein ?... nous devons faire « avec » dans notre travail éducatif, ce n'est pas déclaré ni officiel mais nous voyons bien que c'est réel, et que la famille ne peut pas se passer de ce « revenu » et on arrive avec notre discours habituel : aller à la Mission Locale ou à l'ANPE... »*

*Franck, Educateur Spécialisé dans une association de Réinsertion Sociale*

Comme précisé dans la deuxième partie de cette thèse, cette fragilisation du lien social ou de *désaffiliation sociale*, pour reprendre les termes de Robert Castel<sup>521</sup>, est le résultat d'une précarisation de l'emploi et d'un affaiblissement des solidarités de proximité (familiales en particulier). Ainsi, le dénuement d'un individu ne résulte pas de la seule précarité socio-économique, mais de sa conjonction avec l'isolement relationnel. Si les

<sup>520</sup> CHAUVIN Pierre (sous la direction), PARIZOT Isabelle. *Vulnérabilités sociales, Santé et recours aux soins*. Délégation Interministérielle à la Ville. Paris, 2007. p. 64

<sup>521</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio essais. Gallimard. Paris, 1995.

échanges et l'entraide familiaux sont sur un plan général assez fort, ils le sont en revanche beaucoup moins dans les situations de précarité socio-économique. Ces solidarités familiales sont, en effet, assez ponctuelles et relèvent souvent de la logique du don. Toutefois, les familles refusent de fournir une aide régulière et durable, qui pourrait instaurer un rapport de dépendance. Désinsertion professionnelle et perte des liens familiaux ou relationnels sont donc deux manifestations d'un processus général de désaffiliation

Il est à noter que la politisation de l'expression « *solidarités familiales* » et de sa déclinaison corollaire « *solidarités intergénérationnelles* » a été mise en évidence dans les années 1990 par plusieurs sociologues, l'un des symboles du recours croissant à la métaphore des solidarités familiales étant la création du *Ministère de la Solidarité* en 1995. Dans un contexte de crise économique, le recours aux « solidarités familiales » apparaît comme un démantèlement caché de la protection sociale, En utilisant l'image partielle d'une famille « naturellement » protectrice, renforcée par les valeurs de fraternité du terme « solidarité », l'État se défausserait de ses responsabilités en les renvoyant vers l'entraide entre les proches provoquant ainsi un affaiblissement des solidarités collectives. Le terme *solidarité* se référant à l'entraide au sein d'un groupe social ou de l'ensemble de la société, c'est-à-dire à un ensemble social beaucoup plus large que le réseau des proches, l'expression *solidarités familiales* serait donc une erreur conceptuelle, voire, un oxymore<sup>522</sup>. Employer ce mot pour désigner l'entraide familiale tend à faire croire que les solidarités sociales et l'entraide au sein de la famille peuvent être mises sur un même plan ou qu'elles sont substituables. Or, *la solidarité nationale repose sur un corpus juridique réglant un ensemble de droits de créance que les individus ont sur la société et qui garantissent à tous une autonomie minimale tandis que les relations familiales ne sont pas régies par des règles de droit mais par des dynamiques de réciprocité le plus souvent implicites*. Ce recours banalisé à l'expression *solidarités familiales* tendrait ainsi à banaliser cette catégorie critiquable, en lui donnant une légitimité scientifique qu'elle n'aurait pas.

Pour compléter les éléments issus des interviews, j'ai choisi 15 ménages de l'échantillon de départ (40) dont la situation lors des premiers entretiens me paraissait suffisamment différente pour dégager une typologie. Quinze cas ont ainsi été sélectionnés les principaux critères étant la situation vis-à-vis de l'emploi et les épisodes de fragilité ou de vulnérabilité face à la pauvreté. Ainsi, des entretiens plus approfondis ont été réalisés à

---

<sup>522</sup> CHAUVIERE Michel, MESSU Michel. 2003, *Les apories de la solidarité familiale Contribution à la sociologie des Configurations de justice entre les familles et l'État, dans le cas français*. In Sociologie du travail, N° 3, vol. 45. 2003. pp. 2-3 [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/caf\\_1149-1590\\_2004\\_num\\_77\\_1\\_2801](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/caf_1149-1590_2004_num_77_1_2801)].

domicile avec ces 15 ménages<sup>523</sup> qui avaient accepté d'aller au-delà des premiers entretiens.

Guidés par l'histoire familiale, et la trajectoire professionnelle les entretiens ont permis d'observer un continuum qui va du chômage à l'emploi précaire. Cinq types de trajectoires ont ainsi été établis, basés sur les critères de pauvreté, trajectoire professionnelle, niveau éducatif, ruptures, etc.

#### 1.4 Un quartier au bord de l'explosion sociale ?

Depuis de nombreuses années, Borny est souvent présenté comme un quartier au bord de l'explosion sociale : trafics divers, violences urbaines, criminalité, etc. Ces images souvent véhiculées par les médias ont contribué à la mauvaise réputation du quartier, elles ciblent tout particulièrement les mineurs et les jeunes adultes du quartier contribuant à justifier des interventions spécifiques des pouvoirs publics, principalement: l'installation du service de la Politique de la Ville et d'autres services telle que au cœur même du quartier (Pôle les Lauriers), la création d'une cellule de veille éducative, la réactivation du CLSPD, ainsi que le Programme de Réussite Educative. Il en est de même concernant les actions que les associations mettent en place depuis de nombreuses années avec des financements divers: création d'une *équipe de correspondants de nuit* proposée par l'association de Prévention Spécialisée et d'Insertion Sociale (APGIS), actions de l'Association Messine de Médiation Sociale (AMMS), lieu d'accueil parents-enfants de la Maison d'Anjou, les actions d'aide à la scolarité et les animations hors-temps scolaire portées par les Centres Sociaux et leur Comité de Gestion, pour ne citer que les plus anciennes. De par leur manque de coordination et leur caractère non-pérenne (les subventions accordées par l'Etat et les collectivités territoriales sont revus chaque année et ils peuvent faire l'objet d'un refus), ces actions n'ont pas réussi à venir à bout des difficultés des jeunes et de leurs familles, toutefois, si le quartier n'a pas encore implodé c'est parce qu'elles ont permis de tisser du lien et d'apaiser certains conflits<sup>524</sup>, elles ont également contribué à la connaissance et à la prise de conscience des enjeux et de l'ampleur des problèmes du quartier. Les acteurs interrogés s'accordent pour dire que sans ces actions, les incidents et la violence qui ponctuent la vie du quartier seraient plus fréquents et graves.

*« Nous retrouvons quelques enfants de moins de 10 ans traînant autour des plus grands, dans la rue, livrés à eux mêmes, jusque 21h et parfois au delà... nous observons également un taux d'absentéisme et des difficultés scolaires importantes chez les 11-16 ans. Le jeu, le trafic, la violence sont des éléments forts et marquants qui*

---

<sup>523</sup> Au départ 20 ménages ont été ciblés pour ces entretiens approfondis, mais cinq avaient refusé d'y participer

<sup>524</sup> LONCLE Patricia. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe*. L'Harmattan. Marly-le-Roi, 2008. Version numérique Kindle pour PC. Empl. 1515.

*participent à structurer le développement des enfants de ce quartier, avec ces « repères » ils entrent dans la vie adulte, ils doivent « faire avec ».*

*Estelle, Assistante Sociale de Secteur au Centre Médico-Social de Borny*

*Les 16-20 ans sont dans des conduites à risques par exemple conduite d'engins motorisés sans permis, sans protection, sans autorisation, sans expérience... possession d'armes à feu, passages à l'acte délictueux fréquents et banalisés. La consommation par ces jeunes des stupéfiants, en pleine rue, est une pratique aussi illégale que courante au même titre les jeux d'argent qui font partie « du paysage.*

*Philippe, Conseiller à la Mission Locale de Borny*

*« ...le centre médico-social de la rue d'Anjou a dû déménager près du Cora, car la situation devenait insupportable. Des bandes de jeunes se plaçaient souvent à l'entrée du CMS, ils caillaient les usagers et les travailleurs sociaux...pourtant ont était là pour aider leurs familles... nos voitures étaient constamment dégradées, les voitures de service, cassés ou brûlées... des volets du CMS ...c'était affreux, ils voulaient nous faire peur parfois on ne pouvait ni sortir ni rentrer... on appelait la police mais elle ne se déplaçait plus pour si peu...une fois, quelqu'un a tiré des balles et ça a failli tuer une secrétaire ... c'était trop...nous les AS on voulait rester mais notre hiérarchie a cherché et cherché un autre local pas trop loin...mais elle n'a rien trouvé. Aujourd'hui on nous reproche d'avoir quitté le quartier mais, où étaient ceux qui nous font de reproches quand on paniquait enfermés et qu'on avait besoin d'aide »*

*Patricia, Assistante Sociale de Secteur, Centre Médico Social de Borny*

*« ...un jour une collègue est allée chez une famille très connue des travailleurs sociaux et du CMP, le fils aîné, 19 ans, avait pris en otage sa propre mère et ma collègue dans l'appartement, il pointait une arme sur sa tête mais il n'allait pas bien, il voulait surtout qu'on l'écoute...ma collègue a réussi à le convaincre de la laisser nous appeler, alors, elle nous a appelés, il fallait qu'on vienne l'aider ...avant d'y aller nous avons appelé la police mais ça ne répondait pas, comme par hasard... on a appelé les urgences psy, le SAMU, quoi, mais dès qu'on a donné l'adresse à Borny ils nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas se déplacer, ils ont appelé les pompiers, mais quand ils sont arrivés ma collègue avait réussi à désamorcer le conflit, il a été hospitalisé...*

*Josiane, Assistante Sociale de secteur, Centre Médico Social de Borny*

*« ...vous devriez faire votre enquête le soir, c'est là qu'on voit la réalité de ce quartier, le matin Borny dort, on voit uniquement les braves gens, ceux qui vont travailler ou qui cherchent un travail...les administrations qui restent, les chantiers...certaines familles se retrouvent régulièrement en difficulté et viennent ici demander de l'aide, ils vont au resto du cœur ou la croix rouge...la misère s'accroît à Borny comme partout dans le pays, des gens qu'on avait jamais vu auparavant viennent demander de l'aide ...elle est là cette misère, mais on ne la voit pas et on se demande jusqu'où les gens supporteront cette situation, c'est une cocotte minute prête à exploser...les services publics qui avaient promis de s'installer dans le quartier n'y sont pas, ben, d'accord, le bureau de police est toujours là, mais ils ont du mal à répondre quand on les appelle...le service politique de la ville qui ressemble à un bunker, et où sont passés les assistantes sociales ? Elles on fuit le quartier ...Le Pôle Emploi, la CAF, ils sont où hein ? ...depuis des années on injecte des millions d'euros mais les gens n'en voient pas la couleur...*

*Marc, habitant du quartier, directeur d'une association des jeunes*

... on a grandit dans la rue  
entre les tapeurs et les tapettes  
la poudre et les plaquettes  
...dans les rues de Borny  
on s'en sort avec nous-mêmes  
quelques pots et nous-mêmes  
on a beau sortir nos têtes  
le trafic ça sent mauvais  
chacun sa destinée  
n'écoutes que les bons  
beaucoup sont prêts à nous mettre par terre...  
Ici à toute heure tu peux chiner la mort  
Ecrire des textes plus joyeux  
Franchement je ne peux pas  
Borny, « sale quartier »  
souvent ça crie et nous  
tu sais, par ici il y a  
regroupement des voyous  
les profs n'avaient pas tort  
quand ils nous disaient des fous  
les pots sont en panique  
ils veulent nous mettre sous les verrous...

<http://www.youtube.com/watch?v=MkN5OaJoipQ>

Classé parmi les quartiers les plus pauvres et sensibles de la région Lorraine, Borny a toujours constitué un terrain particulier d'expérimentation de nombreux dispositifs de la Politique de la Ville qui ont entraîné un investissement financier important des pouvoirs publics, principalement, dans le domaine de la rénovation urbaine. La situation actuelle du quartier, après 40 ans de dispositifs de la Politique de la Ville, amène à réinterroger ces dispositifs : peuvent-ils à eux seuls, venir à bout des processus d'exclusion sociale dont les violences urbaines récurrentes ne sont qu'un symptôme ?<sup>525</sup> . L'enquête effectuée à Borny nous invite à répondre par la négative et à affirmer que le problème des zones urbaines sensibles ne peut pas être traité de façon isolée ni par la simple démolition des zones les plus dégradées ou le déplacement des familles les plus en difficulté. Pour atteindre l'objectif qu'elles se sont fixées ces interventions doivent associer et coordonner un ensemble de mesures et d'acteurs, dont les habitants, premiers concernés par l'amélioration de leur cadre de vie, permettant d'agir sur les espaces les plus stigmatisés dans une perspective d'amélioration de l'environnement et de la vie quotidienne dans ces quartiers plutôt que dans une logique qui récuse le droit à l'existence des quartiers populaires à travers un refus des concentrations spatiales des populations stigmatisées. Je rejoins Marie-Hélène BACQUE<sup>526</sup> qui préconise une politique de reconnaissance des *quartiers populaires* non plus fondée sur les distributions résidentielles des populations en difficulté dans l'espace urbain, mais sur leur accès au logement et à la ville, mettant réellement en œuvre le droit à la ville et au logement par des actions à l'échelle plus large que celle des seules politiques du logement et du transport par exemple.

*Ce n'est pas étonnant d'en arriver là...écoutez, je ne justifie pas ce qu'ils ont fait à mes collègues et à moi, mais on peut comprendre leur violence hein ?... comment ne pas devenir violent si on ne voit pendant son enfance et l'adolescence que la frustration des parents, l'échec scolaire, le chômage, la galère... et nous, les AS, que peut-on leur proposer pour s'en sortir ? de petits boulots ? une formation ? alors qu'on sait qu'ils gagnent plus avec l'argent de la drogue et des trafics... il se retournent contre nous, les gens du social parce qu'on est le dernier espoir et qu'on a rien à leur proposer*

*Josiane, Assistante Sociale de Secteur, CMS de Borny*

---

<sup>525</sup> BACQUE Marie-Hélène, LEVY Jean-Pierre. Pour un droit à l'existence des quartiers populaires. In: *L'autre campagne*.

[En ligne : <http://www.lautre campagne.org/article.php?id=114>]. 2007.

<sup>526</sup> BACQUE Marie-Hélène, LEVY Jean-Pierre. *Ibid* .

**Tableau 86**  
**TYPLOGIE DES MENAGES RENCONTRES**

1er Critère Forme de Pauvreté	2ème Critère Qualification	3ème Critère Aspects liées à l'emploi/chômage	4ème Critère Ruptures ou continuité		5ème critère Alternatives face à la pauvreté
Pauvreté liée au contexte socio- économique	- N'est pas allé au-delà de la scolarité obligatoire - CAP BEP	- N'a jamais connu des périodes d'emploi - Chômage longue durée - Bénéficiaires du RSA (Toutes catégories) ou d'autres minima sociaux	Toujours chômage et aides sociales ou Alternances chômage-emploi précaire A toujours vécu en HLM	Continuité	- Le réseau familial et amical actif mais ne répond plus - Recours régulier à l'aide institutionnelle
Pauvreté liée à la précarité du travail	- N'est pas allé au-delà de la scolarité obligatoire - CAP, BEP	- Travail précaire (contrats de courte durée. - alternance emploi- chômage, travail peu qualifié quelques heures par semaine)	Travail régulier suivi d'une longue période de chômage puis alternance emploi- chômage	Ruptures	- le réseau de voisinage ou amical est pauvre - recours ponctuel à l'aide institutionnelle mais la situation est hors critères d'attribution des secours
Risque de pauvreté (Précarité)	- BAC et plus	- Contrats de travail de longue durée mais payé au SMIC - Pensions de retraite, invalidité	Travail régulier mais difficultés « pour arrondir les fins de mois » et payer les factures de régularisation	Continuité	- le réseau amical et de voisinage actif mais on ne le sollicite pas - recours exceptionnel ou rare à l'aide institutionnelle mais la situation, ne relève pas des critères d'attribution des secours

## 1.5 L'INTERVENTION SOCIALE PUBLIQUE À METZ-BORNY SURDÉTERMINÉE PAR LA SITUATION DU QUARTIER

Borny étant un quartier prioritaire à bien des égards (ZUS, ZFU, ZRU, ZEP), de nombreux services publics interviennent dans ce quartier, notamment,

- l'Etat : Subventions ACSE (Dans le cadre des CUCS) et ANRU, Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP), Programme de Réussite Educative (PRE), Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité (CLAS), etc.
- la CAF qui partage avec l'Etat la gestion des subventions CLAS et REAAP.
- la Ville de Metz, tout particulièrement son service chargé de la Politique de la Ville installé depuis plusieurs années sur le quartier et le Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) qui met en œuvre l'action sociale de cette collectivité
- le Conseil Général notamment, la Mission Politique de la Ville de la Direction de l'Enfance de la Famille et de l'Insertion (DEFI) et le Service Social Départemental. Deux centres médico-sociaux sont implantés sur le quartier de longue date intervenant dans les domaines de la lutte contre l'exclusion sociale et de l'intégration des populations défavorisées.

En dehors des liaisons entre les professionnels de ces services autour des situations individuelles et de quelques initiatives ponctuelles et isolées lancées par le Conseil Général<sup>527</sup> ou par la Ville de Metz<sup>528</sup>, l'action sociale publique à Borny, comme dans l'ensemble de la Ville de Metz, manque d'articulation et de cohérence ce qui provoque une superposition de dispositifs. Par ailleurs, elle est marquée par l'histoire de ce quartier placé toujours en marge du reste du territoire Messin, ainsi que par les clivages politiques et l'absence d'un véritable projet de territoire permettant de conduire collectivement une action partenariale cohérente et coordonnée.

Comme précisé précédemment, la situation de pauvreté dans laquelle se trouve une partie de sa population, ainsi que les générations de dispositifs de la Politique de la Ville qui s'y sont succédées depuis 1970 ont fait de Borny un quartier en expérimentation perpétuelle

---

<sup>527</sup> Le Conseil Général avait lancé :

- en 2003, à titre expérimental et en partenariat avec la Ville de Metz, le *Projet Social de Territoire*. Le projet avait été suspendu en 2005.
- en 2010 les *Rencontres Territoriales de la Jeunesse*, suspendues après les travaux préparatoires où des clivages politiques entre les principaux acteurs furent observés.
- la réalisation du *Diagnostique social de l'Agglomération Messine* par la Mission Politiques Sociales et Développement Social Territorial de la DEFI, en partenariat avec l'Université de Metz, l'INSEE et les acteurs locaux concernés.

<sup>528</sup> La Ville de Metz avait proposé

- Groupes de travail et ateliers dans le cadre du GPV de Metz-Borny,
- Observatoire Dynamique des quartiers de Metz portés par le Service Politique de la Ville en partenariat avec l'ORIV-CRPVL, l'AGURAM, la CAF, le CCAS Le Délégué au Préfet, etc.
- Analyse des Besoins Sociaux du CCAS de Metz, en partenariat avec le Conseil Général (Observatoire de l'Action Sociale Départementale) et d'autres acteurs locaux.

et qui, en dépit des investissements importants de nombreux acteurs, reste encore aujourd'hui l'un des quartiers les plus dégradés et pauvres de la Lorraine.

Comme précisé précédemment, malgré les dispositifs mis en place pendant 40 ans, Borny apparaît encore aujourd'hui stigmatisé par sa violence, ses trafics et son économie souterraine. Des constats sur la dégradation des conditions de vie des habitants sont régulièrement dressés et reconnus par les pouvoirs publics toutefois, les actions de lutte contre la pauvreté qu'ils financent apparaissent très peu ambitieuses et novatrices. Elles sont portées essentiellement par des associations du quartier. Dans ce contexte, les responsables associatifs interrogés ont souligné l'importance de leur action déclarant avoir l'impression de se substituer constamment et avec des moyens très limités aux faibles interventions des pouvoirs publics. Aussi, une réflexion critique de ces dispositifs amène à souligner que cet enchaînement de mesures est moins vécu comme un tremplin citoyen que comme des procédures permettant d'aménager l'exclusion sociale<sup>529</sup>. Ainsi, la question de la discrimination positive qui engendre des phénomènes de stigmatisation reste posée.

Cette faiblesse de l'action publique est en contraste avec ce qui a pu être observé dans d'autres ZUS en France où la gravité des problèmes donnent lieu non pas à des actions isolées portées par des associations, mais à de véritables politiques sociales d'envergure rassemblant de nombreux partenaires (Le Val Fourré à Maintes la Jolie, Lille-Sud, Blois Blanc à Lille)<sup>530</sup>. Dans ces cas, l'investissement des administrations dans leurs différents niveaux peut être différente mais au moins l'une d'entre elles porte et coordonne l'action. A Metz-Borny, l'Etat et les collectivités territoriales n'ont pas abandonné le quartier mais ils ne se sont pas investis dans un programme d'actions coordonnées visant le développement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Si le travail en partenariat est bien pris en compte dans leurs discours, ils agissent de façon isolée en apportant des financements uniquement. Chaque acteur se retranche sur ses compétences obligatoires et hors-mis des opérations ponctuelles, ils n'agissent pas en réseau<sup>531</sup> avec les autres acteurs locaux dont les associations, qu'ils considèrent bien souvent comme des *prestataires*. Ceci dans un contexte où les dispositifs de la Politique de la Ville se sont fortement complexifiés et superposés donnant lieu à une sorte de mille-feuille procédurier. Le quartier de Borny n'échappe pas à cette réalité, les porteurs de projet associatifs dont

---

<sup>529</sup> Sabrina Sinigaglia-Amadio, « Cyprien AVENEL, Sociologie des « quartiers sensibles », Questions de Communication [En ligne : 7 | 2005, mis en ligne le 23 mai 2012, consulté le 27 octobre 2014. URL : <http://questionsdecommunication.revues.org/5555AVENEL> Cyprien. *Sociologie des quartiers sensibles*]

<sup>530</sup> LONCLE Patricia. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe*. L'Harmattan. Marly-le-Roi, 2008. Version numérique Kindle pour PC. Empl. 1291.

<sup>531</sup> **Réseau** : Ensemble d'acteurs aux liens spontanés qui se rassemblent pour faire face à une situation/problème commune.

**Partenariat** : Le partenariat est une relation contractuelle entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales concourant à la réalisation d'un projet par la mise en commun des moyens matériels, humains et financiers

la pérennité de leur action en dépend, ont du mal à s'y retrouver. Pour obtenir des subventions la logique de guichet s'est imposée au détriment de celle de projet et les associations sont obligées d'instruire chaque année autant de dossiers que des financeurs en adaptant leurs projets aux priorités et délais fixés par chaque financeur.

Selon les dirigeants et militants associatifs interrogés, ces procédures étouffent l'initiative locale et ne permettent pas de se projeter sur plusieurs années ce qui paraît essentiel face à certaines problématiques telles que l'insertion des jeunes, la prévention des toxicomanies et la délinquance. Cet état des faits à entraîné une lassitude ainsi qu'une profonde méfiance des associations envers les pouvoirs publics.

*« Ce qu'on a fait à Borny (avec des mairies de droite ou de gauche) est énorme, on a beaucoup investi en moyens, les politiques ont mis énormément de moyens on a fait tout ce qui pouvait être fait localement mais on touche là aux limites de la Politique de la Ville, malheureusement ce ne sont pas des difficultés que l'on trouve uniquement à Borny, elle sont dans tous les quartiers... quand on enlève la mixité on accentue la difficulté... on laisse les gens entre soi : les riches entre eux, les pauvres entre eux, les chômeurs entre eux...ici à Borny on a cassé la carte scolaire et concentré les élèves les plus en difficulté dans certains collèges comme les Hauts de Blémont, ainsi, les classes tirent vers le bas ...*

*Le responsable d'une association des jeunes*

*« ...ce sont des gens qui viennent de divers horizons qui ont été choisis par la mairie pour animer la Politique de la Ville : responsables, chefs de projet, coordonnateurs... ils revendiquent le fait de connaître le quartier et les gens parce qu'ils font une promenade de temps en temps dans le quartier ou qu'ils ont rencontré quelques associations...ils n'ont pas besoin des autres, ils le savent tout...pourtant, ici dans le quartier il y des acteurs qui depuis longtemps travaillent ou vivent dans le quartier et qui ont cette connaissance de son histoire et de ses habitants, il y a depuis longtemps, bien avant qu'ils n'arrivent un travail de concertation qui pèse mais ils ne tiennent pas compte... avec toute notre expérience... ils pourraient demander notre avis quand ils organisent de nouvelles actions hein ?...nous sommes rarement associés, notre avis ne compte pas... »*

*Un intervenant du Comité de Gestion des Centres Sociaux de Borny*

*« Dans les années 80 les associations, les professionnels du quartier et le Comité de Gestion qui jouait son rôle de centre social, travaillaient ensemble, ils étaient très actifs. Il y avait des lieux, des temps de rencontre, de réflexion, d'analyse collectifs, on se réunissait entre partenaires professionnels, Mission Locale, Travailleurs Sociaux du Conseil Général et de la Prévention Spécialisée... on était précurseurs dans bien de domaines, par exemple, la commission emploi-formation qui a donné lieu plus tard à la permanence emploi, le dispositif de l'aide aux devoirs complété par l'alphabétisation des adultes, puis, la création du CFQ mais la mairie, de droite ou de gauche n'a pas tenu compte et a créé ses propres dispositifs sans aucune concertation...*

*Le responsable d'une association du quartier*

A cela s'ajoute le décalage important entre la forte dégradation des conditions de vie de la population et la faible envergure des actions menées par les pouvoirs publics pour y faire face. Hors mis les opérations qui ciblent l'amélioration du cadre bâti (GPV, Opérations financées par l'ANRU) et pour lesquelles d'importants efforts financiers ont été faits, sur le plan de l'emploi, de la santé et l'insertion des jeunes, de l'aide aux parents et aux familles en grande difficulté ou de la prévention de la toxicomanie les actions restent bien modestes. Chaque institution agit de façon isolée en fonction de ses missions obligatoires et ses domaines d'intervention, privilégiant le suivi individuel des familles en difficulté et il

n'existe pas une instance de coordination permettant la mobilisation forte de l'ensemble des acteurs publics et associatifs autour d'un projet global de développement social pour le quartier et qui prenne en compte tous les domaines d'intervention : la rénovation urbaine, l'emploi, l'insertion de jeunes, la lutte contre l'échec et l'abandon scolaires la cohésion sociale, l'aide aux familles en difficulté. Par ailleurs, les actions des associations se développent en grande majorité à l'échelle du quartier uniquement sans lien avec les dynamiques existantes à l'échelle de l'agglomération messine et parfois elles privilégient certains groupes uniquement (les communautés turque, maghrébine ou asiatique par exemple). Rien n'a été envisagé pour assurer la mise en cohérence et la collaboration entre ces acteurs qui travaillent en contact direct avec la population et qui peuvent parfois se positionner comme concurrentes, notamment dans le cadre des demandes de subventions.

La Mairie de Metz a initié une démarche qui pourrait pallier cette absence de coordination et de cohérence. En effet, son Service Politique de la Ville, en partenariat avec l'ORIV et le CRPVL a mis en place, depuis 2011, *l'Observatoire Dynamique des Quartiers de Metz* dont le principal objectif est de dresser des diagnostics partagés. Metz-Borny a été le premier quartier à bénéficier de ce dispositif, les résultats de l'étude ont été restitués en 2012, aux acteurs locaux qui ont participé. D'autres quartiers sont en cours d'étude actuellement. Pour l'instant il paraît prématuré de dresser un bilan de cette démarche dans la mesure où d'autres quartiers Messins sont en cours d'étude actuellement. A partir de ces diagnostics, en concertation avec les acteurs locaux les bases pour un projet de territoire pour tous les quartiers de Metz, dont Borny, pourront être posées. Il est à souligner que l'ensemble des acteurs institutionnels interrogés s'accordent pour dire qu'il y a bien un changement par rapport à l'ancienne équipe municipale : une volonté politique affichée de baser l'action sociale municipale sur cette démarche de concertation. Toutefois, ils évoquent de « diagnostics » réalisés dans le passé et qui n'ont aboutit à aucun projet d'envergure ils restent donc nuancés quant aux suites de cette nouvelle démarche.

## **1.6 Le recours à l'aide sociale, entre droit et stratégie**

Globalement, les personnes interrogées reçoivent des prestations légales (allocations familiales, allocation de rentrée scolaire, RSA, allocations de chômage, retraite). Toutefois, ces ressources sont au regard des charges qu'elles doivent assumer, insuffisantes. Ce manque de moyens pour subsister contraint certaines d'entre elles à compléter leurs ressources par tous les moyens possibles dont le recours aux aides des associations caritatives (Croix Rouge, Secours Catholique) et à celles de la Mairie et du Conseil Général (Secours financiers aides du Fonds de Solidarité au Logement des personnes défavorisées, Fonds d'Action Sociale). Elles ont du mal à percevoir la différence entre les

prestations sociales obligatoires, l'aide sociale facultative et les aides des organismes humanitaires. A leurs yeux il s'agit d'un droit et d'un moyen qu'il faut apprendre à utiliser dans un système bureaucratique assez complexe dont on ne comprend pas toujours le fonctionnement. Pour cela, il faut d'abord établir une relation plus ou moins suivies avec les professionnels de ces organismes, notamment avec « *son assistante sociale* » tout en acceptant leur intrusion dans le foyer (visites à domicile) et dans sa vie privée.

« *Quand vous demandez une aide c'est la croix et la bannière... on fait des recherches sur vous : combien vous gagnez, avec qui vous vivez... c'est normal, ils veulent savoir si vous dites la vérité mais trop c'est trop ! on vous demande les papiers de la CAF, de la banque...mon assistante sociale est méfiante elle m'a même demandé ma déclaration d'impôts...tout ça pour avoir une somme ridicule même pas la moitié de ce que l'assistante sociale a demandé au départ...l'autre fois elle avait demandé 100 € et j'ai eu 20€, c'est déjà ça... »*

*Juliette 46 ans, 3 enfants*

« *je ne comprends par pourquoi on nous demande tant de choses, on a déjà perdu du temps pour avoir le rendez-vous avec elle (l'assistante sociale) il faut en plus les fiches de paie, les factures payées, les autres frais imprévus... moi j'ai honte, on ne nous fait pas confiance on a l'impression de demander l'aumône alors que c'est mon droit... »*

*Farid, 28 ans, bénéficiaire du RSA, hébergé chez ses parents.*

« *Quand vous avez un pépin elles sont là, elles viennent à la maison, elles vous aident un coup et après vos ne les voyez plus ou alors euh...si vous avez une urgence et que vous les appelez...si vous avez besoin d'un conseil ou juste de leur parler vous aurez du mal à les avoir, elles viennent vous voir seulement quand vous dites que c'est grave que c'est urgent... »*

*Véronique, 34 ans, 2 enfants*

« *...ils n'ont pas versé les allocations... vous imaginez ?, mon mari était dans tous ses états et il refusait de voir l'assistante sociale ...moi ... ben bah j'ai pris mon courage je pensais aux enfants.. je suis allée voir mon assistante sociale mais elle n'était pas là et personne ne voulait me parler elles sont 5, et personne ne voulait me voir...j'y suis allée pour rien, on m'a donné un rendez-vous une semaine après ...peut être elles ne sont pas nombreuses pour tout le quartier... »*

*Fati, 42 ans, bénéficiaire du RSA, 3 enfants à charge*

## **1.7 Les Assistants Sociaux de Secteur : Quel accompagnement pour les publics en difficulté ?**

Comme précisé dans la deuxième partie de cette thèse, à la conjoncture économique des années 1980, qui a eu pour conséquences un accroissement du nombre des français vivant sous le seuil de pauvreté, s'est ajoutée la décentralisation de l'action sociale opérée en 1982 qui transfère ces compétences de l'Etat vers les Départements<sup>532</sup>. Cette réforme d'envergure dont l'objectif affiché était de répondre à une meilleure proximité de la décision politique a transformé l'exercice du cadre professionnel des travailleurs sociaux et

---

<sup>532</sup> La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ouvre la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des collectivités locales. Considérée comme la loi fondamentale de la décentralisation, elle consacre essentiellement trois évolutions :

- La suppression de la tutelle administrative et financière *a priori* exercée par le préfet
- Le transfert de l'exécutif départemental et régional au profit d'un élu local
- La région devient une collectivité de plein exercice

notamment celui des assistants sociaux polyvalents de secteur dont l'une des principales missions est d'apporter aide et conseil aux publics en situation de pauvreté. L'une des principales répercussions de cette réforme sur le travail social et notamment sur le service social polyvalent de secteur (La DDASS devient SDAS), a été la complexification du système avec une diversification des paliers hiérarchiques, la multiplication des dispositifs et l'alourdissement des procédures. Aussi, des disparités entre territoires avaient été observées : selon les secteurs géographiques d'intervention et les caractéristiques de la population les travailleurs sociaux doivent adapter leurs interventions aux particularités des publics rencontrés. Dans les secteurs qui cumulent des populations précaires, des demandes d'aide financière régulières et des problèmes éducatifs qui entraînent de nombreux signalements d'enfant en danger, le travail des assistants sociaux est soutenu et réduit leurs disponibilités entraînant un accroissement important des délais d'attente pour les usagers. Dans des secteurs dits « lourds » dont les Zones Urbaines Sensibles, le nombre important de personnes à aider et la complexité des situations à prendre en charge, conduit les travailleurs sociaux à travailler dans l'urgence et à se concentrer sur l'aspect individuel de la personne.

Les travailleurs sociaux qui interviennent à Borny sont issus de 3 versants institutionnels :

- Les Assistants Sociaux Polyvalents de Secteur, et les Travailleurs Sociaux de l'ASE (Educateurs Spécialisés ou Assistants Sociaux exerçant des mesures éducatives à domicile) employés par le Conseil Général de la Moselle .
- Les Assistants Sociaux Scolaires rattachés à l'Education Nationale (Service Social en faveur des élèves)
- Les Travailleurs Sociaux (Assistants Sociaux, Educateurs Spécialisés, Conseillers en Economie Sociale et Familiale des structures associatives (UDAF, AIEM, APSIS-Prévention Spécialisée, AFAD, CFQ, etc.)

Les professionnels interrogés dans le cadre de cette thèse relatent qu'avant le tournant de la décentralisation de l'action sociale, les Assistants Sociaux de secteur bénéficiaient d'une large autonomie dans leurs pratiques et fonctions, fondée sur le principe de confiance entre les administrateurs et les professionnels de l'action sociale. Ainsi, ils avaient l'autorisation de leur hiérarchie pour s'impliquer dans des actions collectives partenariales et de développement social local. Selon leurs dires, la DDASS dont ils dépendaient, avait même encouragé la formation de ces travailleurs sociaux à des méthodes d'intervention qui existaient depuis la création de la méthode du travail social communautaire ainsi que leur participation au groupement de recherche-action en Travail Social Communautaire de l'Est. Cette dynamique fut confortée par les textes-cadre du DSQ mis en place dans les années 1980. Toutefois, avec la réforme de la décentralisation, progressivement des paliers hiérarchiques se sont multipliés et complexifiés, par ailleurs, les Assistants Sociaux

de secteur furent invités à abandonner les actions partenariales pour concentrer leur action sur le suivi individuel.

*« ...nous avons vraiment envie d'aller au-delà de l'aide financière individuelle et de travailler avec nos partenaires la question du lien social, avec les associations nous avons organisé des activités diverses, la fête du quartier, par exemple... les habitants s'y impliquaient réellement...nous avons créé avec l'aide de la Mairie, le journal de Borny, les habitants participaient à sa rédaction, il a été publié pendant plusieurs années mais il a été arrêté par la Mairie ... nos articles très critiques vis-à-vis de l'action de la Mairie y sont probablement pour quelque chose...mais on ne peut pas faire semblant d'encourager la participation des habitants puis, de censurer leurs points de vue quand ils ne correspondent pas »*

*Laure 46 ans, travailleurs social dans une structure associative de Borny*

*Le Conseil Général en tant qu'employeur exige des Assistants Sociaux de secteur des objectifs des résultats, surtout par rapport à la protection de l'enfance et à l'insertion des bénéficiaires du RM... autrement dit, ce sont les conseillers généraux qui imposent la direction que doit prendre l'action sociale du département, qui accordent les moyens pour ce travail. Si on tient compte de ça on comprend que l'autonomie professionnelle des travailleurs sociaux se soit affaiblie depuis la décentralisation...*

*Franck, Educateur Spécialisé dans une structure associative de Borny*

Un malaise chez les Assistants Sociaux de secteur interrogés a été observé. Il met en évidence une contradiction entre d'une part, la conception que ces professionnels ont de leur métier et de leurs méthodes d'intervention et d'autre part, les injonctions de leur employeur qui n'encourage pas les démarches partenariales et de développement local centrant leur action sur le suivi individuel. Ce malaise permet de comprendre la « nostalgie » exprimée par ces professionnels par rapport à « la belle époque du DSQ » où avec les encouragements de leur employeur les Assistants Sociaux de Secteur s'étaient impliqués avec d'autres Travailleurs Sociaux du quartier dans la recherche-action sur le travail social communautaire ainsi que dans la mise en œuvre de projets collectifs basés sur la participation des habitants dans le cadre de la Politique de la Ville

Il est à noter que dans le champ du travail social, l'Intervention Social d'Intérêt Collectif (ISIC) existe depuis les origines du travail social et plus précisément du service social, à la fin du XIX siècle. Elle regroupe plusieurs modes d'intervention auprès des groupes et des communautés et comme pour l'aide individualisée, elle vise à développer une plus grande autonomie du sujet lui permettant d'agir collectivement sur ses propres problèmes en s'appuyant sur des dynamiques de solidarité et d'entraide. Malgré son ancienneté, l'ISIC a toujours été relégué à un deuxième plan au profit du suivi individuel mais elle fait l'objet d'une redécouverte cyclique, notamment en période de crise économique où l'action individuelle des travailleurs sociaux semble atteindre ses limites

Le développement limité de cette forme d'intervention pourrait être expliqué entre autres par la « tradition » politique et administrative française qui exprime une défiance à l'égard des communautés; mais également par le fait que l'intervention collective peut laisser

craindre le développement de groupes de pression animés par une somme d'intérêts particuliers pouvant s'opposer à l'intérêt général<sup>533</sup>. Il faut également tenir compte des évolutions de la société centrées sur de nouvelles formes d'individualisme et sur de nouvelles modalités de construction des liens évoquées dans la deuxième partie de cette thèse. Les lois et circulaires relatives à l'action sociale en sont un exemple. Elles font référence à la responsabilité et aux droits individuels de la personne. Ainsi, la loi de 2002 rénovant l'action médico-sociale, loi essentielle sur la question des droits des usagers, a comme porte d'entrée la personne en tant que sujet. Les textes législatifs font tous appel à la *responsabilité individuelle du citoyen*. Les dimensions économiques et sociales sont occultées. Ce *retour à une forme d'ordre ancien*<sup>534</sup> renvoie chaque individu à ses responsabilités, comme si les solutions relevaient de ses seules actions.



---

<sup>533</sup> DUBASQUE Didier. « *L'intervention sociale d'intérêt collectif : un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble ?* ». Informations Sociales, 2009/2, N° 152, 106-114.

<sup>534</sup> DUBASQUE Didier. Ibid

## 1.8 La participation des habitants, une simple question de volonté politique ?

Dans le champ de l'action sociale le terme participation est souvent utilisé, toutefois sa définition reste imprécise, voire ambiguë.

En France, progressivement, les termes « *participation des habitants* » ou « *participation des citoyens* » a acquis un caractère quasi incantatoire prônés par les pouvoirs publics, notamment dans le cadre de la Politique de la Ville, et revendiqués souvent par les acteurs associatifs et les habitants. De même, pour les travailleurs sociaux, la *participation des usagers* des services sociaux (ou des *habitants des zones les plus défavorisés*) constitue à la fois un principe déontologique et l'élément essentiel de leur méthodologie d'intervention.

Mais, de quoi parle-t-on lorsqu'on utilise ce terme dans la Politique de la Ville?, s'agit-il d'une simple clause de style ?, de la présence des habitants d'un quartier à une réunion d'information ?, d'un processus de concertation ?, d'un mouvement de revendication ?. L'enquête de terrain menée à Borny montre qu'il y a autant de définitions de la participation que d'acteurs. Elles peuvent aller de la simple présence à une réunion d'information, en passant par la possibilité de donner son avis, jusqu'à l'implication dans les actions visant à améliorer les conditions de vie des habitants d'un quartier.

*« ...la participation des habitants ?, pour moi c'est le principe même de la citoyenneté...bien entendu, c'est bien plus que la présence à une réunion, c'est la concertation, le dialogue avec les élus, la possibilité pour chaque citoyen de donner son avis sur les affaires qui le concernent... »*

*Une adjointe au Maire*

*« ...nous considérons que l'objectif de participation a été atteint car les habitants sont venus nombreux aux animations que nous avons organisées pour eux, dans l'ensemble, ils paraissent contents et nous aussi on est satisfait... vous me demandez s'ils ont aidé dans l'organisation ? ben bah ...ceux qui font partie de notre association oui... pour les autres c'est plus difficile, ils ont déjà assez avec leurs problèmes, si en plus nous leur demandons de donner un coup de main... »*

*Le responsable d'une association*

Si l'implication des membres des associations de Borny dans les actions visant à améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants du quartier ne pose aucun doute, l'enquête amène à constater une participation plus limitée des autres acteurs, notamment des habitants les plus en difficulté. La notion de participation est bien utilisée dans les discours des élus municipaux<sup>535</sup>, cependant, dans les faits, ces habitants ne sont pas considérés comme des partenaires à part entière, ils sont, certes, invités à des réunions d'information mais ils sont rarement consultés en amont des décisions prises et leur implication dans la mise en œuvre des projets qui pourtant, les concernent : l'aménagement du « vivre ensemble », les démolitions des bâtiments, la résidentialisation les relogements, par exemple.

A la différence des équipes municipales précédentes, le Maire actuel, M. Dominique GROS et l'équipe des élus municipaux (PS) affichent une claire volonté d'instaurer et de promouvoir la citoyenneté et la démocratie participative dans tous les domaines de l'action municipale. Ainsi, tout au long de l'enquête effectuée à Metz-Borny, ces élus, ainsi que les cadres de l'administration municipale interrogés ont souligné l'importance de cette démarche participative qui cherche à encourager l'implication des Messins dans la vie politique et l'action municipale. Cette volonté a été à l'origine d'un dispositif participatif sans précédent dans cette ville : une délégation spécifique dédiée à la citoyenneté et à la démocratie participative, des adjoints de quartier, onze comités de quartier, le Conseil Municipal des Enfants, Le Conseil Economique et Social Local et le Conseil Local de la Vie Etudiante. Par ailleurs, dans le cadre de la Politique de la Ville, l'administration municipale a mis en place un *Observatoire Dynamique des Quartiers de Metz* impliquant dans la réalisation des diagnostics sociaux partagés, l'ensemble des acteurs locaux concernés dans chaque site. Des réunions d'information et des animations sont proposés régulièrement.

A Borny ce discours sur la démocratie participative avait été accueilli favorablement notamment par les associations du quartier. Il est à noter que malgré la situation précaire des habitants, le dynamisme de sa vie associative a toujours constitué l'une de ses principales forces. Ce réseau d'associations s'est construit au fil des années sur la valeur de la rencontre entre les habitants mais également entre les cultures présentes dans le quartier. Actuellement il existe à Borny 447 associations<sup>536</sup> qui travaillent dans des domaines différents et variés : médiation sociales, prévention de la délinquance, aide à la scolarité, aide à la parentalité, logement des personnes défavorisées, aide aux plus démunis, insertion, etc.

---

<sup>535</sup> Dominique GROS, Maire de Metz (PS) : 2008-2013.

<sup>536</sup> Source : CRIBIJ (Centre de Renseignement et d'Information de la Moselle - Bureau Information Jeunesse)

## Encadré 37

### LA MAIRIE DE METZ ET LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Depuis 2008, année de l'élection de M. Dominique GROS à la tête de la ville de Metz, la Mairie exprime sa volonté d'accroître et de consolider la concertation et la participation des habitants. Pour ce faire, elle s'est dotée d'une délégation spécifique dédiée à la démocratie participative et à la citoyenneté, ainsi que d'adjoints de quartier.

#### Comités de Quartier et groupes de travail

Dans ce cadre, la ville compte actuellement 11 Comités de Quartier dont l'objectif est de réactiver une dynamique de dialogue autour des projets concernant chaque quartier.

Ouverts à tous les habitants, ces comités fonctionnent sur le principe d'un Conseil Municipal se réunissent régulièrement, ils peuvent organiser des groupes de travail selon les projets et reçoivent l'assistance d'un agent de développement qui assure le lien avec la municipalité.

Pour l'équipe municipale, ces comités sont le moyen privilégié de dialogue et de lien avec les habitants.

A Borny, au sein du Comité de Quartier, le groupe de travail GPV participe à des réunions techniques relatives aux projets de rénovation urbaine en cours.

En parallèle, de nombreuses réunions publiques sont organisées sur le quartier, ouvertes à tous, elles sont présidées par l'adjoint en charge du projet de rénovation urbaine.

#### Organisation d'événements à l'échelle de l'agglomération

Des concerts en plein air, arts de la rue, manifestations culturelles diverses. Ces événements ont vocation à rassembler les habitants de Borny et ceux de l'Agglomération messine. A titre d'exemple, en juillet 2010, la Ville de Metz avait organisé la fête de la rénovation urbaine. La culture avait alors été choisie comme le vecteur pour cette opération de communication autour du projet urbain.

#### Réalisation d'un film sur le quartier de Metz-Borny, en partenariat avec l'Université de Metz

Un travail avec le département information et communication de cette université a permis la réalisation d'un film sur le projet urbain de Metz-Borny. Certains habitants du quartier, ainsi que des acteurs institutionnels se sont exprimés quant aux actions de rénovation urbaine

#### Le Printemps des citoyens

Ce rendez-vous annuel constitue pour la Mairie l'un des principaux outils de dialogue entre les élus municipaux et les citoyens. En 2013 une journée de débats et d'animations a eu lieu à l'Hôtel de Ville autour du thème « *La démocratie participative et après : quelles formes de participation, demain ?* ». A cette occasion deux chercheurs spécialistes de la question ont été invités : M. Maurice BLANC, Professeur émérite à l'Université de Strasbourg et M. Loïc BLONDIAUX

*Source : Entretien avec Mme Patricia SALLUSTI, Adjointe au Maire de Metz, en charge de la citoyenneté et de la Démocratie Participative*



Photos : Ville de Metz <http://metz.fr/agenda/fiche-9471.php>

Elles ont pris une large part à la sensibilisation des acteurs institutionnels concernant l'impact des phénomènes d'exclusion sociale sur les conditions de vie de la population du quartier. Par ailleurs, il faut mettre à leur crédit un certain nombre d'initiatives innovantes, telle par exemple, *Ensemble, la Cour du Languedoc, Borny Buzz*, pour ne citer que les plus récentes, qui rassemblent de nombreux acteurs autour d'un projet commun et qui font un travail considérable d'éducation et de repérage des publics les plus en difficulté. Toutefois, selon les responsables d'associations interrogés, le secteur associatif n'a ni vocation ni désir de se substituer au service public des populations très démunies. Par ailleurs, ils pointent les difficultés auxquelles ils sont confrontés en raison du caractère non pérenne des différentes subventions :

*« L'équilibre budgétaire des associations de Borny (mais pas qu'à Borny) est fragile et repose sur des montages financiers de plus en plus compliqués, la pérennité de nos actions dépend de l'octroi de 5 ou 6 subventions par an à la fois et souvent il faut aller chercher des financements pour chaque projet avec des formulaires et des délais différents... d'une année sur l'autre on peut nous refuser telle ou telle subvention...et encore, même si c'est favorable nous pouvons recevoir l'argent en milieu d'année alors que l'action a démarré ou a été reconduite en début d'année, les banques ne nous ratent pas et à la fin nous devons payer des agios... dans le temps nous avons un fonds de roulement qui permettait d'attendre les réponses mais maintenant on nous interdit d'avoir ce fonds... »*

*Le responsable d'une association*

Ce dispositif est donc à améliorer notamment en ce qui concerne d'une part, l'articulation entre les délégations municipales « *Citoyenneté et démocratie participative* » et « *Politique de la Ville* » et d'autre part, au-delà de l'action associative, l'implication des habitants les plus démunis du quartier dans les actions d'amélioration de leur cadre de vie. Les expériences de participation des publics en difficulté aux dispositifs qui les concernent, montrent que ces initiatives contribuent au renforcement de la cohésion sociale et de la démocratie locale.

Enfin, un allégement des procédures de financement des actions de la Politique de la Ville est attendu par les associations qui peinent à assurer la pérennité de leurs actions et qui sont obligées malgré elles de s'inscrire dans une logique de recherche continue de financements au détriment des dynamiques de projet qui devraient guider leurs actions.

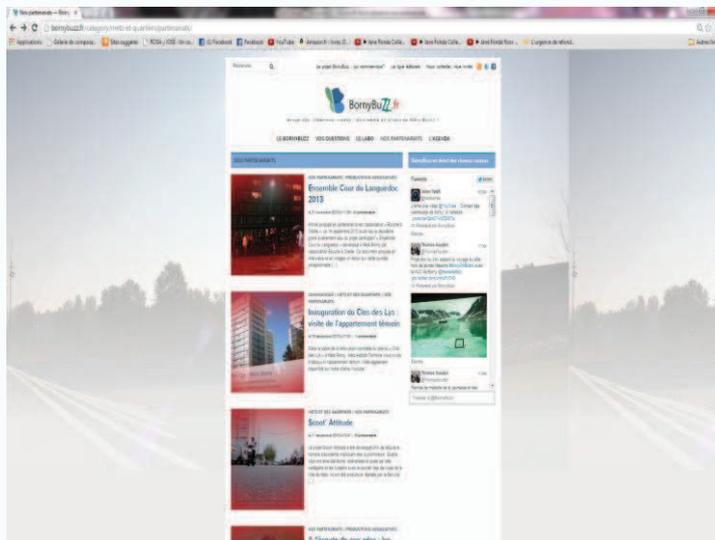


### Encadré 38

#### BORNY BUZZ

Avec ses partenaires locaux, l'association La Passerelle a mis en place un projet de *média de quartier* à Metz-Borny : « *BornyBuzz* », développé grâce à l'atelier multimédia de l'association, déjà primée sur le caractère novateur de projets comme le « *CV Multimédia* » (distinction européenne « Synthésis ») ou « *LaRouteEnLSF.fr* » (Prix national de La Fondation de France).

Avec plus de 30 partenaires associatifs et institutionnels, *BornyBuzz* est un projet porteur d'une vision positive à l'intérieur comme à l'extérieur de Metz-Borny, et qui se singularise par sa méthodologie partenariale qui rassemble le tissu associatif et les partenaires locaux, en offrant un appui à ceux-ci. La collaboration interassociative est le plus souvent un rapprochement de nécessité au fil de projets ponctuels. *BornyBuzz* se veut plus ambitieux avec l'objectif de construire un projet durable et commun. Le partenariat existant avec l'éducation populaire, l'Education Nationale, l'Institut National des Jeunes Sourds, la mission locale, la médiathèque Jean Macé, et bien d'autres va soutenir cette ambition. *BornyBuzz* repose sur ce réseau de partenaires qui ont été acteurs de la création même du projet, de sa ligne éditoriale, de son nommage, etc. Ainsi, l'aspect le plus innovant du projet est non seulement d'associer partenaires et habitants, mais également de devenir un appui pour leurs projets. Porté par La Passerelle, *BornyBuzz* comme un expérience partagée, un média du quartier au pilotage inter-associatif, mutualisant et amplifiant les démarches positives de chacun.



Maurice Blanc explique que le degré de participation des habitants est déterminé par la possibilité laissée aux habitants d'intervenir. Dans ce sens, la participation peut être octroyée ou revendiquée<sup>537</sup>. La mise en place d'un dispositif de participation et de démocratie participative par la Mairie de Metz relève, de mon point de vue, de la participation octroyée. Par contre, il n'existe pas dans ce quartier d'expérience pouvant être rattachée à la participation revendiquée, dans la mesure où les habitants n'agissent pas de façon autonome pour revendiquer un droit de parole face aux décisions qui concernent leur quartier, même si de certaines associations peuvent remettre en question

<sup>537</sup> BLANC Maurice. *Participation des habitants et Politiques de la Ville*. In *La Démocratie Locale*. CURAPP/CRAPS. Paris, PUF, 1999

l'action de la Mairie ou faire des propositions concernant les opérations de rénovation urbaine. Pour l'instant la participation de la population elle-même reste ponctuelle et se limite à l'expression de points de vue individuels. De même, elle s'opère à partir de faits qui modifient leur vie quotidienne. Il serait nécessaire à présent, de sortir de ce cadre événementiel pour transformer les sentiments de révolte en force organisée et en expression d'un pouvoir collectif. C'est seulement à cette condition, que la population pourra amorcer une véritable démarche de démocratie participative. Cela nécessite, d'une part, la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement des populations les plus démunies dans une perspective de développement social local, processus de mobilisation et de valorisation des potentialités des habitants et d'autre part, la démystification de la démarche « communautaire » devenue taboue en France, car la présence de communautés ethnique diverses et variées au sein de ce quartier, constitue à mon sens une force. Je rejoins Véronique de Rudder<sup>538</sup> qui pose la question du lien entre l'existence des communautés ethniques et l'intégration à la société française : Constituent-elles un frein ou un levier pour cette intégration ? Les recherches de Rudder ont permis de constater que le lien communautaire peut se transformer au contact avec la société d'accueil et que la solidarité entre personnes d'une même origine est un facteur d'une meilleure intégration pour les migrants arrivant dans un pays : La communauté transmet aux enfants la langue et les valeurs, mais celles-ci sont en constante transformation. Les liens ne sont jamais identiques à ceux qui préexistaient à l'immigration dans le pays d'origine. Ils se reformulent, se réinventent dans un contexte nouveau. Plus les personnes ont une sociabilité forte au sein de la communauté, plus leur sociabilité est favorable à l'intégration, autrement dit, elle facilite les contacts de tous genres avec l'ensemble de la société :

*« L'observation des communautés de migrants, plus ou moins ethniques, montre ces phénomènes de recréation, dans le cadre de la migration, de liens communautaires, qui ne sont jamais à l'identique des liens qui préexistaient à l'immigration dans le pays d'origine. Les Italiens venus d'Italie ne recréent pas les mêmes rapports sociaux ni les mêmes relations sociales entre eux, ils les transforment. Généralement, le départ lui-même est lié à une transformation qui les pousse à partir, sans que pour autant ils y soient contraints »<sup>539</sup>.*

---

<sup>538</sup> DE RUDDER Véronique. « La Cohabitation Pluriethnique et ses enjeux » In *Critique Régionale* N° 18. [ En ligne/ <http://www.ulb.ac.be/socio/tef/revues/CR%2018-2.pdf>];

<sup>539</sup> DE RUDDER Véronique. *Communautés aux Etats Unis et en France. In Les Cahiers du Pôle N° 5 - Le recueil des conférences 2010.* Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration. Paris, 2010. pp. 112-136.

## FEMMES EN MOUVEMENT

### Origines du Projet

L'idée originale de cette action est venue des *Equipes Saint Vincent*, mouvement de femmes catholiques dont l'objectif est de *redonner confiance et dignité aux personnes en difficulté*. Ces équipes sont regroupées au sein d'une fédération nationale et depuis de nombreuses années ils développent des actions basées sur la « coresponsabilité » (usagers-professionnels), notamment, des coopératives d'insertion adressées aux personnes en difficulté, exprimant le souhait de travailler et pour lesquelles les dispositifs de droit commun sont peu accessibles ou inadaptés. Dans la continuité de ces expériences elles ont conçu le projet *Femmes en Mouvement*, en partenariat avec l'UDAF, le Centre de Formation du Quartier, le Comité de Gestion des Centres Sociaux et des partenaires institutionnels (le Conseil Général de la Moselle, l'ANPE, la Mission Locale, la Délégation Régionale des Droits des Femmes, etc.)

### Objectifs

C'est un dispositif basé sur un maillage partenarial adressé aux femmes du quartier de Metz-Borny, souhaitant reprendre une activité professionnelle mais qui ne disposent pas des pré-requis demandés pour l'accès aux dispositifs de droit commun (mobilité, alternatives de garde pour ses propres enfants, santé, etc.) l'objectif étant l'insertion professionnelle. Le volet « travail » du projet s'inscrit dans le temps en respectant le rythme de chaque participante.

Un travailleur assure la mise en œuvre et l'animation du projet de la conduite du projet se situe dans une approche globale à la fois individuelle et collective, travaillant en réseau avec l'ensemble des intervenants concernés. Son intervention, élément clé de la réussite de l'action tient compte :

- ❖ de la notion de temps : pas trop courte pour que les apprentissages se fassent et que l'intégration en milieu de travail soit possible mais pas trop longue pour que les femmes puissent se projeter dans le temps
- ❖ de la notion de progression avec un investissement de la part des bénéficiaires de plus en plus importants
- ❖ de la notion d'étayage, permettant aux femmes de se situer dans un réseau relationnel (rompre l'isolement)

Ce travailleur social anime également le réseau des structures d'accueil des contrats aidés.

### Organisation de l'action

L'action se décline en 4 temps

#### **a) une phase d'information et recrutement**

A partir d'une fiche technique les partenaires impliqués dans le projet (Conseil Général – Service Social de secteur, UDAF, MCA, CCAS, Pôle Emploi) sont informés du dispositif.

Des réunions d'information/concertation sont proposées. Chaque organisme propose des candidates parmi les publics qu'ils suivent.

#### **b) une phase de mobilisation et de dynamisation**

Les femmes sélectionnées ont un statut de stagiaires de la formation professionnelle, à temps partiel, non rémunérées pendant 3 mois, avec une augmentation progressive de leur investissement.

#### **c) une phase d'emploi**

Les femmes sont salariées dans le cadre d'un contrat d'avenir pour une durée de 6 mois; leur employeur étant le Centre de Gestion des Centres Sociaux, elles sont mises à disposition d'associations ou de collectivités territoriales bénéficiant d'un accompagnement sur le lieu d'accueil (Le Centre de Gestion des Centres Sociaux a obtenu l'agrément Chantier d'Insertion pour cette action).

#### **d) un atelier de recherche d'emploi**

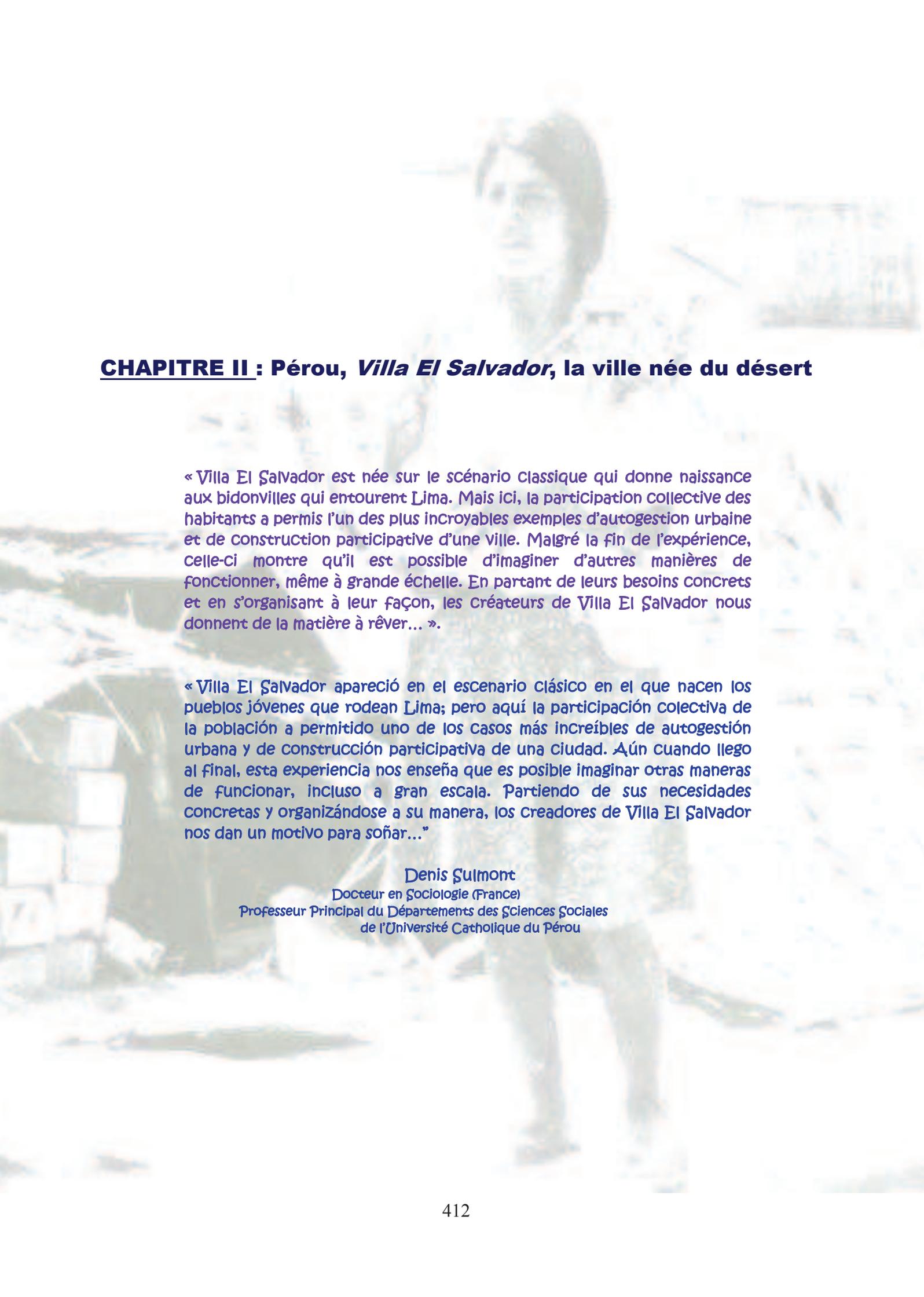
Pour les femmes n'ayant pas d'alternative en termes d'emploi, cet atelier permet de maintenir la dynamique d'emploi (pendant un mois).

### Résultats de l'action

Chaque année, entre 50 à 60 femmes sont orientées vers ce dispositif dont 15 sont retenues pour y participer. Entre 9 et 10 femmes signent un contrat de travail à l'issue de l'action (CDD en majorité).

*« Pour évaluer cette action il faut aller au-delà des chiffres...que dire de Claude, qui n'ouvrirait pas la bouche dans le groupe et qui après quelques séances nous parle de sa correspondance avec une jeune chinoise...ou d'Anny qui ne pouvait pas parler sans pleurer et qui maintenant plaisante avec ses collègues...que dire de René, de Marie-Christine qui ont décidé de prendre leurs problèmes de santé en main...que dire de Linda qui ne pouvait pas entrer en relation avec quelqu'un sans l'agresser ou de Céline qui n'arrivait pas à se séparer de sa fille et qui a trouvé une Assistante Maternelle...Once mois c'est à la fois long pour un accompagnement et très court. Ces femmes arrivent souvent avec des bagages très lourds et le temps est un facteur indispensable dans la construction d'un parcours... »*

Source : Entretien avec le travailleur social chargé du projet



## **CHAPITRE II : Pérou, Villa El Salvador, la ville née du désert**

« Villa El Salvador est née sur le scénario classique qui donne naissance aux bidonvilles qui entourent Lima. Mais ici, la participation collective des habitants a permis l'un des plus incroyables exemples d'autogestion urbaine et de construction participative d'une ville. Malgré la fin de l'expérience, celle-ci montre qu'il est possible d'imaginer d'autres manières de fonctionner, même à grande échelle. En partant de leurs besoins concrets et en s'organisant à leur façon, les créateurs de Villa El Salvador nous donnent de la matière à rêver... ».

« Villa El Salvador apareció en el escenario clásico en el que nacen los pueblos jóvenes que rodean Lima; pero aquí la participación colectiva de la población a permitido uno de los casos más increíbles de autogestión urbana y de construcción participativa de una ciudad. Aún cuando llego al final, esta experiencia nos enseña que es posible imaginar otras maneras de funcionar, incluso a gran escala. Partiendo de sus necesidades concretas y organizándose a su manera, los creadores de Villa El Salvador nos dan un motivo para soñar... »

**Denis Sulmont**

Docteur en Sociologie (France)

Professeur Principal du Département des Sciences Sociales  
de l'Université Catholique du Pérou

## 2.1 Eléments de contexte

En 2012, le Pérou a enregistré un taux de croissance du PIB de 6,3% 2012, l'un des meilleurs taux en Amérique latine. Au cours des dix dernières années de croissance continue, le PIB du Pérou s'est ainsi accru de plus de 80%, ce qui le situe parmi les dix premiers pays au monde ayant enregistré la plus forte croissance sur cette période. L'économie péruvienne devrait continuer à croître entre 5,9% et 6,3% en 2013 selon les estimations du FMI et de la Banque Centrale. Selon une récente analyse de *The Economist*, le Pérou se classerait au huitième rang des pays les mieux armés sur les plans fiscal et monétaire pour répondre à une éventuelle nouvelle crise mondiale<sup>540</sup>. Le pays dispose d'un fonds de stabilisation fiscale équivalent à 3,6% du PIB et de réserves nettes en devises en hausse constante (34,1% du PIB au 17 mai 2013). La dette publique n'a cessé de diminuer au cours des dernières années (19,8% du PIB en 2012) grâce notamment à des remboursements anticipés (Club de Paris) et aux effets financiers induits par l'obtention de la notation *Investment grade* en 2008. Toutefois, malgré cette apparente stabilité macro-économique des dernières années, le Pérou demeure l'un des pays les plus pauvres de l'Amérique Latine. Il compte 28 millions d'habitants dont 40% vit sous le seuil de pauvreté<sup>541</sup>. La pauvreté se concentre principalement dans les zones rurales du pays, mais les grandes villes côtières ne sont pas épargnées par ce fléau, notamment Lima, la capitale du Pérou. Les ménages pauvres vivent principalement dans les *barriadas* dont la paupérisation extrême n'est pas sans lien avec le mouvement de migration des habitants des Andes vers les villes côtières. Généralisées dans les années 1950<sup>542</sup>, ces migrations ont modifié profondément la structure socio-économique péruvienne qui de rurale, est devenue urbaine.



Photo : Amigos de Villa

### Tableau 87 Principaux Indicateurs Sociodémographiques

<sup>540</sup> Source : France Diplomatie <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/perou/presentation-du-perou/>

<sup>541</sup> INEI : Institut National des statistiques et de l'Informatique. Recensement 2007 : 40% de pauvres en zone urbaine, 60% en zone rurale.

<sup>542</sup> ZAPATA, Antonio *Sociedad y Poder Local*. DESCO, Lima, 1996

Indicateurs	Año	Perú
Superficie (Km <sup>2</sup> )	2012	1 285 215.6
Population	2014	30 814 175
Espérance de Vie (Années de vie)	2014	74.4
Population 14 ans et + (%)	2012	21 939.86
Croissance de la population (%)	2014	1.1
Mortalité Infantile (pour 100 enfants nés vivants)	2014	18.0
Malnutrition chronique (<5 años) %	2012	18.1
Analphabétisme (%)	2012	3.1
Personnes ayant accès aux soins santé (%)	2012	61.9
PEA (x mille personnes)	2012	16 142.1
PEA occupée (personnes)	2012	15 541 484
PEA sans activité (x mille personnes)	2012	600.6
Foyers avec eau potable (%)	2012	82.5
Foyers avec accès à l'électricité (%)	2012	91.1
Foyers avec accès à la téléphonie fixe (%)	2012	29.4
Taux de Pauvreté (%)	2012	24.8 - 26.8
Taux de Pauvreté extrême (%)	2012	5.5 - 6.5
Tasa Global de Fecundidad (hijos x mujer) 1950-1955 a 2045-2050	2014	2.3
PIB per cápita (Nuevos soles)	2012	17 852.69

Source : INEI

## 2.2 Migrations internes et émergence des bidonvilles

L'émergence et la paupérisation extrême des bidonvilles péruviens constitue l'une des principales conséquences des mouvements migratoires internes (des Andes vers les villes côtières, des provinces vers la capitale) généralisés dans les années 50<sup>543</sup>. Ces migrations ont modifié profondément la structure socio-économique péruvienne qui de rurale, est devenue urbaine. La concentration des zones industrielles dans les grandes villes côtières, notamment à Lima, la capitale, et la paupérisation extrême des zones rurales sont à l'origine de l'accélération de ces mouvements migratoires qui ont renversé, en quelques décennies le modèle traditionnel d'occupation du territoire péruvien.

Il serait logique de penser que la pauvreté extrême a entraîné le découragement et l'éclatement des familles ; mais ce n'est pas le cas, l'organisation traditionnelle de la paysannerie andine, caractérisée par la solidarité et l'entraide, a su s'adapter à chaque transformation de la société péruvienne y compris aux processus d'exclusion sociale consécutifs à l'industrialisation et à la modernisation des villes. Dans le bidonville comme au village, les décisions sont prises en assemblée et chaque habitant a le droit à la parole. Cette forme de démocratie s'impose comme le seul moyen de faire face aux problèmes quotidiens et à la pauvreté en général. La terre ne leur appartient pas, ils l'envahissent,

<sup>543</sup> ZAPATA, Antonio Sociedad y Poder Local. DESCO, Lima, 1996

l'emploi n'existe pas, ils l'inventent, les logements sont insuffisants, ils en construisent d'autres avec des briques d'argile ou des matériaux de récupération, les enfants ont faim, ils partagent leurs gamelles et créent des « comedores populares » (cantines populaires ou cuisines collectives).

A la différence de ce qui se passe dans les pays développés, ces migrations internes n'ont pas été accompagnées d'un processus d'industrialisation endogène suffisamment fort pour absorber et transformer en prolétariat la main d'œuvre des paysans venue du monde rural. De même, la construction des « *barriadas* » ne constituent pas pour leurs populations une première étape dans le processus d'intégration dans la ville ; bien au contraire, elles s'agrègent à la ville sans participer à son économie, sauf de manière marginale. Faute de maîtrise et de planification de la part du gouvernement, ce processus de migration/urbanisation a entraîné des inégalités : Près d'un tiers de la population péruvienne vit à Lima dont 40% se retrouvent dans les bidonvilles.

La population urbaine compte maintenant pour 65 % de la population totale du pays qui, jusqu'à tout récemment était principalement paysanne. Ce mouvement a aussi renversé l'équilibre entre la capitale et le reste du pays : alors qu'en 1903, Lima regroupait un vingt-cinquième de la population péruvienne, elle en compte aujourd'hui le tiers. Les *barriadas* désignent en fait une forme précaire de construction et d'équipement, en quelque sorte une forme d'urbanisation de la pauvreté : aucun équipement n'y est prévu, les besoins dépassent les capacités de l'État à y répondre. La population s'y installe en envahissant des terrains vagues et sans aucun confort, puis, progressivement s'y greffent les services publics urbains (eau et égout, électricité, rues et transport en commun). Encore aujourd'hui, le service public le plus rare au Pérou est celui de l'eau potable et des égouts : 55 % de la population nationale ne dispose pas d'eau potable. À Lima, 25 % de la population n'a pas d'installation d'eau à domicile et 65 % souffre des restrictions dans l'approvisionnement en eau. Par ailleurs, ne trouvant pas d'emplois reconnus, leurs habitants cherchent davantage leurs ressources dans une économie parallèle ou informelle (commerce et petits services dans les rues, transport des passagers : taxi, mototaxi, tricycle-taxi, par exemple) que dans l'économie officielle et reconnue. Cette « économie de l'ombre » constitue parfois leur seul moyen de survie.

En ce qui concerne les *barriadas* de Lima, celles-ci ont grandi de façon significative depuis la moitié du XXème siècle<sup>544</sup>. La migration de la population rurale de toutes les régions du Pérou a accompagné le processus d'urbanisation non maîtrisé, ainsi que les crises économiques cycliques que connaît le Pérou. La population de Lima est passé de 591 000

---

<sup>544</sup> ROUSSEAU Stéphanie. *La organización de las mujeres en la barriadas : La cooptación desde el Estado y el agotamiento de la solidaridad*. In Mujeres y ciudadanía. IEP, Lima, Febrero 2012. p. 139;

habitants en 1941 à 3,3 millions en 1972 et à 6,5 millions en 1993<sup>545</sup> et à 8 473 millions en 2007. En 2013, elle atteint 8 617 014 habitants<sup>546</sup>. Elles furent construites à partir d'invasions illégales des par des migrants venus d'autres régions du Pérou, des collines de sable situés dans la périphérie de Lima. Le combat pour le titres de propriété de cves terres

Jusqu'à la fin des années 1950, les *barriadas* se localiseront principalement à Lima, sur trois secteurs : les pentes des collines entourant le centre de la capitale (San Cosme, El Pino, El Agustino, San Cristobal), le long de la route qui va de Lima au Port Callao, sur les berges du fleuve chanteur, le Rimac, et dans une moindre mesure, dans les interstices vides et tuguriosés de la ville. En 1961, plus de 300 000 personnes y habitaient, soit, 17% de la population totale. Dans les années 1960 on assiste à une explosion démographique et spatiale des capitales côtières et tout particulièrement de Lima , l'invasion de la *Ciudad de Dios* marquera le démarrage d'une franche expansion des quartiers populaires dans la périphérie de la capitale avec le développement de grandes *barriadas* dans les « *cônes* » nord et sud, tout au long des axes régionaux importants, sur des terrains désertiques à très faible valeur agricole et impropres à l'urbanisation. De 1961 à 1972, la population de Lima est passée de 1850 à 3 300 habitants<sup>547</sup>.



Villa El Salvador, Lima (1971) Source : *Amigos de Villa*

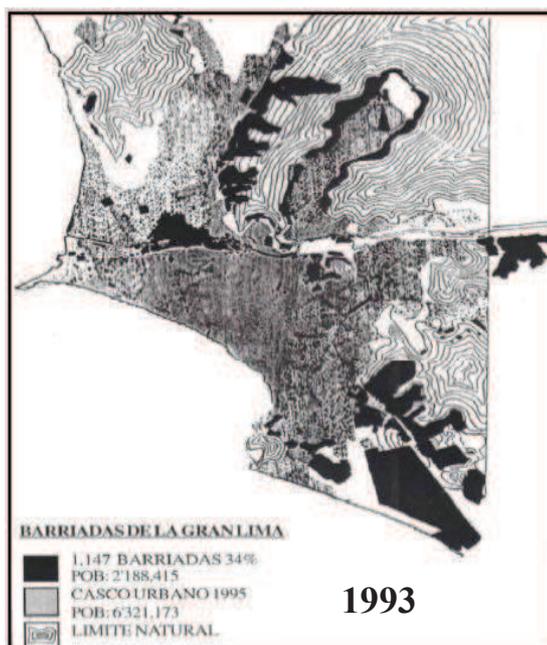
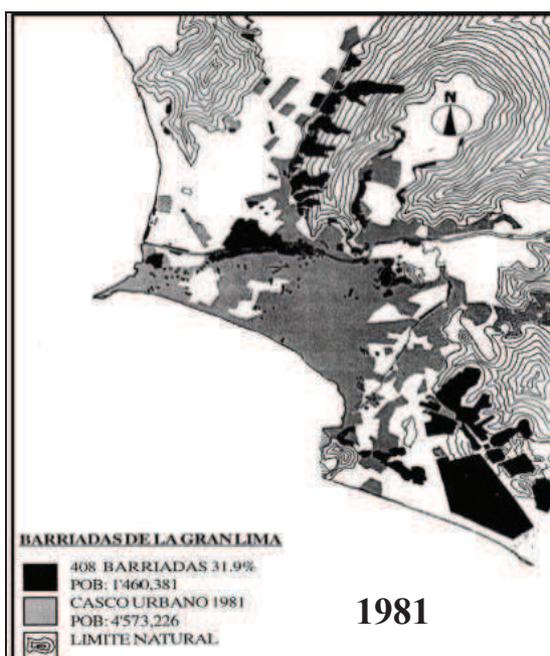
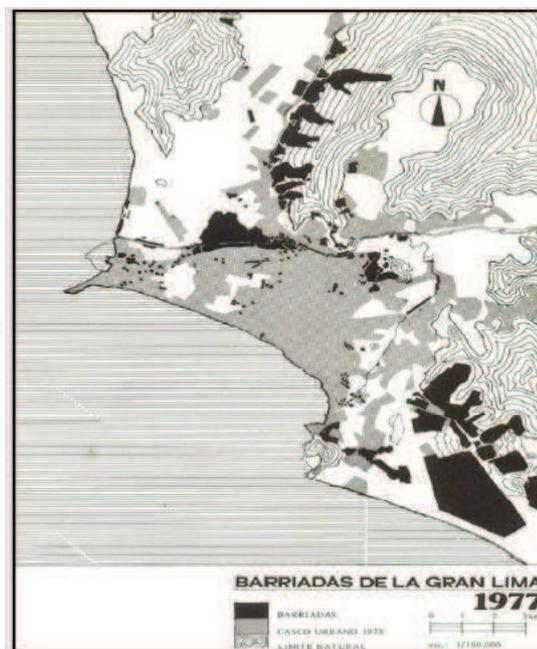
---

<sup>545</sup> ROUSSEAU Stéphanie. Ibid. p. 139

<sup>546</sup> Source : INEI - Pérou

<sup>547</sup> MATOS MAR. José. *Estudio de las Barriadas Limeñas*. Universidad de San Marcos, Facultad de Letras y Ciencias Humanas - Departamento de Antropología. Lima 1970. pp. 12.

## EVOLUTION DES BARRIADAS DE LIMA<sup>548</sup>



La concentration démographique de la population péruvienne à Lima est un phénomène qui affecte la structure globale du pays et qui traduit d'une part, le manque de maîtrise des mouvements migratoires internes ainsi que le déséquilibre dans la répartition de la population et, d'autre part, la dégradation économique et sociale de la société

<sup>548</sup> MATOS MAR José. *Del desborde popular al Perú moderno*. Historia corta del Proceso Peruano 1940-2009. Support Conférence. Lima, 28 janvier 2009.

péruvienne<sup>549</sup>. Elle constitue également, un effet de la forte centralisation du pouvoir politique, économique et social qui caractérise ce pays et ce malgré le processus de décentralisation engagé en 1980<sup>550</sup>. Ainsi, tandis que les 8,5 millions d'habitants de Lima forment 26 pour cent de la population totale du pays, la ville produit 46% de ses biens et services<sup>551</sup>. Les péruviens qui habitent à l'extérieur de la capitale réclament plus de pouvoir pour les 25 régions du pays et un meilleur partage ses investissements publics et privés dont bénéficie actuellement Lima.

Dans les années 1980, le Pérou connaît une crise économique sans précédents. L'augmentation de la dette extérieure et des taux d'intérêt poussèrent le gouvernement péruvien à mettre en œuvre des plans d'austérité (réduction des salaires, augmentation des impôts indirects) pour assurer son remboursement. Ces mesures plongèrent de milliers de péruviens dans la pauvreté extrême, notamment dans les zones rurales accentuant ainsi les mouvements migratoires internes et la croissance des bidonvilles. Elles entraîneront également la stagnation de la croissance économique. Ces évolutions pourraient être attribuées aux réformes et aux politiques macroéconomiques du gouvernement populiste du Général Juan Velasco Alvarado, toutefois, c'est un autre facteur qui est à l'origine : le niveau de développement industriel du pays. En effet, l'industrialisation du pays avait été relativement tardive par rapport à ses voisins latino-américains et sa croissance démographique après la 2<sup>ème</sup> Guerre Mondiale avait explosée<sup>552</sup>, le pays rattrape avec du mal ce retard et son 'incapacité à offrir des emplois formels à cette main d'œuvre grandissante est devenue chronique.

La primauté économique et sociale de la capitale a poussé également les élites des provinces à s'y installer afin de se rapprocher du centre de pouvoir décisionnel et de maintenir le pouvoir qu'ils ont au niveau des régions auxquelles elles appartiennent. Cette évolution concerne également les élites locales les plus puissantes dont celles des villes de Trujillo, au Nord et d'Arequipa, au Sud, dont la rivalité pour obtenir la 2<sup>ème</sup> place au niveau national est très connue. Ces élites ne vont pas peupler les bidonvilles mais les quartiers riches de la capitale (San Isidro, Miraflores, Barranco, principalement) dont 40% de ses habitants sont originaires de la province.

---

<sup>549</sup> MATOS MAR. José. *Estudio de las Barriadas Limeñas*. Universidad de San Marcos, Facultad de Letras y Ciencias Humanas - Departamento de Antropología. Lima 1970. pp. 13

<sup>550</sup> Le mouvement de décentralisation a été initié en 1980, lorsque le droit aux élections locales a été rétabli avec la création de 25 régions qui remplacent les anciens départements. La décentralisation progresse lentement, une réforme constitutionnelle a permis la tenue d'élections régionales en 2002 et la fusion des régions en territoires plus grands et moins nombreux est envisagée.

<sup>551</sup> TANAKA Martin, VERA Sofía. *La décentralisation du Pérou ralentie par les manifestations et le manque de confiance*. IN Revue Fédérations, Juin 2009 [<http://www.forumfed.org/fr>].

<sup>552</sup> DIETZ Henry. *Pobreza Urbana, participación política y política estatal*. Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial. Lima 1970-1990. pp. 1226129;

Aujourd'hui, quelle que soit leur position géographique, les bidonvilles péruviens présentent des caractéristiques communes<sup>553</sup> :

- Ils émergent à la suite de l'invasion spontanée ou organisée de terrains vagues, impropres à l'urbanisation, appartenant à l'Etat ou à des municipalités, situés à la périphérie des villes, par de groupes de péruviens qui cherchent à se loger
- Les terrains envahis sont en général situés dans la périphérie des grandes villes au pied des collines sans aucun service ni confort, ils aspirent à en devenir propriétaires
- Confrontés à la pauvreté extrême, leurs habitants bâtissent leur quartier, puis, leur ville avec les moyens qu'ils trouvent issus en général de la récupération, en s'inspirant de l'organisation sociale des communautés andines, basée sur la solidarité et l'entraide
- Ils construisent des logements provisoires et des espaces collectifs (écoles, dispensaires, églises, etc.) avec de l'argile et des matériaux de récupération (carton, plastique, boîtes de conserve), par un système de travail communautaire proche de la *minka* et de l'*ayni*<sup>554</sup>
- Dans chaque *barriada* sont représentées toutes les régions du Pérou. Ces quartiers constituent donc de véritables mosaïques nationales
- Dans l'échelle sociale, ses habitants connaissent la pauvreté, voire, la pauvreté extrême, ils sont peu ou mal intégrés dans la ville sociale de la grande ville. Même si les résidents peuvent travailler dans la ville-centre, l'économie locale du bidonville n'est pas intégrée pour autant.

Il est à souligner que dans ce pays, les politiques de protection sociale et les dispositifs d'aide aux plus démunis sont très limités, voire inexistantes. Seuls les salariés des entreprises qui cotisent sont couverts par la sécurité sociale. Les personnes se retrouvant au chômage ou travaillant dans des emplois du secteur dit informel, n'ont aucune couverture de santé. Le RSA, les allocations de chômage, les prestations familiales ou sociales, les aides au logement n'existent pas. Les habitants des secteurs populaires comme Villa El Salvador doivent s'appuyer sur leurs propres ressources.

---

<sup>553</sup> MATOS MAR. José. *Estudio de las Barriadas Limeñas*. Universidad de San Marcos, Facultad de Letras y Ciencias Humanas - Departamento de Antropología. Lima 1970. pp. 15-16

<sup>554</sup> Cf. encadré suivant

### Encadré 39

#### L'ORGANISATION DU TRAVAIL A L'EPOQUE DE L'EMPIRE INCA

A l'époque de l'empire Inca le travail représentait l'activité principale. Ainsi, il était basé sur le principe suivant : « *celui qui ne travaille pas ne mange pas* ». Il était :

**Obligatoire** :

Le travail était obligatoire pour les membres de chaque *ayllu* (communauté composée par les membres d'une famille élargie), personne n'était exonérée excepté les personnes handicapées.

**Basé sur l'Équité**:

Le travail de chaque individu dépendait de ses capacités physiques et intellectuelles.

**Basé sur l'Alternance** :

Les individus ne devaient pas toujours avoir les mêmes tâches et ce, afin d'éviter la fatigue et l'ennui.

Trois formes avaient été instaurées :

**La MITA**, qui était un système de travail pour l'État impérial Inca. Les hommes de 18 à 50 ans travaillaient dans la construction et l'entretien des routes, des ponts, des forteresses, des centres administratifs, des temples, des aqueducs, des mines, etc., ils assuraient également le transport de l'Inka et de sa cour. Les esclaves (*mitimaes*) étaient également mobilisés pour ces travaux). Ce système fut détourné plus tard par les colonisateurs espagnols pour l'exploitation des mines

**La MINKA ( *Minca* ou *Minga* )**, était l'apport des ayllus aux travaux d'utilité sociale, une sorte de travail collectif sous la forme d'une prestation à l'État. A tour de rôle, les familles mutualisaient leurs propres outils et leur nourriture pour participer à la construction de canaux d'irrigation locale, à la culture des terres des invalides, des personnes âgées ou handicapées. Lorsque l'*ayllu* était appelé à travailler dans la Minka, aucun membre ne pouvait refuser sous peine de sanction (il pouvait être expulsé de l'*ayllu* et perdre ses droits fonciers).

**L'AYNI**, était un système de réciprocité et d'entraide au sein de la famille élargie lors des travaux agricoles ou de construction des maisons de chacun («Aujourd'hui, pour vous, demain pour moi»). En retour repas et boissons étaient servis pendant la durée des travaux. Cette tradition se poursuit au Pérou, en Equateur et en Bolivie, dans de nombreuses communautés rurales et bien au-delà, notamment dans le cadre des migrations internes.



Source : <http://www.historiacultural.com/2009/04/economia-inca-ayni-minka-ayni.html>  
<http://ukhamawa.files.wordpress.com/2010/08/ayni.jpg>

### 2.3 Villa El Salvador, la ville née du désert et de la pauvreté

Situé sur la côte centrale péruvienne, à 25 Km au sud de Lima, la capitale du Pérou, Villa El Salvador a été fondé en mai 1971 et il a été reconnu en tant que district<sup>555</sup> en 1983<sup>556</sup>. Cet ancien « *barrio marginal* » (quartier marginal) ou « *barriada* » fait partie encore aujourd’hui des quartiers les plus pauvres du « Cono Sur » (banlieue sud) de la capitale et ce, malgré sa croissance démographique et son niveau de développement urbain.



Villa El Salvador en 1971



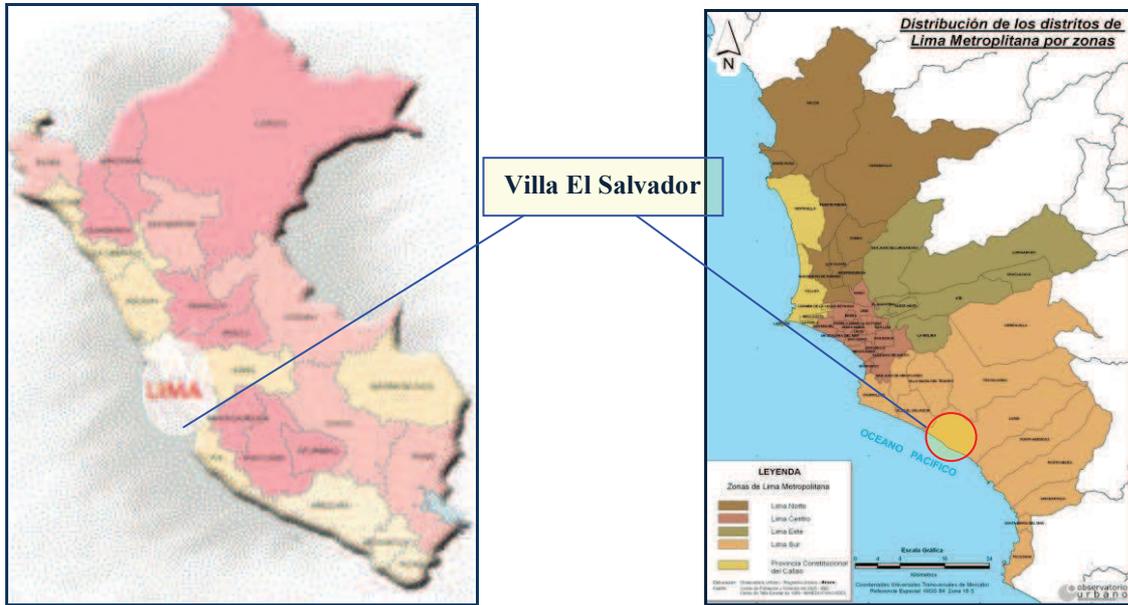
Photos : Amigos de Villa

---

<sup>555</sup> Loi 23695 du 1<sup>er</sup> juin 1983. Source : *Villa El Salvador, 26 ans d'histoire*. Centro de Comunicación Popular de Villa el Salvador

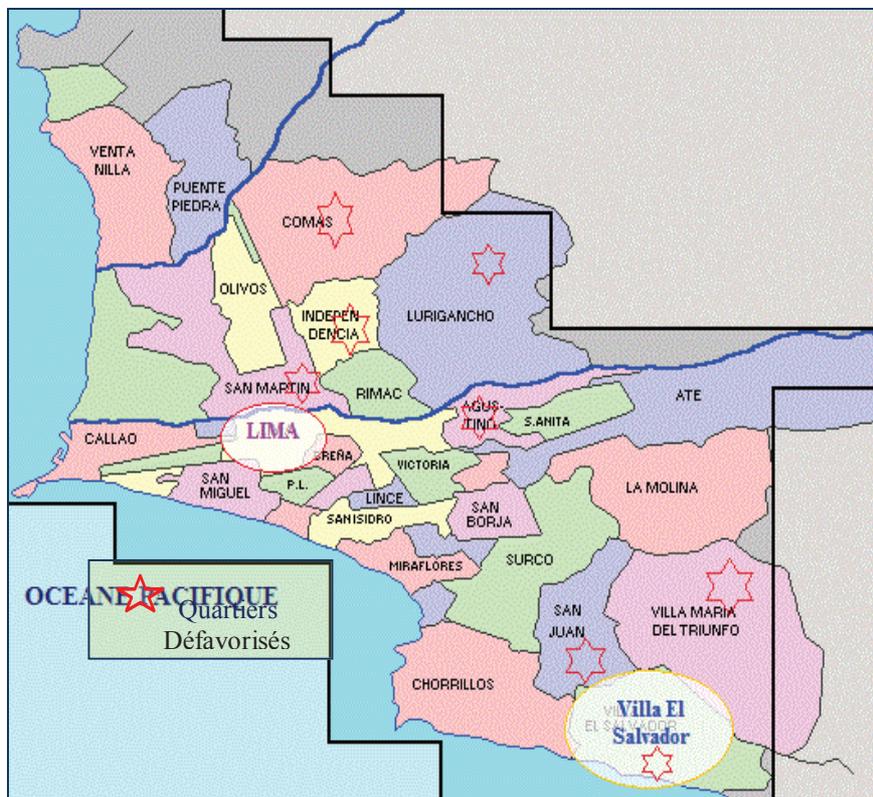
<sup>556</sup> Source : *Villa El Salvador 26 años de Historia*. Centro de Comunicación Popular y Promoción del Desarrollo de Villa El Salvador).

**Figure 2**  
**Localisation de Villa El Salvador**



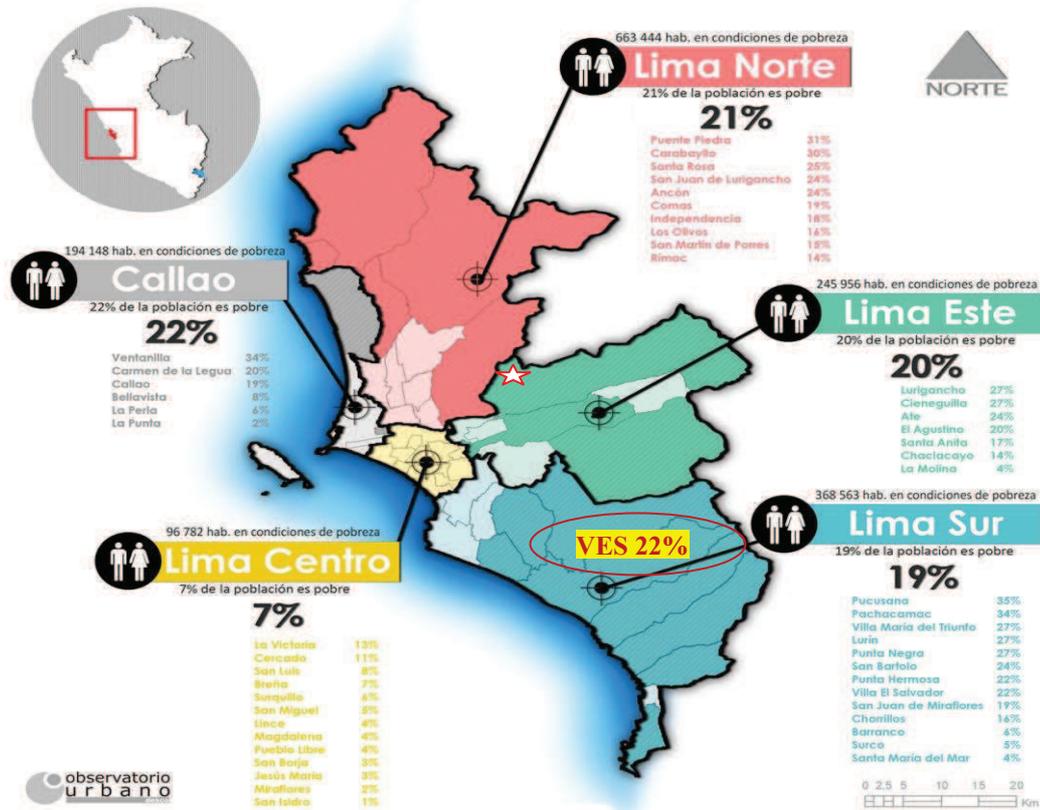
Source : INEI / Observatorio Urbano

**Figure 3**  
**LES QUARTIERS DE LIMA**

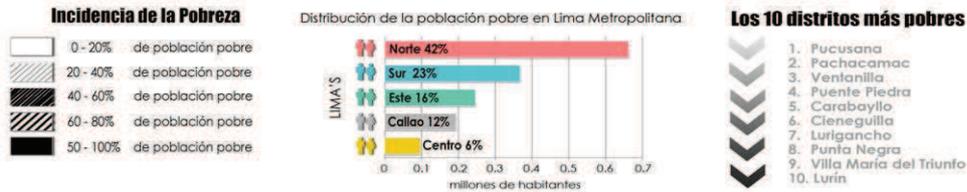


Source: <http://www.amigosdevilla.it/mapas/mapa0.htm>

Figure 4  
LA PAUVRETE MONETAIRE DANS LES CONES DE LIMA



### Lima Metropolitana: Pobreza Monetaria por Lima's



Fuente: XI CENSO DE POBLACIÓN Y VI DE VIVIENDA 2007- INEI \*Elaboración: Observatorio Urbano - Programa Urbano desco 2010

Source : INEI / Observatoire Urbain

<http://www.urbano.org.pe/observatorio/index.php?IDIOMA=OU&plantilla=contenido&ncontenido=204>

L'histoire de Villa El Salvador commence en mai 1971, lorsque des liméniens mal logés et des paysans sans domicile venus de diverses régions du Pérou envahissent des terrains inoccupés, dans la périphérie de Lima, appartenant à des propriétaires privés. D'abord, ils sont expulsés par le gouvernement dirigé par des militaires au discours populiste et se réclamant de la gauche<sup>557</sup>, puis, après de violents affrontements entre « les

<sup>557</sup> Le 3 octobre 1968, le coup d'État réformiste mené par un groupe d'officiers de l'armée péruvienne dirigés par le général Juan Velasco Alvarado prend le pouvoir dans le but d'appliquer une doctrine de « progrès social et développement intégral », nationaliste et réformiste

envahisseurs » et les forces de l'ordre, ce gouvernement octroie aux migrants expulsés des terrains vagues dans une zone désertique située dans la banlieue sud de Lima avec la promesse qu'ils en deviendraient propriétaires. Le conflit est ainsi apaisé et le gouvernement militaire du Général Juan Velasco Alvarado<sup>558</sup> verra là un argument majeur pour ses réformes. En une semaine, 100 000 personnes arrivent à Villa El Salvador, pour elles cet endroit deviendra un signe du ciel, d'où son appellation (« la ville du sauveur »). Les rassembler et les mobiliser autour d'un objectif commun : bâtir une ville différente, devient alors un défi d'envergure, d'autant plus que les pionniers, un mélange d'universitaires, d'ouvriers, et de paysans, voulaient que Villa El Salvador échappe aux destins des autres bidonvilles péruviens. C'est le début d'une expérience inédite d'aménagement urbain, associant projets autogestionnaires et participation des habitants.



Villa El Salvador : 1971



Photos : Amigos de Villa

Depuis sa fondation, ce bidonville devenu ville, puis, district, se dote d'une forme particulière d'organisation sociale de son espace en faisant du groupe résidentiel l'unité de base de l'organisation de son territoire qui comprend en moyenne 384 familles, soit entre 2000 et 2500 personnes.



Photo : Amigos de Villa

---

<sup>558</sup> Voir encadré ci-après



Photos : Amigos de Villa

#### Encadré 40

##### Les Dictatures Militaires en Amérique Latine : entre régimes progressistes et dictatures anticommunistes

Dans les années 60, la situation de l'Amérique Latine est critique, le continent s'est endetté auprès des banques privées, notamment nord-américaines, les pays andins (Pérou, Bolivie, Equateur) et ceux du cône sud (Chili, Argentine, Uruguay, Brésil) sont frappés par une crise économique et politique sans précédents, ainsi que par des guerres civiles, ce contexte étant favorable aux mouvements révolutionnaires mais également aux coups d'état et aux dictatures militaires.

Influencés par la *doctrine de la sécurité nationale* les militaires latino-américains sont poussés à prendre le pouvoir par la force pour « rétablir l'ordre » et assurer « la défense de la patrie ». Sous l'influence de la politique des Etats Unis qui doit faire face à l'expansion soviétique et condamne les mouvements communistes en Amérique Latine, des stages d'entraînement à la lutte contre-révolutionnaire sont proposés aux forces armées latino-américaines. Le marxisme est alors présenté comme une menace absolue et *une maladie contagieuse\**.

Deux scénarios sont alors observés. D'une part, les dictatures répressives et anti-communistes et d'autre part des régimes progressistes anti-impérialistes. Ces derniers avaient mis l'accent sur le développement économique conduisant des politiques réformistes. Au Pérou, par exemple, la dictature du Général Juan Velasco Alvarado (1968-1975) s'était engagée dans la modernisation du pays et conduit des réformes importantes avec un discours progressiste, voire, de gauche\*\* prenant le contrepied de la tendance générale de l'époque en Amérique Latine où partout fleurissaient des dictatures réactionnaires et répressives à l'instigation des Etats Unis qui consolidait ainsi un réseau de lutte contre le communisme.

Alvarado mit en œuvre un programme de réformes agraire, fiscale, éducative et sociale, il nationalisa le pétrole et d'autres industries et tint un discours protecteur vis-à-vis des populations indigènes, traditionnellement marginalisées.

La crise économique, la maladie du président vieillissant et surtout des divergences au sein de l'armée mettront fin à l'expérience en 1975 en écartant Alvarado au profit du général Morales-Bermudez, chargé de préparer le retour du pouvoir civil. Malgré ses engagements ce dernier ne poursuivra pas les réformes engagées par son prédécesseur.

##### Sources :

\*L'histoire pour tous [En ligne : <http://www.histoire-pour-tous.fr/dossiers/99-xxe-siecle.html>]

\*\* « Amérique Latine : l'état militaire à l'épreuve des transitions », *Revue internationale de politique comparée* 1/ 2008 (Vol. 15) , p. 151-162 . [En ligne: [www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2008-1](http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2008-1)] -page-151.htm.

Un plan de développement social intégral, élaboré par les habitants devient la pièce maîtresse de ce grand dispositif. De même, une organisation communale territoriale est couplée à une organisation par secteurs d'activités. Les familles disposent de maisons regroupées autour d'une place commune réservée aux services de base qu'elles ont en commun : l'école maternelle, le centre de santé, le local communal, le terrain de jeu. Villa El Salvador planifie son développement en créant en quelques années cent vingt places communes. Il est à noter que depuis sa création, ce sont les femmes qui ont assumé la plus grande partie de l'animation des réseaux de voisinage, lesquels se sont peu à peu structurés en groupes résidentiels.

Villa el Salvador innove tout d'abord en brisant le modèle de la ville coloniale classique très répandu en Amérique latine<sup>559</sup>. En effet, les villes héritées de la colonisation espagnole sont construites autour d'une Place d'Armes centrale bordée par le palais du gouverneur, l'église, le palais de justice et la prison. Cette place possède une grande valeur symbolique puisque autour d'elle se construisent les édifices qui symbolisent le pouvoir de l'État et de l'Église. Dans le cas de Villa el Salvador, au contraire, la place commune est conçue de façon communautaire avec une démocratie à l'échelle microsociale. Ainsi, 120 places forment un ensemble d'espaces démocratiques favorisant la structuration de la société civile. La place commune participe d'une conception décentralisée du pouvoir puisque chaque place se substitue à la Place d'Armes en tant que centre d'un milieu de vie.

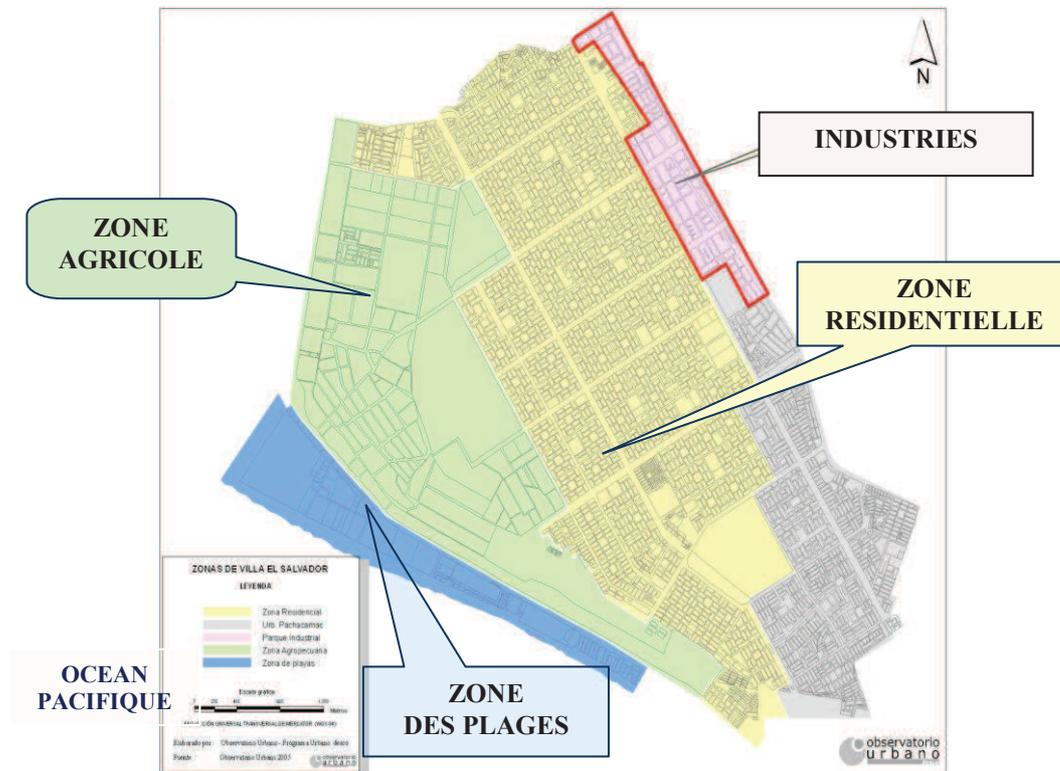
De même, son schéma urbain est atypique, il repose sur le "*groupe résidentiel*", groupement de plusieurs pâtés de maisons organisés autour d'un espace central autour duquel sont rassemblés des services collectifs (écoles, centre de santé, terrain de jeu).

Cette configuration qui perdure est déterminante, elle distinguera Villa El Salvador des autres bidonvilles. L'occupation de l'espace est inspirée du modèle d'organisation sociale des populations paysanne et indienne disposant d'une culture fondée sur l'entraide. De plus, dans la perspective d'acquérir une certaine autonomie économique fut créée une zone destinée aux activités industrielles et artisanales, le *Parc Industriel*, en plein essor actuellement. Aussi, lors de sa construction, un tiers de la ville était réservé à l'agriculture, afin de se prémunir des risques de famine, que la plupart des habitants avaient déjà connu avant d'arriver à Villa El Salvador. Malheureusement, l'eau manque au milieu du désert, et la production agricole ne répond pas aux besoins alimentaires, alors, lorsqu'une nouvelle crise économique frappe le pays dans les années 80, les habitants de Villa El Salvador n'ont pas plus à manger que ceux des autres bidonvilles.

---

<sup>559</sup> ZAPATA Antonio. *Sociedad y poder local. La Comunidad de Villa El Salvador*. DESCO, Lima 1996.

**Figure 5**  
**Villa El Salvador**



Source : Observatorio Urbano DESCO

## 2.4 La mobilisation des habitants contre la faim

Pour y faire face, les habitants et tout particulièrement les femmes, s'organisent autour de la Fédération Populaire des Femmes de Villa El Salvador (FEPOMUVES) qui deviendra une force sociale et politique importante pour cette ville. Dirigée par des militantes de gauche, dont Marie Elena MOYANO, cette fédération ne revendique pas uniquement le droit pour tous les habitants d'avoir les moyens pour subsister ; mais également, pour les femmes, le droit d'être libres, y compris au sein de leurs propres familles. L'organisation atteint dans cette période plus de 35 000 membres de Villa El Salvador mais le mouvement s'étend à tout le pays. Dans ce contexte furent créés les « comedores populares » (« cuisines collectives » ou « cantines populaires ») et les « Comités du Vaso de Leche » (Comités du Verre de lait)<sup>560</sup>. Cette idée a été apportée par

<sup>560</sup> Le programme *Verre de lait* fut créé en 1985. C'est un dispositif gouvernemental d'aide alimentaire dont la gestion a été confiée aux municipalités avec l'objectif d'apporter un verre de lait (250cc de lait ou équivalent) aux enfants de 0 à 6 ans et aux femmes enceintes des quartiers défavorisés en zone rurale ou urbaine en donnant la priorité à ceux atteints de tuberculose ou malnutrition. La subvention est versée à la Mairie qui constitue un comité de pilotage avec des représentants de l'administration et les habitants qui s'organisent autour des « comités du verre de lait ». Sont également ciblés par ce programme les 7-13 ans et les personnes âgées atteintes de tuberculose.

les paysans des Andes : quand la nourriture manque, chaque famille met le peu qu'elle a dans la marmite collective et cela devient le repas de toute la communauté. Il est à noter que dès les origines de Villa El Salvador, des « *clubs de mères* » avaient été créés en lien avec des programmes d'aide alimentaire publics et privés impulsés par le gouvernement central et les églises catholique et protestante, mais au début des années 1980, avec la FEPOMUVES apparaissent les premiers *clubs de femmes*. Contrairement aux *clubs de mères*, fondés sur une approche philanthropique et instaurés "par le haut", les *clubs de femmes* étaient plus politisés (à gauche) et basés sur les pratiques autogestionnaires. Leur objectif était de valoriser et rassembler les femmes qui participaient dans les programmes assistentialistes (Œuvres Philanthropiques d'Assistance Sociale Adventiste-OFASA, Programme d'attention Médicale Intégrale-PAMI OFASA). Ces clubs surgissent au sein de chaque groupe résidentiel et seront articulés à la CICA (Coopérative Intégrale Autogestionnaire), devenue plus tard la CUAVES.

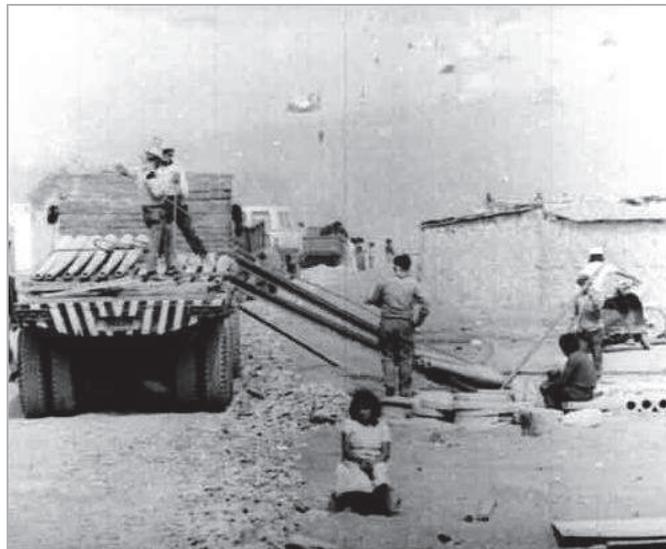


Les instances de consultation populaire  
Villa El Salvador  
Photos : Amigos de Villa



**Tableau 88**

<i>Connaissez-vous l'histoire de ce quartier ?</i>	Q
Non, je ne la connais pas et ça ne m'intéresse pas	-
Non, je ne la connais pas mais j'aimerais la connaître	4
Oui, je connais l'histoire de ce quartier, c'est important que les nouvelles générations la connaissent	36
Oui, je connais l'histoire du quartier mais ça n'intéresse pas les jeunes du quartier	-
TOTAL	40



**Photos : Amigos de Villa**

### PEROU : Les Cantines Populaires de Lima

Isolés dans leurs villages et confrontés à une misère grandissante, des millions de paysans péruviens rêvent d'un avenir meilleur pour leurs enfants. Dans leurs rêves, la capitale apparaît comme un paradis sur terre, un endroit où il fait bon vivre, où le travail est abondant et moins contraignant, et où éducation et loisirs sont accessibles à tous. Pour vivre ces rêves, ils abandonnent tout, terres, bêtes, communauté, pour aller s'installer à Lima, la capitale du Pérou. Mais cette ville est surpeuplée et pour ces migrants, le rêve, devenu aventure, s'achève dans le bidonville, là où la ville entasse ce qu'elle rejette, son trop plein : hommes et ordures.

Loin des promesses électorales, les gouvernements qui se succèdent n'arrivent pas à contrôler ces mouvements migratoires et baissent les bras face à la multiplication des bidonvilles et à la misère accablante de la majorité des péruviens qui sont obligés d'adopter des stratégies diverses pour survivre, certaines dans une logique de réussite individuelle, d'autres, dans une dynamique collective.

Il serait logique de penser que la pauvreté entraîne inévitablement, le découragement, l'éclatement de ces familles, mais ce n'est pas le cas, l'organisation traditionnelle de la paysannerie andine, caractérisée par la solidarité et l'entraide, a su s'adapter à chaque transformation de la société péruvienne.

La terre ne leur appartient pas : ils l'envahissent. L'emploi n'existe pas : ils l'inventent. Les logements sont insuffisants : ils construisent des bidonvilles. Les enfants ont faim : ils ressortent les gamelles communes et ils créent des *comedores populares* (cantines populaires). Comme au village, la moindre décision est prise en assemblée, chacun a droit à la parole et tout le monde vote, la démocratie s'impose comme le seul moyen de faire face aux problèmes quotidiens.

Dans ces bidonvilles, les cantines populaires ont été créées par des femmes, déracinées mais courageuses, qui ont choisi la voie de l'entraide et qui ne se résignent pas à la mort lente de leurs enfants. Elles existent depuis 1970, dans presque tous les quartiers populaires de Lima et dans les autres villes importantes du pays avec une double finalité : Faire face à la famine et renforcer les organisations populaires.

Une cantine populaire est avant tout, un groupe d'habitants, qui s'organisent avec un objectif commun, celui d'apporter un service de préparation et de distribution de repas pour les enfants et les ménages d'un quartier (bidonville ou tout autre quartier populaire). Pour créer une cantine populaire, le groupe se réunit tout d'abord pour parler du projet et de sa faisabilité, bien souvent ils ont le soutien des Travailleurs Sociaux et des associations qui ont déjà mis en place cette expérience dans d'autres quartiers. Sur le plan financier, le groupe doit s'appuyer sur ses propres moyens : cotisations, dons de ses membres et produit de la vente des repas. L'Etat verse aux mairies une enveloppe à distribuer entre les cantines populaires et plusieurs organisations non gouvernementales apportent aussi un soutien matériel à ce type d'expériences. Enfin, l'affluence de l'aide alimentaire internationale (CARITAS, OFASA), a également joué un rôle décisif.

Les Cantines Populaires sont l'œuvre des habitants des bidonvilles, dont l'action a dépassé aujourd'hui l'aspect alimentaire, leurs membres sont responsables de la conception et le pilotage de chaque projet, de la préparation des aliments et de la gestion du service. Elles sont devenues un véritable outil d'organisation et d'éducation populaire, des lieux où se construit au quotidien et sur le tas, une pratique démocratique très originale.



Photo : Amigos de Villa



Photo : CoT

<sup>561</sup> ORTEGA-TRUR Carola. *Développement Social Urbain et participation des habitants : Repenser la dimension communautaire du développement social*. Mémoire DESS. Université de Nancy II. Nancy, octobre 2000.

En 1973 les habitants s'organisent pour réaliser un auto-recensement. 109 165 personnes sont alors recensées. La même année, il est créé la première organisation des voisins, la Coopérative Intégrale Autogestionnaire (CICA), devenue plus tard la Communauté Urbaine Autogérée de Villa El Salvador (CUAVES), organisation qui, à travers un système de représentation territoriale et sectorielle, a mobilisé la population autour des grands enjeux de développement de la ville, son objectif étant de consolider les organisations populaires et de prendre en charge la gestion des problèmes de la nouvelle ville. Le plan d'occupation du sol, les infrastructures, les services collectifs (écoles, dispensaires, canalisations d'eau, éclairage public) furent ainsi conçus et mis en œuvre par les habitants et les organisations populaires.

Au départ, les chantiers étaient importants, tout était à faire : l'eau, l'électricité, la collecte des ordures, les moyens de transport, etc. La CUAVES devint l'âme du développement et l'expression de la société civile. On comptait sur la CUAVES pour le droit de parole, la mobilisation collective et la planification urbaine : une véritable expérience d'organisation populaire qui montre que la solidarité et l'entraide caractéristiques des communautés andines étaient transposées à Villa El Salvador par les habitants eux-mêmes (pour la plupart des migrants pauvres venus de la Sierra) et se trouveront pendant des années à la base de cette nouvelle organisation sociale. Ainsi, des délégués étaient élus annuellement dans chaque groupe résidentiel pour prendre en charge la santé, la condition des femmes, les sports, l'éducation et la culture et l'activité économique (production et commercialisation). Au fil du temps, la population va acquérir une large expérience dans la gestion de ses propres projets de développement. Tout est alors réalisé en chantiers collectifs (routes, écoles, égouts...) et un parc industriel verra le jour, actuellement il est en plein essor. La mise en route du budget participatif devient également un instrument de décision permettant de combiner démocratie représentative et démocratie participative. Au fil des années, la CUAVES constituera la colonne vertébrale de la ville, l'objectif étant que chaque personne résidant à Villa El Salvador soit associée à sa construction.

*« ...En général, les municipalités dirigent la communauté. A Villa el Salvador, au contraire, c'est la communauté qui a créé la municipalité. L'expérience a démarré avec presque rien, une centaine de personnes, employés ouvriers, des gens sans travail. Tous les projets de développement étaient élaborés et suivis par le groupe...si nous voulions un centre industriel, cela devait se décider avec les petits entrepreneurs. Pour les comedores populares, c'est la fédération des femmes de Villa el Salvador qui coordonnait tout... Il existait des commissions mixtes des groupes de travail qui fonctionnaient avec des budgets propres associant élus et dirigeants de la communauté ».*

*Michel AZCUETA, ancien Maire de Villa El Salvador<sup>562</sup>*

---

<sup>562</sup> Extrait de l'entretien avec Michel AZCUETA réalisé par Carola ORTEGA-TRUR. Villa El Salvador, janvier 2009



*Photo: Amigos de Villa*

S'en suivront de grandes manifestations qui parcourent les 20 km qui séparent Villa El Salvador du centre de Lima pour arracher aux pouvoirs publics, non sans mal, l'eau, l'électricité et l'éducation dont ils avaient besoin. Quelques mois plus tard, les premières écoles ouvrent leurs portes. Le gouvernement accordera un budget pour 5 salaires alors que 16 enseignants sont nécessaires. Par décision collective les 5 salaires sont versés dans un pot commun, puis, répartis à parts égales entre tous les enseignants. Ils font alors classes dans des écoles de paille. En 1983, Villa el Salvador se détache de la municipalité de Lima et peut élire son propre maire, le premier étant M. Michel AZCUETA qui s'engagera dans la création des bases de la nouvelle forme de gouvernance associant participation citoyenne et démocratie représentative. Il reconnaîtra la CUAVES comme la plus importante organisation des habitants et partenaire privilégié de la Mairie. L'organisation de la ville se modifie: le pouvoir est partagé entre l'organisation communautaire de la population et la municipalité.

*« ...Pour ce premier mandat il était important de mettre en œuvre un Plan de Développement Intégral et de créer des organismes de coordination permettant aux élus municipaux de travailler aux côtés des organismes représentatifs des habitants afin d'assurer la participation de toute la population »<sup>563</sup>*

*Michel AZCUETA*

Ces pratiques inédites d'autogestion et de démocratie participative ont permis à Villa El Salvador d'obtenir deux prix internationaux. Le premier fut « *Le prix Prince des Asturias* » octroyé par le gouvernement espagnol, en 1986 et le prix « *Ville Messagère de la Paix* » accordé par l'ONU en 1987. De même, des personnalités du monde entier ont visité cette ville dont le Pape Jean-Paul II, en janvier 1985. Il se rendra à Villa El Salvador entre autres, pour « rappeler à l'ordre » les chrétiens qui protestaient et se levaient contre la misère dans cette ville, dont des prêtres catholiques. L'un des pionniers interrogés dans le cadre de cette enquête relate :

---

<sup>563</sup> Extrait de l'entretien avec Michel AZCUETA réalisé par Carola ORTEGA-TRUR. Villa El Salvador, janvier 2009

« *Le Pape est venu ici à Villa, il y avait deux millions de personnes venues de tous les coins du pays..ici... vous vous imaginez l'ampleur de la rencontre... il avait préparé un discours, nous l'avons vu sortir un papier ; mais nous lui avons dit : Saint Père, nous avons faim, nous souffrons d'une grande misère et de voir nos enfants mourir de faim , mais malgré tout nous continuons à croire en Dieu ... il s'y attendait pas...il a été obligé de ranger son discours, il a improvisé, il a dit en citant le « notre père » (prière) : donne-nous notre pain de ce jour il a ajouté, pour le bien du Pérou, les quartiers populaires ne doivent pas manquer de pain quotidien, parce que c'est un droit », je suis ému chaque fois que j'en parle... il avait compris notre combat et d'une certaine façon il devenait légitime aux yeux de tout le monde... »*

*Un membre de l'association Amigos de Villa »*

Toutefois, dans les années 1980 et 1990, le modèle de développement et de démocratie participative qui avait fait la réputation de Villa El Salvador fut mis à mal par plusieurs facteurs qui vont contribuer à son affaiblissement.

En premier lieu, la population a été confrontée aux effets de la crise de l'économie péruvienne, persistante depuis 1975. En 1990, le Président Alberto FUJIMORI<sup>564</sup>, met en place une réforme économique ultralibérale (ouverture des frontières, réforme fiscale et privatisations tous azimuts, le plan d'austérité appelé FUJICHOC) qui n'avait pas été sans résultats, notamment en matière de croissance : En 1990, l'hyperinflation était de l'ordre de 7.500%, elle est tombée à 15,4% en 1994, les prévisions officielles pour 1997 en matière d'inflation sont de 6%. Après s'être acquitté d'une dette impayée depuis 1984, ce pays a accepté les programmes du FMI et de la Banque Mondiale comme aucun autre pays latino-américain ne l'avait fait<sup>565</sup>.



Le Programme du Verre de Lait



Photos / Amigos de Villa

Toutefois, ce plan d'austérité a accentué la précarisation des emplois et la chute des revenus plongeant de milliers de péruviens dans la misère et le désespoir. Selon le Rapport Mondial sur le Développement Humain (1996) du PNUD<sup>566</sup>, 52% de la population

<sup>564</sup> Alberto Kenya Fujimori (né le 28 juillet 1938 à Lima, Pérou) est un homme politique péruvien d'origine japonaise, président de la République du 28 juillet 1990 au 22 novembre 2000 (il a été réélu en 1995) . Accusé de corruptions, de meurtres et de violations des droits de l'homme il s'est exilé à l'étranger pendant six ans avant d'être extradé vers le Pérou et condamné, en 2009, à 25 ans de prison<sup>1</sup>.

<sup>565</sup> L'Humanité. du 20/12/1996. [En ligne : <http://www.humanite.fr/node/159749>]

<sup>566</sup> <http://hdr.undp.org/fr/content/rapport-sur-le-d%C3%A9veloppement-humain-1996>

urbaine et 72% de la population rurale au Pérou vivaient en 1990 en deçà du seuil de pauvreté. Le Pérou comptait alors l'un des plus forts taux de mortalité infantile d'Amérique Latine (64 pour mille) en raison notamment de la malnutrition. Fin 1994, le salaire minimum touché par la moitié de la population était de 261 soles (environ 600 francs). Or, le panier de la ménagère pour une famille type péruvienne (un couple avec quatre enfants) coûtait près du double. Difficile de vivre dans ces conditions. C'est en réponse à cette situation que se sont multipliées, d'une part, les activités informelles, les micro-entreprises et d'autres initiatives économiques de la population (Le projet du parc industriel de Villa El Salvador avait vu le jour dans ce contexte) et d'autre part, des stratégies de survie alimentaire dont les *comedores populares* et les comités du *vaso de leche* (verre de lait)<sup>567</sup>. Le gouvernement de Fujimori fut également marqué par le discrédit de l'ensemble de la classe politique péruvienne et l'instauration d'un régime autoritaire qui fomentera la corruption et aggravera la crise des institutions publiques. Il contribuera à la désorganisation de la population entraînant une crise du gouvernement municipal à Villa El Salvador.

En deuxième lieu, la ville a été frappée par la violence terroriste du mouvement *Sendero Luminoso* (Sentier Lumineux) qui, outre ses objectifs politiques de déstabilisation de l'Etat, visait à supprimer le modèle de développement et de démocratie locale qui avait fait la réputation de Villa El Salvador. Il est à noter que selon la *Commission de la Vérité et de la Réconciliation*<sup>568</sup>, la vague de violence qui a secoué le pays entre 1980 et 2000 entraînera la mort d'environ 69 280 péruviens. Dirigé par Abimael Guzman, au début des années 90, le *Sentier Lumineux* avait étendu ses activités dans les centres urbains, particulièrement à Lima et Villa el Salvador. Le mouvement cherchait à imposer la terreur et à avoir le contrôle des "ceintures de fer", c'est-à-dire des *barrios marginales* qui entouraient la capitale, centre du pouvoir. Ce contrôle était devenu pour l'organisation décisif car il permettait d'encercler les autorités nationales avant de procéder à «*l'assaut final*»<sup>569</sup>. Pour les «*senderistes*» il était impératif d'agir dans cette ville, d'une part parce que sa notoriété internationale permettait de donner à leur action une plus grande diffusion et d'autre part, parce que le fait de *gagner à la cause terroriste* les habitants de Villa El Salvador détruirait le symbole de solidarité et de développement participatif qu'on lui attribuait, cette sorte de

---

<sup>568</sup> La *Commission de la Vérité et de la Réconciliation (CVR)* était chargée principalement d'élaborer un rapport sur le conflit armé péruvien entre 1980 et 2000. Elle a été créée en 2001 par le président de transition Valentín PANIAGUA et formée par divers membres de la société civile. Son président était Salomón Lerner Febres, alors recteur de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En plus de ses recherches sur la violence armée du Sentier Lumineux et du Mouvement Révolutionnaire Tupac Amaru (MRTA), elle a cherché à analyser les racines profondes de cette violence et a enquêté sur la répression militaire contre ces guérillas. Pour cela, elle a recolté le témoignage de 16985 personnes et a organisé 21 audiences publiques avec les victimes de la violence auxquelles plus de 9500 personnes ont assisté. Le rapport final de la Commission a été rendu public le 28 août 2003 devant le président péruvien Alejandro Toledo.

« 3<sup>ème</sup> voie » pour les péruviens, entre la répression des gouvernements de droite et le terrorisme. De même, le système d'autogestion constituait de leur point de vue une trahison dans la mesure où il contribuait à amortir le choc des inégalités sociales retardant ainsi la révolte des masses populaires.

Enfin, Villa El Salvador était le « bastion » de la *gauche unie*, coalition des partis de la gauche modérée, accusée de trahir le peuple en participant à un système politique corrompu. La ville est donc prise entre deux feux : ceux des attentats du Sentier Lumineux, et ceux de la police qui, violemment, faisait irruption dans les maisons de ses habitants et arrêtait n'importe qui, surtout des innocents au nom de la lutte contre le terrorisme. Ainsi, de nombreux attentats y sont perpétrés au début des années 1990, ils coûteront la vie à de nombreux dirigeants et militants associatifs, en particulier à María Elena MOYANO, remarquable leader de la Fédération des femmes de Villa El Salvador, Maire adjoint et figure emblématique de la lutte pour la paix et la justice sociale.

Dans les années 1990, Villa El Salvador commence sa reconstruction avec des ménages repliés sur eux mêmes ainsi que des organisations populaires affaiblies par la violence terroriste et celle de l'armée péruvienne. En 1993, la *gauche unie* perd les élections municipales.

Il est à noter que dans cette même période est observé un regain de la tradition populiste. En effet, les présidents de l'époque, Alan García et Alberto Fujimori, au pouvoir de 1985 à 1990 pour le premier, et de 1990 à 2000 pour le second, mettent en place des relations *clientélistes*<sup>570</sup> avec les quartiers populaires, par le biais de programmes sociaux tels que le PAIT (Programme d'aide au revenu temporaire) d'Alan García ou le PRONAA (Programme national d'assistance alimentaire) d'Alberto Fujimori, qui contribueront à affaiblir les dynamiques collectives et les démarches participatives dans les quartiers défavorisés dont Villa El Salvador.

En effet, ces programmes sociaux visent à assurer à leur promoteur un soutien populaire et un plus grand contrôle sur les gouvernements locaux (municipalités)<sup>571</sup>.

Le cas du PRONAA (devenu QUALI WARMA avec le gouvernement de Humala) est révélateur: ce programme dépendait directement du "Ministère de la Présidence.

sorte de secrétariat personnel d'Alberto Fujimori et deuxième ministère en termes budgétaires après le ministère de l'Economie.

---

<sup>570</sup> BURGOS-VIGNA « L'évolution de l'action collective à Villa el Salvador (Lima) : de la communauté autogérée au budget participatif », *Mondes en développement* 4/2003 (n° 124), p. 113-130. [En ligne : [www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-113.htm](http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2003-4-page-113.htm)].

<sup>571</sup> BURGOS-VIGNA. Ibid.

Ce ministère permettait au chef de l'État d'associer directement son nom à la mise en œuvre de projets, comme la construction d'écoles ou de routes. Le PRONAA, qui était l'un des nombreux programmes financés par le ministère de la Présidence, gère exclusivement le domaine de l'assistance alimentaire.

Il s'agissait pour Fujimori de contrôler les milliers de cantines populaires apparues dans le pays pendant la décennie 1980 en leur faisant parvenir directement des vivres, contournant les institutions qui faisaient auparavant office d'intermédiaires, et notamment les municipalités.

Mais ce programme devient rapidement une arme politique pour le chef de l'État, qui l'utilise comme moyen de pression sur les femmes travaillant dans les cantines populaires. Ces dernières sont fortement incitées à se mobiliser en faveur de Fujimori lors de manifestations d'appui au gouvernement ou lors de célébrations comme l'anniversaire du président. A Villa el Salvador, les femmes des cantines populaires n'échappent pas à ce chantage. La relation directe instaurée par le chef de l'État avec elle avait en outre, d'autres conséquences directement visibles sur le tissu social de Villa et qui remettent en cause les relations entre certains acteurs de la communauté. En effet, Villa el Salvador compte deux grands groupes d'organisations de femmes : d'un côté, les clubs de mères, qui disposent des cantines populaires aidées par le PRONAA; de l'autre la FEPOMUVES, associée à la municipalité du district, notamment dans le cadre de la gestion d'un autre programme lancé par la mairie de Lima, le Verre de Lait. La politique de promotion des cantines populaires menée par le gouvernement provoque alors une confrontation entre ces deux groupes d'acteurs. Les cantines étaient sous pression, celles organisées par le PRONAA et les bénéficiaires étaient obligés de soutenir le gouvernement tandis que les cantines autogérées de la FEPOMUVES ne recevaient plus l'aide des ONG depuis la mise en œuvre du PRONAA.

**Encadré 42**  
**QUALI WARMA (Ex PRONAA)**



Qali Warma est une expression quechua qui veut dire « enfant en bonne santé ». Elle a été utilisée par le régime d'Ollanta HUMALA pour donner un nom au Programme gouvernemental d'alimentation scolaire qui a remplacé le PRONAA et dont l'objectif est d'apporter au sein des établissements scolaires, une alimentation gratuite de qualité aux enfants scolarisés ( à partir de 3 ans) dans les niveaux initial et primaire contribuant ainsi à améliorer l'attention et l'assiduité des élèves, ainsi que leur implication dans la vie scolaire. Il est basé sur la *cogestion locale* impliquant les des parents d'élèves, enseignants, représentants du ministère et des acteurs du secteur privé dans les différentes phases du programme.



Source: [http://www.qw.gob.pe/?page\\_id=2](http://www.qw.gob.pe/?page_id=2)

Ainsi, par le biais du PRONAA, le gouvernement parvint à affaiblir la dynamique collective de ces acteurs qui avaient forgé ensemble l'une des expériences d'entraide les plus originales de Villa El Salvador

**Encadré 43**  
**BUDGET MUNICIPAL ET PARTICIPATIF**  
**DE VILLA EL SALVADOR**

En 2000, le gouvernement municipal de Villa El Salvador décide d'utiliser le budget participatif comme un instrument de décision et de gestion démocratique pour l'usage des ressources assignées au budget municipal en fonction du Plan intégral de développement du district.

Cette décision s'inspire des expériences développées depuis 1989 à Porto Alegre et dans d'autres villes en Amérique Latine. Elle coïncide avec la préoccupation de renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de la gestion urbaine, en combinant l'exercice de la démocratie représentative et la démocratie participative. Pour mettre en pratique le budget participatif, la municipalité de Villa El Salvador accepte d'assigner chaque année à cet effet un pourcentage du Fond de compensation municipal, qui correspond aux transferts du gouvernement central destinés aux projets d'investissement de chaque municipalité. Ce pourcentage est fixé à 35% à partir de l'année 2000. Le budget prévoit également un apport de la communauté, sous la forme de travail, matériaux et services, principalement, équivalent à 20 % du projet.

Le montant total ainsi défini est réparti entre les différents territoires du district, tenant compte des critères suivants : volume de la population, niveau de pauvreté, contribution fiscale et participation sociale.

Une fois établie la répartition territoriale du budget, le gouvernement municipal convoque la population et les organisations du district à participer au processus de formulation, approbation, exécution et évaluation de projets financés par le budget participatif. Le montant total assigné chaque année au budget participatif de Villa El Salvador est très limité, et ne peut couvrir jusqu'à présent que des projets très modestes. Cependant ces projets qui répondent à des nécessités locales concrètes formulées par la population sont clairement reliés au Plan intégral de Développement.

Les initiatives du gouvernement local de Villa El Salvador dans le domaine de la planification du développement et le budget participatif font partie d'un processus politique plus ample que vit le Pérou, marqué par la « transition démocratique » post Fujimori, dont un des thèmes les plus importants concerne la décentralisation. La Loi organique des municipalités promulguée en 2003 par le gouvernement d'Alejandro Toledo exige de la part des autorités locales l'élaboration concertée d'un Plan de Développement et la mise en place d'un budget participatif comme condition pour le transfert des ressources du gouvernement central. Cette même condition est exigée des gouvernements régionaux.

Source : Denis SULMONT, DIAL Alter Infos<sup>572</sup>

---

<sup>572</sup> SULMONT Denis. Intervention au Forum « *Les alternatives latino-américaines* » organisé par DIAL à Lyon les 23 et 24 avril 2004. Dial – Diffusion d'information sur l'Amérique latine – D 2737. AlterInfos - América Latina [En ligne : <http://www.alterinfos.org>].

## 2.5 L'ORGANISATION DES FEMMES A L'EPREUVE DE LA COOPTATION ETATIQUE ET DE L'AFFAIBLISSEMENT DE LA SOLIDARITE

Si l'on tient compte du fait que la moitié de la population de Lima vit sous le seuil de pauvreté, voire très en deçà, l'analyse du processus de construction de la citoyenneté des femmes ne peut pas se faire sans tenir compte de la dynamique des *barriadas* liméniennes et du cheminement des milliers de péruviennes qui habitent les collines de sable entourant la capitale. Pour ce faire, cette recherche se centrera sur les cantines populaires qui constituent une forme originale d'organisation des femmes face à la pauvreté<sup>573</sup>. Le pilotage de ces organisations a été basé sur la création d'une *Commission Nationale des Comedores Populares*, puis, d'une *Fédération des Comedores Populares de Lima Métropolitaine*. Dans les années 1980 et 1990, ces deux organisations ont joué un rôle important dans la mobilisation des femmes des quartiers défavorisés.

En raison principalement de la stratégie du gouvernement de Fujimori visant à coopter et à détruire les organisations autogestionnaires de ces quartiers, la Commission Nationale et la Fédération des *Comedores Populares* n'arriveront pas à aller au-delà de leurs revendications relatives au droit à l'alimentation et à la participation des habitants à la gestion des aides publiques alimentaires. Ainsi, ces organisations n'atteindront pas complètement les objectifs qu'elles s'étaient fixés en matière d'amélioration des conditions de vie des populations des *barriadas*. De même, elles ne réussiront pas à s'adapter aux bouleversements sociaux imposés par le régime de Fujimori.



Maria Elena Moyano, Villa El Salvador

Principale leader de la Fédération des Femmes de Villa El Salvador (FEPOMUVES) et de la Fédération des Comedores Populares, elle fut assassinée dans un attentat organisé par le mouvement Sentier Lumineux

(Photos : Amigos de Villa)

<sup>573</sup> ROUSSEAU Stéphanie. *La organización de las mujeres en la barriadas : La cooptación desde el Estado y el agotamiento de la solidaridad*. In *Mujeres y ciudadanía*. IEP, Lima, Febrero 2012. pp. 138-178.

Les années du régime néo populiste de Fujimori aboutirent à l'affaiblissement, voire à la destruction des organisations sociales, syndicales et politiques, dont les *comedores populares*.

Le chaos provoqué dans les quartiers pauvres par la violence politique du gouvernement et par celle du Sentier Lumineux, l'ampleur de la crise économique consécutive à l'application du plan d'austérité du gouvernement (« *Fujichoc* » ) et la réorganisation des programmes publics d'aide alimentaire (dont le PRONAA) en tant que stratégie clientéliste centralisée et contrôlée par l'Etat, contribueront également à l'essoufflement des organisations populaires et de la solidarité. Cet essoufflement et la désertion progressive des femmes des fédérations, sous la pression du PRONAA, peut également s'expliquer par la montée de l'individualisme au Pérou comme conséquence de la politique économique néolibérale et par la disparition des acteurs politiques traditionnels. Ces facteurs peuvent aider à comprendre également la volonté de la haute direction de la fédération de collaborer avec les administrations en échange d'un majeur pouvoir politique personnel au sein du gouvernement local ou central. Après la défaite et l'arrestation de l'ex-président Fujimori, il faudra des années pour observer un véritable regain de l'activité des *comedores populares*.

Enfin, si l'expérience d'organisation des femmes péruviennes des quartiers défavorisés ne peut pas se réduire aux seuls *comedores populares*, ces derniers sont reconnus par tous les spécialistes comme une forme novatrice de participation politique des habitants de ces quartiers.

## **2.6 Le difficile passage à la démocratie représentative**

Le chemin parcouru par ces *bâtisseurs du désert* est unique au monde, leur organisation s'est structurée à partir d'un projet autogestionnaire fondé sur la coopération et l'entraide et qui a su s'articuler à un projet de développement global donnant lieu à une structure urbaine ordonnée, ainsi qu'à un pôle d'activités productives et commerciales à partir des petites entreprises réunies autour d'un parc industriel autogestionnaire. L'expansion urbaine a rendu nécessaire le passage du *barrio marginal* au district reconnu officiellement ainsi qu'à la formation d'un gouvernement municipal qui a introduit une nouvelle forme de participation et de représentation politique de la population. Plutôt que de s'opposer à l'autogestion communale dont l'originalité avait contribué à la réputation de Villa El Salvador, le nouveau système d'organisation politique a cherché à associer cette dernière à son action. Cette expérience montre également la portée et les limites d'un processus autogestionnaire d'aménagement de l'espace urbain à l'échelle d'une région

entière inséré dans une société qui fonctionne selon les règles de l'économie de marché. Ainsi, malgré tous les acquis (454 114 habitants, de nombreux ménages qui souhaitent s'y installer sans pouvoir réaliser leur projet en raison du manque de place pour créer de nouveaux logements. Une centaine d'écoles, 3 universités, 700 cantines populaires, 10 000 commerces, une zone industrielle avec 3 000 petites entreprises industrielles, 1 000 entreprises de services une zone agricole aménagée en plein désert qui utilise les eaux usées traitées et une zone touristique au bord du Pacifique) la situation matérielle de la majorité des habitants reste précaire et elle n'est pas très différentes de celles des autres bidonvilles de Lima. Avec le temps, sous la pression exercée par les problèmes socio-économiques du pays et par les crises économiques et politiques récurrentes, l'articulation entre la démocratie participative et la démocratie représentative se fait difficilement conduisant à l'affaiblissement de ce qui a été la force de ses habitants : les pratiques de solidarité et d'entraide.



Villa El Salvador

Photo : CoT

## 2.6 Villa El Salvador aujourd'hui

Malgré toutes les évolutions, Villa El Salvador fait encore partie des zones urbaines les plus pauvres de la capitale péruvienne comme le montre le tableau suivant. Désormais, ses habitants doivent relever de nouveaux défis : La lutte contre la délinquance galopante des jeunes, l'accentuation de la pauvreté, l'amélioration des conditions de vie de nouveaux ménages qui s'installent dans des zones non urbanisées sans aucun confort , la réactivation de la CUAVES, la recherche de nouveaux outils de consultation populaire (les « cabildos abiertos » associant élus locaux, organisations populaires et habitants, ne sont plus un outil de gouvernance). Par ailleurs, si les forts sentiments d'appartenance au groupe et les relations sociales caractérisées par la solidarité et l'entraide sont encore présents, face à la pauvreté grandissante, les stratégies individuelles de survie semblent prendre le pas sur les démarches collectives. Ainsi, les démarches participatives des pionniers ont laissé la place au jeu politique propre au modèle *démocratique républicain* de la société péruvienne. Les Maires sont élus au suffrage universel et les tensions entre les opposants et les défenseurs de l'équipe municipale font parfois oublier les préoccupations quotidiennes des habitants. Les personnes interrogées se plaignent d'un fonctionnement

lourd et bureaucratique de l'administration municipale qui étouffe à leurs yeux les démarches participatives d'antan. La CUAVES n'a plus le rôle important qu'elle avait auparavant. Son déclin n'est pas sans lien avec l'action de la municipalité qui couvre une grande partie de ses anciennes attributions; toutefois, elle continue à agir avec l'objectif de continuer à être la source et l'inspiration d'initiatives locale novatrices et solidaires dans la ville.



**Parc Industriel de Villa El Salvador**

**Tableau 89**  
**TABLEAU COMPARATIF DES BIDONVILLES ET DE DEUX QUARTIERS RESIDENTIELS**  
**DE LIMA**

	Villa El Salvador	Lima (Centre-Ville)	San Isidro	El Agustino	Comas	Villa Maria del Triunfo
Population totale (2011)	427466	291849	57345	189332	515248	419090
0-6 ans	57 787	28834	3765	23992	62449	55559
7-13 ans	66 035	33564	4468	26725	72316	61638
60 et plus	28440	41509	13251	16183	51194	33808
Population en âge de travailler PET (2007)	279611	240343	50307	135639	369331	280277
Pauvreté monétaire Totale (2009)	25.9%	12.3%	0.6%	22.1%	22.3%	21.1%
Pauvreté extrême (2009)	1.3%	0.5%	0%	1%	1.1%	0.8%
Malnutrition Chronique < 5 ans	7.4%	4.4%	1%	8.3%	5.6%	7.2%
Analphabétisme < 15 ans	2.2%	1.4%	0.3%	2.8%	1.9%	2.5%
Taux de mortalité infantile (1/1000)	11.2	10.8	10.2	11.3	11	11.1
Taux Global de fécondité	2.44	2.3	2.14	2.46	2.37	2.41
Foyers sans électricité	7%	1.1%	0%	2.9%	2.6%	10.7%
Foyers sans services hygiéniques	19.3%	2.8%	0.1%	3.7%	9.5%	24.3%
Foyers sans eau potable	19.7%	3.8%	0.2%	5.5%	10.7%	25%
Population avec une formation supérieure	13.9%	21.6%	47.8%	10.7%	18.6%	11.2%
Population avec ressources propres	32.1%	79.7%	99.5%	57.8%	43%	28.2%

**BIDONVILLES**

**QUARTIERS RESIDENTIELS**

**Tableau 90**

<i>Que pensez-vous du quartier ?</i>	Q
Un quartier agréable à vivre, malgré les problèmes (insécurité, mauvaise réputation, dégradation des logements)	32
Ce quartier n'est pas agréable à vivre (trop d'insécurité pour nos enfants, logements mal isolés, et insalubres (cafards))	8
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>

Villa El Salvador 2011

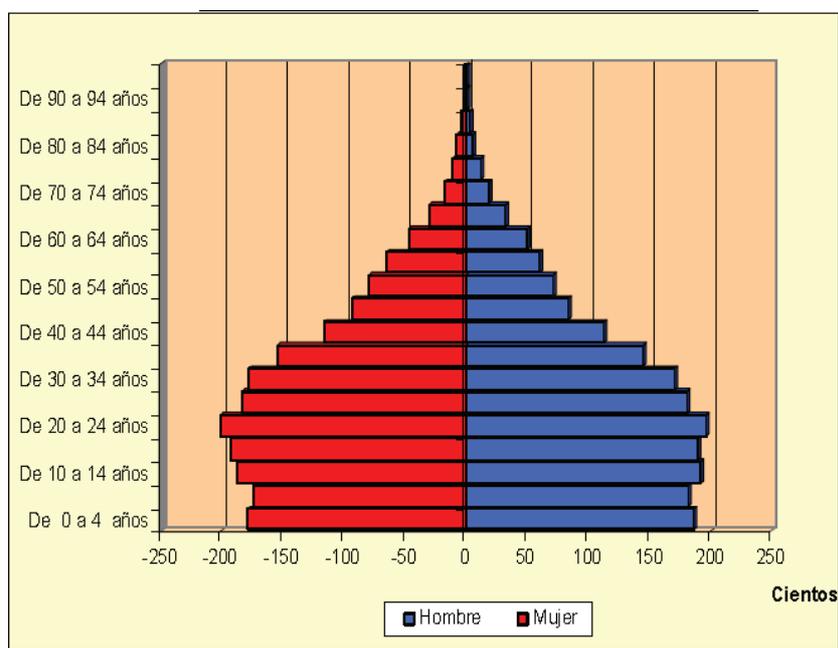
Photo CoT

**Tableau 91**

<b>Indicateurs</b>	<b>Année Recensement</b>	<b>Villa El Salvador</b>
Superficie (Km <sup>2</sup> )	2012	35.5
Population	2014	454 114
Total hommes	2014	224 105
Total femmes	2014	230 009
0 a 14 años	2013	125 600
15 a 64 años	2013	300 568
65 ans et plus	2013	19 021
Malnutrition chronique (<5 años)	2009	7.4%
Population en âge de travailler	2007	279 611
PEA	2007	164 596
PEA avec activité	2007	165 489
PEA sans activité	2007	7 464.0
Foyers avec : eau potable	2007	57 339
Foyers avec : téléphone fixe (%)	2007	59.0%
Foyers avec : téléphone portable(%)	2007	74.7%
Pauvreté Monétaire (%)	2009	25.9%
Personnes analphabètes	2007	121 377

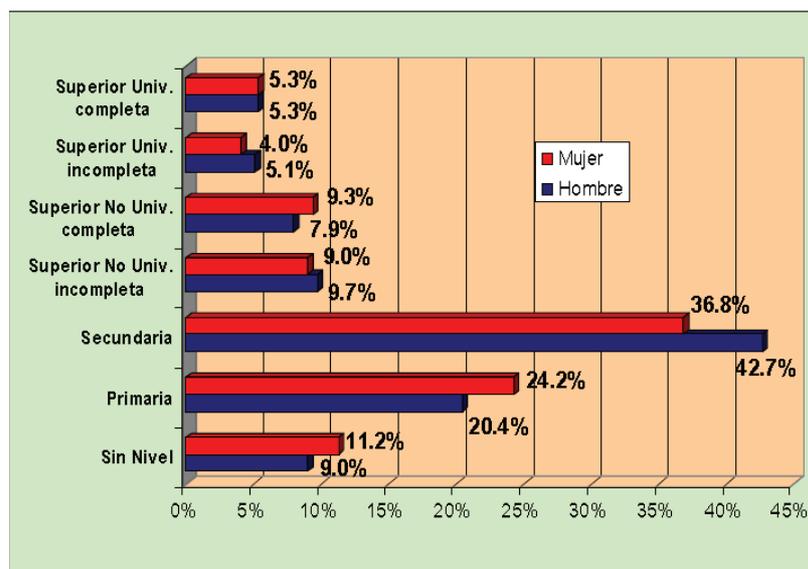
Source: INEI

**Tableau 92**  
**Répartition de la population de Villa El Salvador par âges**



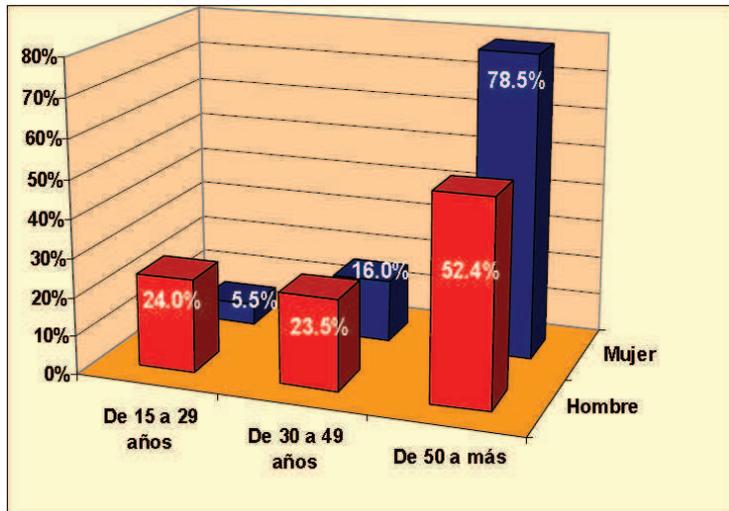
Source : INEI Censo XI de Población y VI de Vivienda, 2007  
Traitement Observatorio Socio Económico Laboral de Lima Sur

**Tableau 93**  
**La population de Villa El Salvador selon le niveau de qualification**



Source : INEI Censo XI de Población y VI de Vivienda, 2007  
Traitement Observatorio Socio Económico Laboral de Lima Sur

**Tableau 94**  
**Population de plus de 15 ans analphabète**

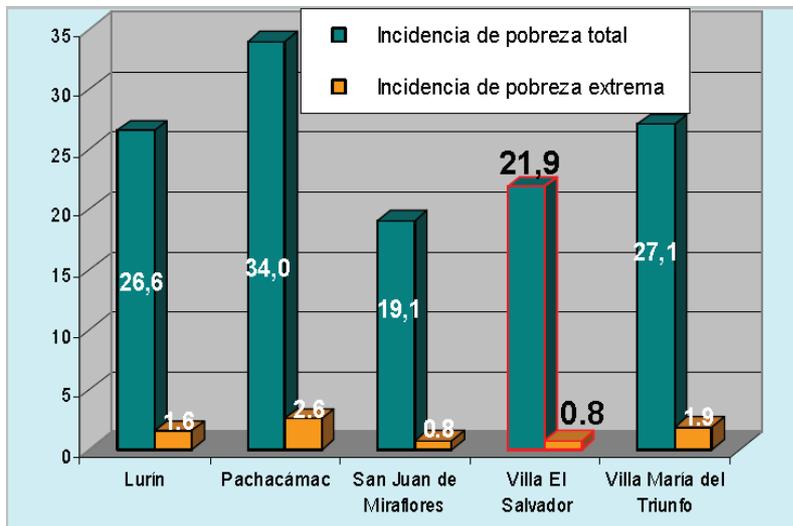


Source : INEI Censo XI de Población y VI de Vivienda, 2007  
Traitement Observatorio Socio Económico Laboral de Lima Sur

Population de + de 15 ans :  
271 780

Analphabètes :  
5 995

**Tableau 95**  
**Pauvreté Monétaire**



Source : INEI Censo XI de Población y VI de Vivienda, 2007  
Traitement Observatorio Socio Económico Laboral de Lima Sur

Population recensée :  
381 790

Pauvreté :  
Revenu inférieur à un panier de consommation de base

Extrême pauvreté :  
Revenu inférieur à un panier alimentaire de base

Revenu per capita  
S/. 473,8

**Tableau 96**  
**LES FAMILLES INTERROGÉES DANS LE CADRE DE CETTE THESE**

Caractéristiques des familles interrogées	Q
<i>Composition Familiale</i>	
Couple avec enfants	16
Couple sans enfants	3
Personne seule avec enfants	20
Personne seule sans enfants	1
<i>Taille du ménage</i>	
Ménage > 3 membres	1
Ménage 3 à 6 membres	15
Ménage 7 à 10 membres	18
Ménage < 10 membres	6
<i>Situation du chef de famille</i>	
Femme au Foyer	20
Emploi informel (vendeur ambulant et autres)	11
Employé (Contrats précaires)	2
Ouvrier (Contrats précaires)	4
Retraité	3
<i>Confort du logement</i>	
Eau, électricité, toilettes	38
<i>Nb. moyen des pièces par logement</i>	
1 seule pièce, aucun aménagement, aucun confort	2
2- 3 pièces	3
4-5 pièces	30
6 pièces et +	7
<i>Ancienneté dans la ville</i>	
1971-1980	31
1981-1990	5
1991-2000	2
2000-2009	2

Dans le tableau précédent nous observons que parmi les familles interrogées dans le cadre de cette recherche prédominent les ménages arrivés à Villa El Salvador dans les années 1970 qui ont donc connu la fondation du quartier et son évolution. Les autres catégories prédominantes sont les familles nombreuses et les personnes seules avec enfants. Par ailleurs, 15% des chefs de famille déclarent avoir un emploi même s'il est rarement stable (la plupart réalise, en complément, d'autres travaux, leurs revenus étant insuffisants : chauffeur de taxi) et la grande majorité vit de la vente ambulatoire.

La majeure partie des logements visités sont des « logements en dur » (ciment) pour la plupart avec des pièces en attente de finition et qui n'ont pas suivi les évolutions de la population, en croissance constante. Des abris de fortune sont ainsi observés dans les zones où l'urbanisation est récente. Par ailleurs, chaque logement s'est densifié avec l'entrée à l'âge adulte des enfants et au fur et à mesure qu'ils se sont mariés et fondé leurs propres familles, n'ayant pas des moyens pour acquérir leurs propres logements ils sont restés avec leurs parents. Cela a entraîné un processus de « todification » des logements. Ainsi, certains accueillent en 4 pièces (séjour et cuisine compris), une famille de 10 membres.

**Tableau 97**

<i>Concernant votre situation financière, diriez-vous que...</i>	<b>Q</b>
Vous vous en sortez mais avec du mal	10
C'est dur, c'est toujours très difficile pour vous	28
Il m'arrive de ne pas manger pendant 2 ou 3 jours	2

**Tableau 98**

<i>Diriez-vous que l'on est en situation de pauvreté lorsque ...</i>	<b>Q</b>
On ne peut pas avoir une alimentation saine et équilibrée	40
On vit sans électricité eau, assainissement...	40
On n'a pas accès aux activités culturelles	10
Se soigner, acheter des médicaments	20

Tableau 99

<i>Avez-vous du mal à ...</i>	<b>Q</b>
Vous nourrir tous les jours (2 repas par jour)	40
Payer les charges courantes : maison, électricité, eau, assainissement	40
Accéder à des activités culturelles et de loisir pour vous et votre famille	40
Vous soigner, acheter des médicaments, des lunettes, des prothèses	40

L'ensemble des personnes interrogées déclarent avoir des conditions de vie difficiles, ils ont du mal à subvenir à leurs besoins essentiels (se nourrir, se loger, se soigner, accéder aux loisirs). La majorité attribue ces difficultés d'une part à l'augmentation des prix des aliments et services de base et d'autre part au fait que leurs ressources ne permettent pas de couvrir les dépenses de base, c'est-à-dire le coût un panier alimentaire<sup>574</sup> ainsi que des biens et des services de base.

*« ... je ne peux pas vous dire combien ont peut gagner par mois... il y a des jours où nous n'avons rien ...si j'arrive à vendre mes plats dans la rue je peux me faire entre 10 et 15 soles par jour ... c'est la journée parfaite...mais nous sommes 6 à la maison, dont deux étudiants, il leur faut de l'argent pour le bus et l'argent de poche... on s'en sort pas... »*

*Ramon, 38 ans, commerçant ambulant, marié, 4 enfants*

*« C'est dur pour nous, nous sommes 4 à la maison, mon mari travaille dans une usine mais son salaire (200 soles) part en quelques jours, on paie ce que l'épicier nous avance chaque mois et il ne reste plus rien... avant on s'en sortait, j'étais infirmière chez des particuliers, mais j'ai perdu mon emploi, je cherche mais je ne trouve pas ... »*

*Miriam, 48 ans, mère au foyer*

Tableau 100

<i>Comment était votre situation il y a un an ?</i>	<b>Q</b>
Meilleure	2
Identique	26
Pire	11
Ne précise pas	1

Pour la grande majorité la situation de privation matérielle est identique à celle qu'ils avaient connue l'année précédente. Pour 27% il s'agit d'une dégradation de leur situation, tandis que 5% semblent connaître une amélioration.

<sup>574</sup> Le panier alimentaire de base (Canasta Básica) s'élève, à S/. 260 mensuels per cápita (2012)

Tableau 101

<i>Vous est-il déjà arrivé de vous dire que vous étiez pauvre ?</i>	Q
Non, il y a des gens plus malheureux que moi	35
Oui je n'y arrive pas, je suis pauvre	10

Le degré d'auto-perception de la pauvreté des personnes interrogées est en contraste avec la situation matérielle difficile des habitants. Malgré les carences matérielles qu'ils déclarent et qui sont confirmées par les observations effectuées lors de la réalisation de l'enquête, 87% ne se considère pas comme pauvres. En revanche ils reconnaissent les signes de pauvreté chez leurs voisins y compris les plus proches.

*« ...moi ?, je ne suis pas pauvre je n'ai pas beaucoup d'argent, 40 soles par jour, et encore, mais je ne suis pauvre, il y a pire que moi...allez-voir à côté près du secteur 6 ... lomo de corvina...des gens sans eau, sans électricité... là c'est de la pauvreté... »*

*Miguel, chauffeur de taxi*

*« le gouvernement dit qu'on est pauvre quand on a moins de 250 soles, mais même avec 300 soles par mois on ne peut pas vivre ... et ça c'est les gens qui nous gouvernent, il faudrait qu'ils viennent vivre ici pour voir qu'il faut au moins 900 soles par mois pour manger et avoir un toit correct ... »*

*Marcos, marié, retraité*

*« nous n'avons peut-être pas beaucoup d'argent mais nous avons notre dignité, ce n'est pas parce qu'on est pauvre qu'on doit nus cataloguer de voleurs ou de fainéants, moi je ne tends pas la main, je me lève à l'aube pour à Lima vendre mes marchandises... »*

*Juan, 25 ans, vendeur ambulant*



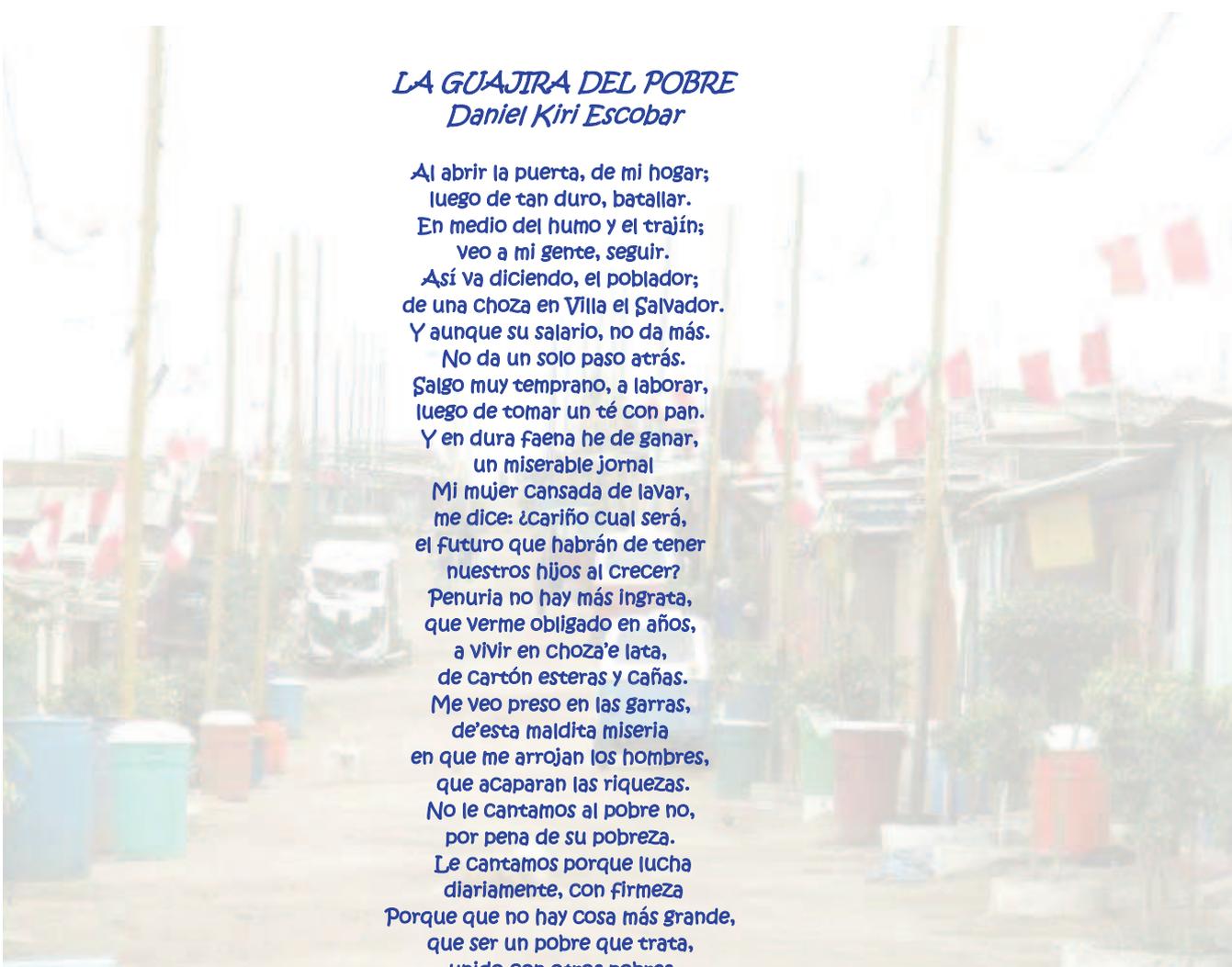
Photo : Amigos de Villa

<i>Diriez-vous que vos voisins vivent dans une situation de</i>	<i>Q</i>	<i>%</i>	<i>Diriez-vous que ... ?</i>	<i>Q</i>
Pauvreté extrême	12	30	- ils sont pauvres de génération en génération	26
Pauvreté	26	65	- ils y sont tombés après un accident de parcours (licenciement, divorce, maladie)	5
			- ils y sont parce qu'ils le veulent (ne font pas d'efforts, ne travaillent pas)	2
Précarité (Risquant de tomber dans la pauvreté)	1	2.5	- ils y sont à cause de la société (chômage, exclusion, inégalités sociales)	2
			- pas de chance	10
			- les deux raisons précédentes	4
			- ne sait pas	1
Ne sait pas	1	2.5		

Tableau 102



Photo : Amigos de Villa



*LA GUAJIRA DEL POBRE*  
*Daniel Kiri Escobar*

Al abrir la puerta, de mi hogar;  
luego de tan duro, batallar.  
En medio del humo y el trajín;  
veo a mi gente, seguir.  
Así va diciendo, el poblador;  
de una choza en Villa el Salvador.  
Y aunque su salario, no da más.  
No da un solo paso atrás.  
Salgo muy temprano, a laborar,  
luego de tomar un té con pan.  
Y en dura faena he de ganar,  
un miserable jornal  
Mi mujer cansada de lavar,  
me dice: ¿carifio cual será,  
el futuro que habrán de tener  
nuestros hijos al crecer?  
Penuria no hay más ingrata,  
que verme obligado en años,  
a vivir en choza'e lata,  
de cartón esteras y cañas.  
Me veo preso en las garras,  
de esta maldita miseria  
en que me arrojan los hombres,  
que acaparan las riquezas.  
No le cantamos al pobre no,  
por pena de su pobreza.  
Le cantamos porque lucha  
diariamente, con firmeza  
Porque que no hay cosa más grande,  
que ser un pobre que trata,  
unido con otros pobres  
de Liberar su Vida Esclavizada  
UNO MAS UNO DOS,  
DOS Y DOS SON CUATRO  
SI SEGUIMOS LUCHANDO,  
NO HABRA QUIEN NOS QUITEL PLATO

## 2.7 Les jeunes et les « barras bravas »

Selon le témoignage de la majorité des personnes interrogées dans le cadre de cette thèse, la violence et la délinquance des jeunes dans la rue qui s'accroissent de jour en jour, constituent les problèmes les plus importants à Villa El Salvador. Les informations fréquentes sur des faits divers relayées dans les médias liméniens corroborent cette impression des habitants. Toutefois, il n'existe pas de statistiques officielles permettant de préciser l'ampleur du problème ni de faire une analyse comparative sur plusieurs années.

Les ménages parlent avec nostalgie des premières années de construction de la ville où toute la communauté veillait à la sécurité de ses membres et ils précisent qu'ils ont dû adapter progressivement leurs comportements à une réalité de plus en plus marquée par la violence des « barras bravas »<sup>575</sup> et le trafic des drogues. La nuit par exemple, ils limitent autant que possible leurs déplacements en dehors de la maison, notamment, ceux des enfants qui sont ainsi protégés à l'intérieur des foyers. Pour certains, le commerce des stupéfiants représente des ressources financières leur permettant de subsister.

Pour 12 ménages interrogés, dont les enfants consomment régulièrement des drogues, cette question avec des signes de souffrance et d'angoisse. Malgré l'insuffisance des ressources et l'absence des réponses en termes de prise en charge médicale ou psychologique, tout ce qui est à la portée des parents est tenté pour sortir les jeunes de cet enfer mais sans succès. Ne pouvant pas envisager d'autres alternatives, ces ménages se résignent et se réfugient dans la prière en attendant que l'intervention divine apporte une solution.

*« J'ai beaucoup souffert avec mon aîné, Victor, aujourd'hui il est mort à cause des drogues, j'ai maudit ce quartier et ses gens, les barras bravas qui l'ont entraîné... j'ai maudit le jour où mes parents se sont installés ici... peut-être j'avais tort... il y a des gens bien qui m'ont aidé aussi... puis il y a mes autres enfants... »*

*Elsa, 46 ans, mère au foyer, 7 enfants*

*« ...mon fils n'est plus le même depuis qu'il se drogue, il a commencé à 9 ans avec du Terokal... il a 19... Il nous a dépouillés, le peu qu'on avait il le volait pour sa drogue...il devait de l'argent...il m'a frappée moi... sa propre mère... j'ai dû le mettre à la porte j'ai peur pour mes autres enfants...quand quelqu'un frappe à la porte j'ai peur qu'il arrive à nouveau avec sa bande ou qu'on vienne me dire qu'il a tué quelqu'un ou qu'il est mort... »*

*Teófila, 55 ans, commerçant ambulant, 5 enfants*

*«...ici on vend de la drogue, comme si on vendait du pain, les plus petits regardent et apprennent à leur tour à le faire, je les connais je connais leurs parents ...dans le temps on pouvait intervenir et raisonner les jeunes dealers aujourd'hui on peut se faire agresser même la police a peur... »*

*Juan, conducteur de taxi, 5 enfants*

Pour de nombreux enfants et jeunes qui grandissent entourés par des barras bravas et de narcotrafiquants la délinquance et le trafic des drogues devient une activité « normal »

<sup>575</sup> « barras bravas » Groupes des supporters des principales équipes péruviennes de football qui constituent de véritables « communautés » mêlant à leur fascination pour leurs idoles sportives, la violence, la délinquance et le trafic des drogues. Les affrontements violents entre bandes rivales est fréquent dans les stades mais également dans le quartier.

*« ...Moi j'allume un « cohete » pour prévenir mes amis de l'arrivée de la police, moi aussi je vends des « ketes » et les autres me préviennent... ma mère sait que je suis là et que je ne vais plus à l'école...je lui donne pour les courses de la journée...»*

*Miguelito, 12 ans*

Cette réalité constitue un facteur aggravant des problèmes d'insertion sociale et professionnelle de nombreux jeunes. A la déscolarisation s'ajoutent les problèmes de santé liés à la drogue ainsi que l'absence d'alternatives en matière d'emploi pour les habitants des bidonvilles. Par ailleurs, pour ces mineurs, le trafic des drogues représente des avantages indéniables : reconnaissance du groupe, possibilité d'ascension dans la hiérarchie d'un système qui est hors la loi mais qui valorise la loyauté et l'astuce offrant l'accès à des revenus non négligeables et par conséquent, a des biens de consommation appréciés par les jeunes et la société en général. Les témoignages des jeunes interrogés conduit à dire que ce trafic attire majoritairement des jeunes indépendants qui cherchent à fuir la pauvreté du bidonville et les souffrances de leurs propres foyers. Dans cette quête de recherche d'une identité propre, de mobilité sociale et des biens matériels le trafic de drogues et la délinquance apparaissent comme une alternative dangereuse mais accessible permettant de changer ses conditions de vie précaires ou comme une stratégie face à la pauvreté et à l'injustice sociale. Les jeunes réagissent à leur façon aux injustices vécues par les habitants dans le bidonville.

*« ...J'ai longtemps cherché un travail mais personne ne me répondait ... j'ai même triché avec mon adresse parce qu'on sait bien ce qu'on dit des gens de Villa, mais je n'ai rien trouvé alors j'ai pensé à voler ou à vendre des trucs mais c'est ma mère qui m'arrête elle me dit de ne pas entrer dans ce monde sans issue... mais j'y pense, qu'est ce que je peux faire d'autre ?... »*

*Alberto, 16 ans*

Les enquêtes de terrain menées au Pérou et en France montrent que bien au-delà des difficultés matérielles, les habitants des zones urbaines défavorisées sont stigmatisés. Leur identité est assimilée à celle de l'espace urbain qu'ils habitent, ce dernier étant marqué quasi exclusivement par des images de violence et de délinquance qui concernent certes, des groupes minoritaires mais qui sont généralisées à tort à l'ensemble de la population. A Borny, comme à Villa El Salvador tout se passe comme si les images fortement médiatisées mettant en scène des crimes et des échanges violents entre certains jeunes et les forces de l'ordre ont pour effet d'effacer de la mémoire collective les efforts que les habitants ont fourni pour façonner leur quartier, puis, leur ville, notamment en ce qui concerne Villa El Salvador dont les pratiques participatives et autogestionnaires sont reconnues et valorisées au-delà des frontières nationales.

## 2.8 Face à la pauvreté, d'abord compter sur soi et sur la famille

Tableau 103

<i>Lorsque vous avez besoin d'aide pour faire face à vos difficultés matérielles et financières, vous pouvez compter sur ... (Plusieurs réponses possibles)</i>	Q
Vous-même, vous n'avez personne pour vous aider	0
Votre famille	38
Vos amis	32
Vos voisins	28
Le « Comedor Popular »	28

Tableau 104

<i>Lorsque vous avez besoin d'un conseil, de soutien moral, vous vous adressez à... (Plusieurs réponses possibles)</i>	Q
Un membre de votre famille	32
Un ami	26
Un voisin	22

Malgré les événements douloureux vécus par la population et qui ont contribué à affaiblir l'action des organisations populaires à Villa El Salvador, les pratiques de solidarité et d'entraide semblent intactes. La majorité des personnes interrogées déclarent que face à l'adversité, lors qu'elles ont épuisé leurs ressources personnelles, elles ont recours à l'aide de la famille, des amis et des voisins. De même, 70% déclarent s'impliquer et bénéficier des services des « comedores populares ».

*« il y a un mois, mon garçon allait mal, mes voisines sont venues m'aider sans attendre que je leur demande, ...elles m'ont accompagnée à l'hôpital ... puis, il fallait payer les examens, les médicaments et vous imaginez, je n'avais pas l'argent pour tout ça, je pleurais souvent, j'avais très peur que mon gamin y reste..., alors elles ont organisé une « pollada »<sup>576</sup> tous les voisins ont participé et mon enfant a été opéré, il va bien ..... moi, si on me demande, je ferai la même chose pour mes voisins dans le besoin.*

<sup>576</sup> *Pollada* (Pollo : Poulet) temps convivial et de restauration destiné à collecter de l'argent pour aider une personne ou pour défendre une cause. Le groupe organisateur mutualise les ingrédients et les ustensiles et prépare le repas avec des portions de poulet qui seront vendues à des parents, amis et voisins

« On s'est tous cotisés, on va remplacer le mur de la maison de notre voisine elle est âgée et n'a personne pour l'aider ... ça devient dangereux pour elle...c'est ça l'ayni<sup>577</sup>, vous connaissez ?, aujourd'hui c'est pour elle, demain ça peut-être pour moi... »

*Daniel, ouvrier, 50 ans*



***Cultive la vie, prépare la paix  
Fédération des Femmes de Villa El Salvador***

---

<sup>577</sup> Ayni (Quechua) : Système de coopération entre les membres d'un Ayllu (famille élargie à l'époque des Incas) destiné aux travaux agricoles et de construction. La réciprocité y est de mise. Cette tradition andine persiste notamment dans les communautés paysannes des Andes péruviennes et dans certaines zones urbaines

#### Encadré 44

### Le Budget Municipal Participatif de Villa El Salvador

En 2000, le gouvernement municipal de Villa El Salvador avait mis en place le budget participatif, instrument de décision et de gestion démocratique de l'enveloppe municipale assignée au Plan Intégral de Développement du district. Son objectif étant d'encourager la participation des habitants et de renforcer l'efficacité de la gestion urbaine, en combinant l'exercice de la démocratie représentative et la démocratie participative.

Pour mettre en pratique le budget participatif, la municipalité de Villa El Salvador avait accepté d'affecter à ce projet 35% du Fonds de Compensation Municipal par an, correspondant aux transferts du gouvernement central destinés aux projets d'investissement de chaque municipalité. Le budget prévoit également un apport de la communauté, sous forme de travail, matériaux et services, principalement, équivalent à 20 % du projet.

Le montant total ainsi défini est réparti entre les différents territoires du district, tenant compte du volume de la population, du niveau de pauvreté, de la contribution fiscale et de la participation sociale. Une fois établie la répartition territoriale du budget, le gouvernement municipal convoque la population et les organisations du district à participer au processus de formulation, approbation, exécution et évaluation de projets financés par le budget participatif.

Le montant total assigné chaque année au budget participatif de Villa El Salvador est très limité et ne peut couvrir jusqu'à présent que des projets très modestes qui répondent à des nécessités locales concrètes formulées par la population et qui sont clairement reliés au Plan Intégral de Développement de Villa El Salvador.

Les initiatives du gouvernement local de Villa El Salvador dans le domaine de la planification du développement et du budget participatif font partie d'un processus politique plus ample que vit le Pérou, marqué par la « transition démocratique » post Fujimori, dont un des thèmes les plus importants concerne la décentralisation. La Loi organique des municipalités promulguée en 2003 par le gouvernement d'Alejandro Toledo exige de la part des autorités locales l'élaboration concertée avec les habitants d'un plan de développement et la mise en place d'un budget participatif comme condition pour le transfert des ressources du gouvernement central. Cette même condition est exigée des gouvernements régionaux.

#### Exemples de projets financés par le budget participatif de Villa El Salvador (Budget participatif 2 000)

Projets	Objectifs du plan intégral de développement	Total en US \$
Construction d'une crèche	Education	40 800
Mini complexes sportifs	Education	6 800
Aménagement d'un espace vert	Communauté salubre, propre et verte	13 600
Centre de santé	Communauté salubre, propre et verte	6 800
Total		68 000

Inspirés de l'expérience de Villa El Salvador, des projets similaires ont été mis en œuvre à Porto Allègre et dans d'autres villes Latino-Américaines

## 2.9 Au-delà de la survie : le combat quotidien des femmes des Comedores

### Populares

Malgré les événements dramatiques que la communauté a connus et l'affaiblissement des organisations populaires, les « *Comedores Populares* » de Villa El Salvador n'ont pas perdu complètement leur dynamisme. Leur nombre reste stable : actuellement en sont recensés 600 à Villa El Salvador et leur action est constante, même si l'on constate que les leaders les plus jeunes, qui n'ont pas connu directement la période de violence politique, sont majoritairement moins inspirés par les mêmes valeurs de solidarité qui avaient guidées les pionnières que par des questions pragmatiques liées aux besoins alimentaires individuels et familiaux. L'époque des manifestations contre la faim des enfants et pour l'amélioration des conditions de vie des habitants des *barriadas*, qui avaient fait la renommée des femmes des *comedores populares* paraît révolue.

#### Encadré 45

#### LES CANTINES POPULAIRES

Pérou : 15 891 cantines  
Zones Urbaines: 10 439 cantines  
Zones Rurales : 5 452 cantines  
Lima : 5 000 (40%)  
100 000 femmes participant activement  
480 000 repas

*Bénéficiaires* : 6% de la population de Lima (508 380) dont 37% se retrouvent légèrement au-dessus du seuil de pauvreté, 51% sous le seuil de pauvreté et 12% en situation de pauvreté extrême. En 1990, lorsque le gouvernement de Fujimori appliqua son programme « d'ajustement structurel » appelé *Fuji Choc* (plan d'austérité, privatisations, licenciements, réforme économique ultralibérale), de nombreux ménages furent poussés vers l'indigence et la famine. Pour faire face à cette demande grandissante, les organisations populaires obtinrent du gouvernement d'une subvention de fonctionnement versée aux municipalités qui gèrent chaque enveloppe et les partagent entre les différentes cantines populaires.

Source : IEP



Cuisine Collective Villa El Salvador  
Photos CoT

A présent, ces structures fonctionnent 5 à 6 jours par semaine et servent entre 200 et 250 repas par jour. Leurs adhérentes s'appellent entre elles « *socias* » (associées). Dans les locaux, construits avec des briques d'argile, sur la base du travail communautaire, on y trouve des espaces pour cuisiner et faire la distribution des repas (les usagers ne mangent pas sur place, ils amènent leur repas au domicile). On observe également, adossés à ces cuisines, des entrepôts d'approvisionnement et des potagers collectifs et elles possèdent, comme à leur origine, des instances de consultation et de décision, ainsi qu'un comité directif.

Les « *socias* » (adhérentes) participent de façon bénévole et à tour de rôle à la préparation des repas. Par ailleurs, elles sont regroupées au sein de grandes fédérations (FEPOMUVES, AFEDERPROM). Bien souvent, des travailleurs sociaux accompagnent l'émergence et la réalisation de ces projets d'action collective. Le constat de leur dynamisme resté intact malgré les périodes de dictature et de violence terroriste m'a amenée à m'intéresser à cette question : *la force de ces organisations s'expliquerait-elle uniquement par le fait que leur principal enjeu est la question alimentaire et la survie des familles?* Les entretiens menés avec 15 femmes travaillant dans ces structures, ainsi que les différents travaux consultés sur cette thématique<sup>578</sup>, permettent de constater que leur action dépasse largement l'aspect alimentaire et de survie. En effet, les femmes des cantines populaires que nous avons interrogées à Villa El Salvador s'accordent toutes pour dire que c'est au fil des années que leur action a dépassé l'aspect alimentaire et que leurs connaissances n'ont cessé de s'accroître et de se diversifier. Elles soulignent qu'avec cette expérience elles n'ont pas trouvé uniquement une solution collective au problème alimentaire. Bien au contraire, le fait d'aller retrouver les autres mères de famille au *comedor* leur permet de sortir de la maison pour s'investir dans la vie du quartier. Elles déclarent avoir un sentiment de fierté, d'une part parce qu'elles ont trouvé ensemble une solution à un problème qui paraissait insurmontable aux yeux de leurs maris et d'autre part parce qu'elles ont le sentiment d'être devenues des partenaires actifs et reconnus de la communauté, rôle traditionnellement réservé aux hommes dans ce pays.

---

<sup>578</sup> BOGGIO Ana, BOGGIO Zoila, DE LA CRUZ Hugo et al. *La Organización de la mujer en torno al problema alimentario*. CELATS, Lima, 1990.

ROUSSEAU Stéphanie. *La organización de las mujeres en la barriadas : La cooptación desde el Estado y el agotamiento de la solidaridad*. In *Mujeres y ciudadanía*. IEP, Lima, Febrero 2012.

FRECHETTE Lucie. *Les cuisines collectives du Pérou, un itinéraire de 20 ans ; Les Cahiers du GERIS. Série Pratiques Sociales N° 4*. 1997.

SANABRIA MONTAÑEZ César. "Financiamiento de programas sociales. El caso de los comedores populares del Perú". In *Pensamiento Crítico N° 7*. pp. 21-23.

Globalement, l'action des cantines populaires a des retombées principalement sur 3 domaines :

➤ **Faire face à la faim**

Les cantines populaires ont été conçues en premier lieu pour faire face au problème alimentaire, notamment (mais pas uniquement), dans les zones urbaines défavorisées du Pérou. Dans ce sens, on peut dire que cet objectif est atteint car elles ont permis d'alléger le problème de la faim de façon significative et ont permis d'assurer la survie des plus démunis. Leur action côtoie l'aide alimentaire philanthropique ou charitable (paroisses, ONG) qui cible des catégories bien identifiées : les enfants, les personnes âgées, etc. La cuisine collective, quant à elle, s'adresse à l'ensemble de la famille, elle ne discrimine pas et elle place ses bénéficiaires comme acteurs dans la recherche de solutions à leurs propres problèmes.

Les cantines populaires permettent également des économies non négligeables pour les ménages adhérents, ainsi que des retombées économiques dans la communauté locale. Au niveau du budget familial les repas apportés à la maison ont un prix de revient très bas en raison d'une part, du système d'achat groupé qui est à la base de cette expérience et d'autre part, des économies réalisées sur le coût du matériel grâce à l'aide internationale ou locale. Ce système contribue également à maintenir les liens familiaux : les usagers ne vont pas consommer un repas à un restaurant, mais partagent à la maison un repas qui a été préparé grâce à un système d'entraide ce qui aide également à renforcer la coopération entre les membres de la communauté tout entière et de ce fait la cohésion sociale.



*Des échanges après la préparation des repas*

*Femmes des cantines populaires*

*Photo : Amigos de Villa*

### ➤ **L'acquisition de nouvelles compétences**

La participation aux cantines populaires permet aux femmes qui s'y impliquent le développement de nouvelles compétences. En effet, avec le soutien des travailleurs sociaux qui accompagnent ces groupes des femmes et leurs familles dans la mise en œuvre de leurs projets, des ateliers et des débats sont organisés autour des questions d'intérêt pour elles : la violence conjugale, la santé, l'éducation des enfants, etc. Les femmes apprennent à s'exprimer sur ces sujets et à trouver avec le collectif des réponses à leurs propres difficultés. Elles suivent également des formations sur la nutrition et la façon d'offrir aux familles une alimentation de meilleure qualité en dépit de leurs difficultés économiques. Elles reçoivent également des connaissances en matière de santé (les maladies contagieuses, l'hygiène, la stérilisation de l'eau, la prévention des maladies les plus fréquentes telles que le choléra, la tuberculose, etc.

Au-delà de ces aspects, l'action des cantines populaires a bousculé et bouscule encore aujourd'hui les représentations que les habitants ont des fonctions de l'homme et de la femme au sein de la cellule familiale. En effet, après s'être opposés aux sorties de leurs femmes hors du foyer pour réaliser collectivement, avec d'autres femmes, des tâches habituellement à la sphère privée, les conjoints et la communauté en général ont du réinterroger leurs représentations sur la place de la femme au foyer et dans la société.

*« Avant, certains types, les maris des socios, venaient ici au comedor pour voir ce qu'on faisait. Il y en avait qui obligeaient leurs femmes à quitter le comedor par la force... une fois j'ai vu un qui a donné des coups de pieds à sa femme devant nous... juste pour l'obliger à rentrer ... alors nous l'avons empêché de continuer, nous étions cinq à lui dire : pendant que toi tu passes la journée au bar, ta femme, travaille dur ici pour donner à manger à tes enfants... nous tremblions de peur mais il ne l'a pas vu, il a arrêté et il n'est plus revenu au comedor... »*

*Martina, 40 ans, célibataire, mère au foyer, 5 enfants, participe au comedor depuis 10 ans*

*« Personnellement je trouve que ma femme passe trop de temps au comedor avec ses copines, mais même si je ne suis pas d'accord elle y va quand même je n'ai pas de travail, alors c'est elle qui a trouvé la solución mais sans ça on aurait pas à manger, au moins on mange correctement ...*

*José, 57, commerçant ambulancier, 4 enfants à charge*

Par ailleurs, les acquis sur le plan intellectuel sont également appréciés de ces femmes : en deux ans en moyenne, une mère de famille qui n'est jamais allée à l'école peut passer de la préparation des repas à la balance pour peser les aliments et aux calculs des prix, ce qui exige des opérations intellectuelles que personne ne leur avait apprises auparavant. De même pour l'élaboration des menus, certaines sont sollicitées pour lire les manuels de nutrition et parler des besoins nutritionnels des enfants selon leurs âges ou pour suivre le poids et la croissance des nourrissons.

« Depuis que je viens ici au comedor... ça va faire deux ans... j'ai l'impression que mon mari et mes voisins me regardent autrement, je ne reste plus enfermée à la maison à pleurer chaque nuit parce qu'on n'a pas de quoi donner à manger aux gamins avec les voisines on se serre les coudes, on cherche une solution et je me sens plus forte... »

*Ramona, 32 ans, mère au foyer, 6 enfants*

« ...mon mari travaille à peine et quand il gagne un peu d'argent il boit tout avec ses copain, il ne reste pas grand-chose pour nous et moi...moi...ben bah... à part cuisiner et élever les enfants ...je ne sais rien faire d'autre...c'est dur de ne pas avoir de l'argent vous savez ?... le petit était malade, on n'avait pas de l'argent pour les médicaments, pour le médecin...il est mort, on ne pouvait rien faire... depuis, je pense aux autres, chaque fois qu'ils sont malades j'ai peur... maintenant je me débrouille, je ne compte plus sur mon mari, je vends des tamales dans la rue...il y a des années, avec mes voisines on avait marre de tout ça.. tiens le mari de celle-ci qui buvait, tiens, voilà l'autre qui avait la tuberculose, l'autre encore qui la battait...marre de tout... on a travaillé dur pour ouvrir ce comedor, au départ c'était très dur, mais il y a eu des gens qui nous ont aidés, l'assistante sociale aussi, il y a eu aussi la paroisse... on ne savait même pas lire et vous voyez je sais lire maintenant, j'écris les menus ou je lis les ingrédients des recettes... »

*Fidela, 48 ans, mère au foyer, 4 enfants (1décédé)*

### ➤ **L'apprentissage de la langue officielle**

L'apprentissage de l'espagnol, est également apprécié par celles qui viennent des provinces et qui connaissent uniquement le quechua ou des dialectes indiens. Enfin, les plus anciennes, investies souvent dans les aspects organisationnels et de gestion des comedores, participent à des actions de formation adressées aux leaders, portant sur des techniques d'animation de groupes, la conduite de projets, etc. A leur tour, elles deviennent formatrices de celles qui se lancent pour la première fois dans cette aventure. Leur expérience est reconnue y compris par les élus locaux pour qui elles sont devenues des partenaires incontournables.

Souvent leur action est accompagnée par les Travailleurs Sociaux qui leur apportent un soutien technique au montage de leurs projets mais également des actions collectives de formation ou d'alphabétisation. Ces expériences ont suscité également la solidarité entre femmes qui, bien souvent, déracinées et loin de leurs régions d'origine, se retrouvent isolées. Cette entraide féminine est motivée non seulement par un sentiment d'égalité par rapport à leurs conditions de vie mais également par la volonté partagée de trouver une issue digne à leurs problèmes matériels. L'action de ces femmes a permis de sortir la question de la faim et de la de la pauvreté de la sphère privée et a contribué à consolider leur place en tant qu'actrices du changement social.



Photo : Amigos de Villa

Les cantines populaires constituent également des espaces d'éducation politique et citoyenne. Au-delà de l'influence certaine des partis politiques sur une partie de ces structures, notamment en raison de leurs financements et dons, l'éducation politique de leurs membres a eu lieu sur le terrain, dans les espaces de débat et de discussion mis en place par les leaders et militants des mouvements des femmes permettant la prise de conscience de leur force collective dans la ville mais également dans la société. Leur mode de fonctionnement y a contribué, il est basé sur le partage équitable entre leurs membres des tâches collectives : recherche et gestion des donations et des subventions, achat et gestion des aliments de base pour la préparation des plats, programmation et préparation des menus, vente des plats, organisation des ateliers et des actions d'animation des structures. Par ailleurs, tout en ayant un référentiel commun, chaque structure autogestionnaire est autonome, elle est guidée par un comité de direction, élu démocratiquement, chargé de la supervision du travail des *socias*, ainsi que des fonctions décisionnelles, voire politiques en lien avec le partenariat local (municipalités, paroisses, administrations, ONG, etc.).

La question se pose de savoir si avec une organisation aussi pyramidale où le comité directeur monopolise la *fonction politique*, peut-on réellement encourager les démarches participatives et démocratiques<sup>579</sup>. Pour certaines pionnières et leaders cette forme d'action collective, en dépit d'une organisation visiblement pyramidale, permet réellement de créer un espace en dehors de la maison et protégé du contrôle des hommes (conjointes) et dans lequel les femmes peuvent s'exprimer librement et expérimenter de nouvelles

---

<sup>579</sup> BARRIG Maruja. *De vecinas a ciudadanas. La mujer en el desarrollo urbano*. SUMBI, Lima, 1988.

formes de solidarité et d'entraide<sup>580</sup>. Pour d'autres, le *comedor popular* constitue une sorte de révolution dont *les réussites sont vécues collectivement*<sup>581</sup>. L'une des clés de la réussite de ces expériences réside dans le fait qu'en réalité les fonctions traditionnelles des femmes concernant l'alimentation des enfants et des membres du ménage en général, ainsi que les rôles des genres ne sont pas complètement remis en question ce qui donne une certaine légitimité à ces femmes qui sont finalement acceptées en tant qu'acteurs sociaux de la communauté. De même, le fait de s'impliquer dans la mise en place des projets collectifs avec un impact social, même modeste, permet à ces femmes d'acquiescer davantage de confiance en leurs capacités à travailler en dehors de la maison, ainsi qu'une meilleure estime de soi. Certaines d'entre elles peuvent évoluer vers d'autres formes d'organisation plus complexes sur le plan politique. Cependant, le fait d'arriver à se faire accepter au sein du ménage et de la communauté comme un acteur social à part entière, n'est pas exempt de difficultés, l'enquête que nous avons menée montre que bien souvent, au départ, ces femmes sont confrontées à une forte opposition de leurs conjoints qui refusent de laisser leurs femmes participer à de telles activités.

Chez ces femmes, le processus de développement d'un pouvoir et d'une voix basés sur des capacités propres d'apprentissage et de participation collective permet de faire émerger une nouvelle conscience politique ainsi qu'une nouvelle identité en tant que femmes pauvres<sup>582</sup>. Ce processus provoque ainsi un changement dans les rapports de genre au sein de la famille et de la communauté en général, mais également dans les relations d'oppression de classe dans les quartiers défavorisés.

Il est à noter que sous le régime peu démocratique du Président Alberto Fujimori (1990–2000), un grand nombre de femmes avaient occupé des postes élevés de directrices, de technocrates, de parlementaires et de conseillères<sup>583</sup>. Par leur présence à des postes de responsabilité dans l'appareil de l'Etat, ces femmes ont contribué à la finalisation de la loi sur la violence domestique, à la promulgation d'une loi sur les quotas électoraux, conçue pour assurer la présence de femmes parmi les candidats politiques, à l'élaboration de programmes de santé génésique et à la promotion de programmes de crédit, de formation et d'emploi pour les femmes des milieux les moins favorisés et ce, malgré le régime autoritaire en place. Par ailleurs, l'ancien Président avait annoncé que sous son gouvernement, les femmes "*pourraient décider elles-mêmes de leur destin*". Or, son

---

<sup>580</sup> ROUSSEAU Stéphanie. *La organización de las mujeres en la barriadas: La cooptación desde el Estado y el agotamiento de la solidaridad*. In *Mujeres y ciudadanía*. IEP, Lima, Febrero 2012. pp. 146-147.

<sup>581</sup> ROUSSEAU Stéphanie. *Ibid.*

<sup>582</sup> BLONDET Cécilia. *Las mujeres y el poder. Una historia de Villa El Salvador*. IEP, Lima, 1991.

<sup>583</sup> BLONDET Cécilia. *Lecciones de la participación política de las mujeres*. In *Democracia, Gobierno y Derechos Humanos*; Programa N° 12. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. UNESCO, Juin 2004.

discours fut démenti par les faits : l'analphabétisme, qui concerne surtout les femmes et la population autochtone, touche plus de 25 pour cent des femmes rurales ; les grossesses chez les adolescentes et l'alcoolisme chez les jeunes ont progressé, faute de possibilités de formation et d'emploi, le taux élevé des abandons scolaires chez les filles et les insuffisances du système éducatif continuent à poser de graves problèmes. Une proportion importante des générations futures ne saura pas se servir d'un ordinateur ni de l'Internet et beaucoup seront même incapables de faire de simples opérations d'arithmétique. En fin, des statistiques manipulées par un gouvernement décidé à tout contrôler et à garder indéfiniment le pouvoir ont caché pendant de nombreuses années à la société péruvienne et au monde que le sous-développement et la misère restaient le lot d'une grande partie des femmes du pays.



Préparation des repas  
*Photos CoT*

## 2.10 L'avenir des cantines populaires

Comme précisé précédemment, la violence politique qui avait marqué ce pays dans les années 1980, a constitué l'un des principaux facteurs d'affaiblissement des organisations populaires péruviennes, dont les cantines populaires. Après une période de repli progressivement, les cantines populaires ont repris leurs actions, cependant, leur combat pour les droits civils et politiques des habitants des zones urbaines défavorisées est passé à un deuxième plan<sup>584</sup>, le droit à l'alimentation et le combat pour obtenir l'appui de l'Etat aux organisations de base sont devenus l'aspect central de leurs revendications s'adaptant ainsi aux limites de la citoyenneté telle qu'elle avait été conçue par les groupes de pouvoir dans les années 1980-1990, sur un modèle d'assistance sociale adressée aux secteurs spécifiques de la population au détriment d'une perspective globale des droits des citoyens ce qui selon certains auteurs<sup>585</sup> les avait rendus vulnérables face à

<sup>584</sup> ROUSSEAU Stéphanie. Ibid. pp. 173

<sup>585</sup> BARRIG Maruja. *De vecinas a ciudadanas. La mujer en el desarrollo urbano*. SUMBI, Lima, 1988.

l'intervention paternaliste et clientéliste du gouvernement et des ONG. Cette forme d'intervention a été institutionnalisée avec la création du PRONAA.

Si la lutte des femmes des organisations populaires a permis de trouver une alternative à l'urgence alimentaire dans les zones urbaines pauvres et a abouti à la reconnaissance de leur travail en faveur des plus démunis par la loi 25307 du 2/12/91<sup>586</sup>, cette conquête reste bien en deçà des objectifs que le mouvement s'était fixés au départ. Par ailleurs, le gouvernement de Fujimori avait réussi à instrumentaliser la question de l'aide alimentaire comme un élément central de sa stratégie néo-populiste afin de construire une « clientèle » politique captive entre les femmes des secteurs marginales et de contrôler ainsi les organisations populaires.

En dépit de ces limites, il est important de souligner que les comedores populaires ont permis la mise en place des espaces d'échanges et de construction d'une nouvelle identité pour ces femmes, leur permettant d'assumer un nouveau rôle dans la sphère publique et favorisant leur participation politique. Le mouvement a également rendu possible l'émergence de nouveaux talents, des leaders prêtes à assumer des responsabilités publiques et politiques. Certaines ont présenté leurs candidatures aux élections municipales et à celles de l'Assemblée Nationale. Comme le souligne Stéphanie ROUSSEAU, en moins de deux décennies, ces femmes ont réussi à franchir les frontières du foyer et de la communauté pour accéder à la sphère publique nationale et à la sphère politique formelle même si la place que la société leur accorde réellement demeure très limitée.



Photos : Amigos de Villa

---

<sup>586</sup> Loi 25307 du 2 /12/91- Art. 1 : « ... déclare d'intérêt national prioritaire le travail réalisé par les Clubs de Madre, Comedores Populares autogestionarios, Comités de Vaso de Leche... en matière d'aide alimentaire et de soutien auprès des familles les plus démunies... »

### *LE TRAVAIL SOCIAL COMMUNAUTAIRE*

Les approches collectives du Travail Social ont derrière elles une longue tradition. Ses premières formes apparaissent avec le service social, à la fin du XIX siècle (« *Settlements Houses* » aux USA et en Angleterre et « Résidences Sociales » en France). Reléguée à un second plan par les approches individuelles dans la période de l'après-guerre, l'intervention collective a suivi ses propres évolutions faisant l'objet d'une perpétuelle redécouverte, notamment lors des périodes de crise économique mettant en évidence la nécessaire imbrication des aspects individuels et collectifs dans l'intervention sociale. Par la suite, ces approches ont pris d'autres formes : la *Recherche-Action*, l'*Organisation*, puis, le *Développement Communautaire* et le *Travail Social Communautaire*.

Né en Amérique Latine, le *Travail Social Communautaire* (ou *promotion communautaire*) est le résultat d'un processus de questionnement engagé par les travailleurs sociaux latino-américains face à l'échec des campagnes dites de *Développement Communautaire* lancées dans les années 1960, en Amérique Latine, par les Etats-Unis afin de répondre aux mouvements de contestation inspirés qui émergeaient dans ce continent, principalement, la Révolution Cubaine.

Dans cette approche, la communauté ou le groupe sont considérés comme un sujet d'action et non plus comme un objet d'attention. Basée sur la participation consciente et organisée de la population à l'amélioration de ses conditions de vie, elle intègre des variables socio-économiques dans l'analyse des problèmes des communautés. C'est un processus d'éducation dans l'action (Freire) dans lequel les travailleurs sociaux permettent aux individus, d'analyser leur situation, de chercher collectivement des alternatives en s'appuyant principalement sur l'entraide et sur leurs propres ressources.

Dans cette perspective, la communauté est perçue en interaction avec la société à laquelle elle appartient et dont elle reproduit les mécanismes et les rapports sociaux à partir d'une double dynamique : celle de l'histoire de la communauté et celle qui résulte de la structure et des rapports sociaux. Elle vise le renforcement du lien social et la réduction des inégalités sociales.

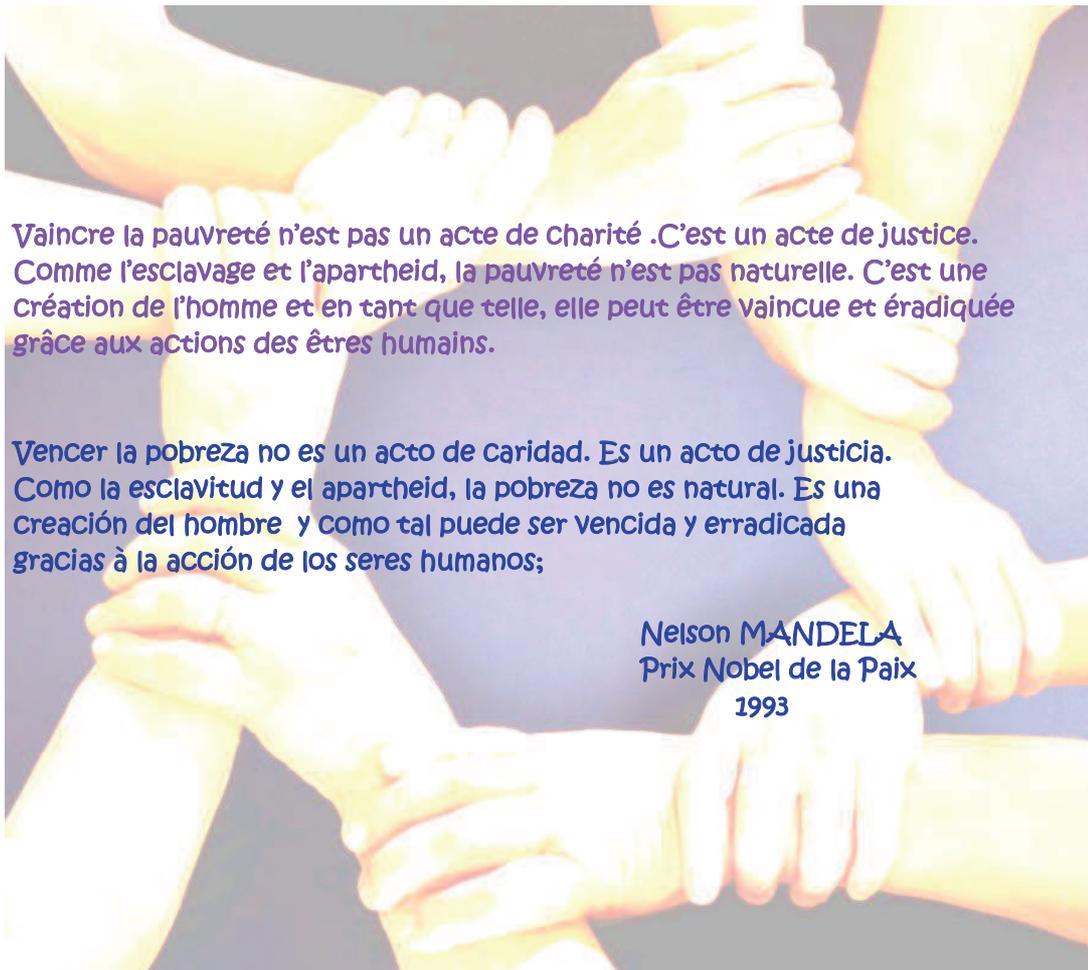


*Photos CoT*

<sup>587</sup> ORTEGA-TRUR Carola. *Le travail social communautaire latino-américain peut-il influencer nos modes d'intervention ?* In *Le Journal de l'Action Sociale*

## **CHAPITRE III : REGARDS CROISES**

### **SYNTHESE**



Vaincre la pauvreté n'est pas un acte de charité .C'est un acte de justice.  
Comme l'esclavage et l'apartheid, la pauvreté n'est pas naturelle. C'est une  
création de l'homme et en tant que telle, elle peut être vaincue et éradiquée  
grâce aux actions des êtres humains.

Vencer la pobreza no es un acto de caridad. Es un acto de justicia.  
Como la esclavitud y el apartheid, la pobreza no es natural. Es una  
creación del hombre y como tal puede ser vencida y erradicada  
gracias à la acción de los seres humanos;

Nelson MANDELA  
Prix Nobel de la Paix  
1993

**TABLEAU RECAPITULATIF**

INDICATEURS DE COMPARAISON	PARTICULARITES / DIFFERENCES		POINTS DE PEROU
	PEROU (VILLA EL SALVADOR)	FRANCE (METZ –BORNY)	
Question urbaine et question sociale	<p>Il n'existe pas une vieille et une nouvelle question sociale et/ou urbaine mais une seule question qui émerge en tant que tel aux débuts du capitalisme et qui va évoluer et présenter des particularités en fonction des pays et des périodes de leur histoire.</p> <p>La pauvreté et l'exclusion sociale que vivent les habitants des bidonvilles (pour la plupart originaires des communautés indiennes) sont la conséquence des relations économiques et sociales d'exploitation qui entraînent des inégalités sociales et ethniques, et également d'une forme de néocolonialisme qui s'appuie sur un discours ethnociste et qui considère les indiens comme une « race » inférieure et qui rend légitime leur exploitation. Ces phénomènes sont étroitement liés à la situation de dépendance et de sous-développement des pays latino-américains : développement et sous-développement constituent les deux phases d'un même processus.</p> <p>La pauvreté, la marginalité et l'exclusion sociale sont l'expression des relations de production capitalistes pour les analyser il faut tenir compte de la logique d'accumulation capitaliste et de son caractère dépendant en Amérique Latine qui entraîne le chômage massif, la précarisation de l'emploi, la vulnérabilité de l'individu. Cette logique produit et reproduit des inégalités sociales.</p>	<p>Il existe 2 questions, la <i>vieille</i> et la <i>nouvelle</i> question sociale. Cette dernière devient la question de la place que peuvent occuper dans la société industrielle les franges les plus désocialisées des travailleurs.</p> <p>Positions divergentes : Le fait urbain est-il déterminé par la question sociale ? ou les transformations de la ville entraînent la désagrégation de la société ?</p> <p>Trois approches :  <u>pauvreté résiduelle</u> (l'existence des ZUD et des personnes exclues est la conséquence du retrait de l'Etat),  <u>pauvreté structurelle</u> (c'est le système socio-économique qui détermine la pauvreté et l'apparition des ZUD) et  <u>processus de précarisation</u> (la pauvreté est le résultat des processus de disqualification ou de désaffiliation et ce, en lien avec l'épuisement de la capacité intégratrice du salariat et l'affaiblissement des liens familiaux et sociaux.</p> <p>Il existe un lien entre le développement d'une ville moderne avec une forme urbaine devenu obsolète (les ZUS) et la pauvreté.</p>	<p>Reconnaissance d'une urbaine (urbanisation des pauvres, dégradés, relégués)</p> <p>Rôle déterminant des politiques dans les situations auxquelles sont confrontés. Question sociale et question éminemment politique.</p> <p>Les ZUD sont à la fois l'écart d'une partie des phénomènes de ségrégation. Leur fonction étant de recueillir des populations en difficulté et à l'exclusion sociale.</p> <p>Les ZUD sont le reflet des liens sociaux qui les ont produits.</p>
			<p>Notion (ou prénotion) de</p> <p>La « carence ou l'insuffisance » que la difficulté à subvenir à leurs besoins sont des éléments constitutifs</p>

<p><u>Définition et mesure de la pauvreté</u></p>	<p><u>Mesure de la pauvreté monétaire</u>  <u>Le seuil de pauvreté est estimé en fonction du coût d'un panier alimentaire de base</u>  <u>4 approches</u>  <u>L'approche monétaire absolue</u>  <u>L'approche des lignes de pauvreté ou Panier de Base</u>  <u>L'approche des besoins fondamentaux non satisfaits</u>  <u>L'approche intégrée</u></p> <p><u>Approches sociologiques</u>  La pauvreté est une construction sociale en lien avec des représentations et des attentes de chaque société et dont la définition est subordonnée aux valeurs et normes auxquels son auteur est rattaché. Ainsi la condition de pauvre peut avoir une acception plus élargie que le simple manque de ressources</p>	<p><u>Mesure de la pauvreté monétaire</u>  Le seuil de pauvreté est estimé en fonction des normes européennes : revenu médian  L'approche par le revenu  L'approche administrative  L'approche par les conditions de vie</p> <p><u>Approches sociologiques</u>  La pauvreté n'existe pas en elle-même mais par rapport à l'état d'une société</p>	<p>deux pays.  Toutefois, la condition de chaque société concerne les « besoins essentiels » (nourriture, eau potable, logement, soins de santé, reconnaissance sociale, accès à une activité valorisante)</p> <p>La pauvreté est un phénomène complexe et ne peut pas rendre compte uniquement de la situation matérielle. Les données quantitatives sont insuffisantes.</p> <p>Même si on ne peut pas mesurer les seules ressources monétaires, la pauvreté monétaire qui est mesurée par les pouvoirs publics pour les politiques d'évolutions</p>
<p>Lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale</p>	<p>Au Pérou, l'étatisation de l'aide sociale a été amorcée dans les années 1936 et encore aujourd'hui elle reste embryonnaire. Jusqu'à dans les années 1990, elle a été marquée par de fortes inégalités sociales, seuls les péruviens qui avaient un emploi ou qui pouvaient cotiser (retraités) avaient accès à cette protection qui par ailleurs était présente presque exclusivement dans le secteur urbain. Progressivement les bases sociales de cet Etat se sont élargies notamment par la mise en place des</p>	<p>En France, l'Etat Providence a été amorcé au lendemain de la 2da Guerre mondiale avec deux objectifs : Un objectif de protection sociale et d'assurance contre les risques et aléas de la vie et un objectif d'aide et de justice sociales basé sur la distribution des richesses et donnant lieu à un double dispositif : un système d'assurance (sécurité sociale) et un système d'assistance (Aide Sociale visant l'indemnisation, par les administrations publiques, des citoyens victimes des aléas de la vie : le chômage,</p>	<p>Globalement, l'action d'Etat maintient et reproduit la pauvreté sociale.</p> <p>Il y a concordance, en France, la préoccupation de lutte contre la pauvreté, notamment dans les zones urbaines, les dernières représentations du risque de voir face au risque de voir émerger une dualisation de la</p>

	<p>subventions aux associations agissant dans le domaine de l'aide alimentaire (cantines populaires, comités du vaso de leche...) et pour la première fois, depuis 2012, des aides individuelles très limitées pour les personnes âgées indigentes dans les secteurs ruraux et les quartiers urbains marginaux.</p> <p>Travail Social basé sur les initiatives locales et les solidarités</p>	<p>la maladie, les accidents, la vieillesse, etc. La finalité de ce système est d'apporter un minimum de ressources à tous les citoyens hors situations de catastrophe, guerre ou calamité (qui relèvent-elles de la sécurité civile).</p> <p>Mise en place d'un dispositif pour les ZUD (Politique de la Ville) Travail Social axé sur le suivi individuel des habitants des ZUD</p>	<p>insécurité croissante pour</p> <p>Les politiques publiques peuvent pas à elles seules éviter l'exclusion sociale. Le système doit s'appuyer également sur les habitants.</p>
<p>Emergence des ZUD (facteurs, dynamiques)</p>	<p>Emergence dans les années 1950 des « <i>barriadas</i> » ou « <i>quartiers marginaux</i> » en lien avec la paupérisation des zones rurales et les mouvements migratoires (des Andes vers les villes côtières, des provinces vers la capitale, de la campagne vers la ville). L'émergence et la paupérisation extrême des bidonvilles péruviens constitue l'une des principales conséquences de ces mouvements migratoires internes généralisés dans les années 1950 et qui ont modifié profondément la structure socio-économique péruvienne qui de rurale, est devenue urbaine.</p>	<p>Emergence, après la 2<sup>ème</sup> Guerre Mondiale, des bidonvilles dans un contexte d'arrivée de main d'œuvre étrangère et d'exode rural, puis, des cités ouvrières (1950-1970) et des grandes ensembles devenus zones urbaines sensibles (ZUS).</p>	<p>Concentration dans les bidonvilles des populations en difficulté et d'autres catégories au chômage.</p>
<p>Situation des habitants des ZUD (pauvreté-précarité)</p>	<p>La construction des « <i>barriadas</i> » ne constitue pas pour leurs populations une <i>première étape</i> dans le processus d'intégration dans la ville ; bien au contraire, elles s'agrègent à la ville participant à son économie mais de manière marginale.</p> <p>Faute de maîtrise et de planification de la part du gouvernement, ce processus de migration/urbanisation a entraîné des inégalités sociales. La situation de pauvreté des populations prend des dimensions alarmantes,</p>	<p>Dans un contexte de crise économique et de montée du chômage dans tout le pays : dégradation et vétusté du cadre bâti, inégalités socioéconomiques par rapport au reste du territoire, politique de relogement des organismes de HLM visant à concentrer dans ces quartiers des ménages pauvres qui cumulent des difficultés importantes (des familles nombreuses, des immigrés en situation de pauvreté, des jeunes en échec scolaire, avec des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.</p> <p>Déclin du service public dans ces quartiers, stigmatisation, ségrégation sociale, habitat dégradé. Incivilités, délinquance, insécurité.</p>	<p>Déclin du service public, stigmatisation, ségrégation sociale, habitat dégradé, incivilités, délinquance, insécurité.</p>

<p>Politiques sociales en faveur des habitants des ZUD</p>	<p>Subventions aux structures associatives : Comité du Vaso de Leche, Cuisines collectives/Cantines Populaires (PRONAA, QualiWarma), peut également concerner les zones rurales pauvres.</p> <p>Budget Participatif</p>	<p>Dès 1970 un dispositif spécifique pour les ZUD a été mis en place, la Politique de la Ville, basée sur la discrimination positive (des moyens d'aide spécifiques qui s'ajoutent aux dispositifs de droit commun (aides financières individuelles, minimas sociaux), concentrés exclusivement sur les quartiers les plus en difficulté). Son objectif : revaloriser certains quartiers urbains dits "sensibles" et réduire les inégalités sociales entre ces quartiers et les autres territoires. Les moyens : financement d'opérations de rénovation urbaine d'envergure et des subventions versés aux collectivités territoriales et aux associations qui portent des projets d'animation ou de développement local dans les ZUS.</p> <p>Budget Participatif</p>	<p>Objectif : Éradiquer la pauvreté, améliorer les conditions de vie des habitants, favoriser leur inclusion sociale.</p> <p>Favoriser l'implication des habitants dans l'amélioration de leur cadre de vie.</p>
<p><u>Les habitants des ZUD</u></p> <p>Stratégies de survie, face à la pauvreté.</p> <p>La participation des habitants/citoyens aux actions d'amélioration du cadre de vie</p>	<p>Face à la pauvreté : recours à la famille et à la communauté (Notion de famille élargie)</p> <p>Groupe cohésif, avec un sentiment fort d'identité et d'appartenance à la communauté. Rapports interpersonnels caractérisés par la solidarité et l'entraide.</p> <p>L'entraide prend racine dans des pratiques ancestrales dont l'origine remonte à l'époque des Incas. Les migrants des Andes apportent ces pratiques lorsqu'ils s'installent dans les bidonvilles.</p> <p>Les habitants/citoyens s'impliquent dans la conception et la mise en œuvre des projets visant à améliorer leurs conditions de vie.</p> <p>L'institutionnalisation (capitalisation) de certaines initiatives citoyennes et la non prise en compte de l'avis et de l'implication des habitants peut entraîner un essoufflement des initiatives locales d'entraide.</p>	<p>Face à la pauvreté, on sollicite d'abord la famille (au sens restreint), principalement pour obtenir une aide financière mais le réseau familial ne peut plus répondre car il est confronté à une multitude de problèmes de précarité. On se tourne alors vers l'aide sociale institutionnelle.</p> <p>Le travail collectif basé sur la mutualisation des moyens et sur l'entraide, ainsi que les actions à l'initiative des habitants/citoyens est rare.</p> <p>Des projets sont conçus (ou calqués d'autres expériences) par des structures associatives ou par des organismes d'action sociale et sont mis en œuvre avec des démarches plus ou moins participatives, dans certains cas elles sont imposées aux habitants (Programme de Réussite Educative, Chantiers d'Insertion)</p>	<p>Le retour d'un discours de « citoyenneté » et la « participation »</p> <p>La reconnaissance de la place des habitants/citoyens dans leur cadre de vie.</p> <p>Débat sur la légitimité de la participation : peut-on concilier démocratie et démocratie participative ?</p>

# SYNTHESE

L'analyse comparative réalisée met en évidence des réalités à la fois communes et contrastées dans les deux pays :

## 3.1 Les spécificités et les points de différenciation

Si le niveau de développement économique et social et les conditions de vie des plus démunis<sup>588</sup> sont bien différentes, les mécanismes socio-économiques qui sont à l'origine de l'émergence des zones urbaines défavorisées sont les mêmes. Ainsi, avec un PIB estimé à 2 863 milliards de dollars, la France, qui figure parmi les cinq premiers pays produisant le plus des richesses au monde<sup>589</sup>, compte plus de 8 millions de pauvres (14,3% de la population)<sup>590</sup>. Pour sa part, le Pérou, pays en voie de développement, avec un PIB de 176 700 millions de dollars<sup>591</sup> a connu au cours de la dernière décennie une période de croissance économique sans précédents. Toutefois, il voit s'accroître sa fracture sociale : si une partie de sa population a bénéficié de l'essor économique, les inégalités entre les plus pauvres et les plus riches ne cessent d'augmenter et bien que le taux de pauvreté ait enregistré une baisse relative au cours de la dernière décennie : sur une population totale de 29,2 millions d'habitants, 9,2 millions de Péruviens vivent dans la pauvreté, dont 2,9 millions se trouvent sous le seuil de la misère<sup>592</sup>. L'analyse effectuée souligne dans les deux pays le faible impact de la croissance macro-économique sur la réduction des inégalités sociales et de la pauvreté, ainsi que la nécessaire réflexion sur les politiques distributives, souvent reléguées au second plan<sup>593</sup>. Elle interroge également la faisabilité des objectifs de réduction de la pauvreté fixés par l'ONU (*Millennium Development Goals*) évoqués dans la deuxième partie de cette thèse, les principales stratégies de cet organisme international étant basées sur la contribution de la croissance économique à la réduction, voire, à l'éradication de la pauvreté. La croissance économique ne suffit pas pour éradiquer la pauvreté; bien au contraire, elle peut accroître les inégalités sociales et la pauvreté.

---

<sup>588</sup> Au Pérou, la pauvreté peut atteindre des niveaux de vie alarmants, les gens se battent pour survivre, ils peuvent mourir de faim, de froid ou par manque de moyens d'accès aux soins médicaux, alors qu'en France, hors certaines exceptions, les personnes en dessous du seuil de pauvreté peuvent connaître des situations dramatiques par rapport à ceux qui ne sont pas pauvres, cependant, ils ont recours au RSA et à la couverture maladie-universelle.

<sup>589</sup> Source : FMI. In *JDN, l'économie demain*. [En ligne : <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/classement-pib.shtml>]

<sup>590</sup> Source : INSEE 20116 Seuil de pauvreté à 60% du revenu médian.

<sup>591</sup> Source FMI 2011 [En ligne : <http://www.statistiques-mondiales.com/perou.htm>]

<sup>592</sup> Source : INEI 2011 : Seuil de la misère : moins de 59 dollars par mois.

<sup>593</sup> BARBIER Christelle. *Sous le vernis, la pauvreté*. In *Défis Sud* N° 5. Mars 2012 [En ligne: [http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis\\_sud/105/defis\\_sud\\_perou\\_pauvrete\\_introduction.pdf](http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis_sud/105/defis_sud_perou_pauvrete_introduction.pdf)]

Dans les pays caractérisés par un haut niveau de développement économique et social tels que la France, la pauvreté est bien présente et, comme précisé précédemment, les artifices statistiques pour minimiser, voire pour nier la grande pauvreté, ne sont pas rares. Leur utilisation peut être expliquée, entre autres, par la place importante qu'occupe dans l'imaginaire des sociétés modernes le modèle de développement occidental présenté comme celui qui peut éradiquer la grande pauvreté et qu'il faut logiquement transposer dans les pays en voie de développement<sup>594</sup>, reconnaître l'existence de la misère malgré un niveau élevé de développement signifie d'envisager une faille dans ce modèle. Cette idée relève du domaine de la symbolique collective et ou de « *l'imaginaire social-historique* » évoqué par Castoriadis<sup>595</sup> et elle conduit à accepter l'existence d'une *indigence originelle* des sociétés du Tiers Monde ainsi que, par opposition, celle d'une prospérité matérielle pour tous grâce à la croissance économique et au progrès technique des pays riches. Or, l'expérience latino-américaine montre la faiblesse de ces arguments soutenus dans ce continent par les défenseurs du courant développementistes. Ainsi, même dans les pays sud-américains à forte croissance économique où le modèle des sociétés industrielles modernes est dominant, sont constatés la persistance de la pauvreté et du sous-développement ainsi que l'accroissement des inégalités des revenus et des inégalités sociales en général, la croissance économique n'est donc pas suffisante pour vaincre la pauvreté, elle doit être accompagnée de véritables politiques de distribution équitable des richesses<sup>596</sup>.

Dans ce contexte, le principal point de différenciation entre les deux pays se trouve dans les processus socio-historiques qui ont accompagné l'émergence des zones urbaines défavorisées. En France, c'est dans les années 1950, sur fond de reconstruction du pays après la 2<sup>ème</sup> Guerre Mondiale et de déficit de logements, que l'on observe l'émergence des premiers bidonvilles puis, dans les années 1970, des programmes d'envergure (HVS) qui sont à l'origine de la Politique de la Ville et qui visent à résorber le logement insalubre et à enrayer le processus de dégradation physique et de marginalisation de la population des grands ensembles qui deviendront plus tard des Zones Urbaines Sensibles. Tandis qu'au Pérou, c'est dans un contexte de paupérisation de la campagne et de migration massive et non maîtrisée de cette région vers les villes que l'on voit apparaître dans les grandes villes les invasions collectives de ces migrants pauvres et déracinés dans des terrains vagues et inhospitaliers situées dans les collines qui entourent les villes, notamment dans la capitale péruvienne.

---

<sup>594</sup> MALLARD Bruno. « *Le paradoxe de la négation de la misère : savoir en non-savoir de l'expertise internationale* ». In Séminaire International Campus ATD Quart Monde GRESAL/MSH-ALPES. Pierrelaye, 2009 [En ligne : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/mallarddiscourspauvrete.pdf>].

<sup>595</sup> CASTORIADIS Cornelius. *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris, 1978.

<sup>596</sup> CORREA Rafael. « Le Miracle Equatorien ». Conférence. Université de Harvard USA. Avril 2014 [En ligne : [http://www.youtube.com/watch?v=F\\_1TRRE3w\\_g](http://www.youtube.com/watch?v=F_1TRRE3w_g)].

Toutefois, cette périphérisation de la pauvreté constitue à la fois une spécificité française (on parle souvent de banlieue pour se référer aux quartiers pauvres) et un élément de convergence. Ainsi, dans les deux pays étudiés la ville est porteuse d'un centre et d'une périphérie mise à l'écart où se trouvent la plupart des zones urbaines défavorisées, même si de plus en plus les centres-villes français sont également touchés par la ségrégation urbaine et qu'au Pérou on constate également la concentration de familles pauvres dans certains îlots dégradés des centres-villes vieillissants. zones urbaines sensibles françaises et bidonvilles péruviens sont localisés à l'écart des centres-villes. Ce constat est, toutefois, à relativiser dans la mesure où la pauvreté est omniprésente au Pérou, elle ne se trouve pas uniquement dans les bidonvilles : des situations d'extrême pauvreté peuvent également être observées dans les centres-villes mais également dans les autres quartiers des villes, c'est le cas par exemple des « *tugurios* » qui se trouvent dans les vieux quartiers de la capitale péruvienne. Il en est de même en France, où certains centres-villes concentrent dans leurs îlots les plus vétustes et dégradés des familles vivant dans des conditions très précaires. Ces éléments amènent à réinterroger la question de la dimension spécifiquement spatiale de la pauvreté, la frontière étant de plus en plus floue ce qui amène à reconsidérer la question de la limite entre exclusion et inclusion en soulignant avec Robert CASTEL<sup>597</sup> qu'il n'existe pas de coupure entre *exclus* et *inclus*, mais *une continuité dans un processus de précarisation de la condition salariale*, les exclus étant situés à l'extrémité d'une spirale partie du centre et marginalisant progressivement les catégories les plus fragiles.

Ce postulat de Castel prend tout son sens avec l'expérience de Villa El Salvador. En effet, selon la majorité des travaux consultés dans le cadre de cette thèse l'apparition des bidonvilles dans les pays du Sud constitue un phénomène inhérent à la croissance démesurée des villes. Les migrants quittent les campagnes appauvries pour s'installer dans les marges des villes et tout indique qu'ils seraient condamnés à perpétuer de génération en génération les conditions de vie difficiles et les situations d'inégalité et d'exclusion sociale. Or, à Villa El Salvador, au fil des années, malgré l'indifférence et le manque de soutien des organismes gouvernementaux, la dynamique mise en place par les pionniers de ce bidonville, basée sur la solidarité et l'entraide, a permis d'aller vers des améliorations significatives : les abris de fortune ont laissé la place à des logements améliorés, ont été créés des services et des infrastructures publiques, des équipements essentiels, un parc industriel qui offre des emplois aux habitants de Villa El Salvador mais également à ceux d'autres territoires liméniens, des écoles et des centres de santé construits par les habitants et habilités par les ministères, une université qui rayonne sur

---

<sup>597</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio Essais, Gallimard. Paris, 1995

tout le « *Cono Sur* », etc. Par ailleurs, la ville s'est dotée d'un gouvernement municipal élu au suffrage universel. Même si la pauvreté et l'exclusion sociale sont toujours présentes et que l'image du bidonville marque encore ses habitants, Villa El Salvador est devenue une véritable ville émergente. Les questions relatives et à l'intégration sociale de ses habitants se posent donc différemment aujourd'hui, sont-ils socialement exclus ou inclus ?

Outre les différences concernant le niveau de développement socio-économique entre les deux pays et les processus d'émergence des zones urbaines défavorisées, un point important de différenciation se trouve dans les réponses apportées par l'Etat à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Ainsi, le modèle social français est basé sur une action protectrice et durable de l'Etat qui prend en charge de nombreux aspects de la vie des citoyens mais qui est de plus en plus remise en question dans sa vocation jugée *excessivement tutélaire*<sup>598</sup>, alors qu'au Pérou, les politiques de lutte contre la pauvreté s'inspirent du modèle néo libéral nord-américain, basé sur l'idée selon laquelle le citoyen doit mériter sa protection et y contribuer par lui-même (seuls ceux qui ont un travail rémunéré et formel ont accès à une couverture sociale). Il est également caractérisé par une nette séparation entre assurance personnelle et protection sociale et dans lequel l'intervention de l'Etat ne peut être que ponctuelle et limitée, même si l'on assiste depuis quelques années à l'émergence de certains dispositifs gouvernementaux d'assistance aux plus démunis. De même, alors que depuis 40 ans la France met en place un ensemble des dispositifs basés sur la discrimination positive ciblant de façon spécifique les zones urbaines sensibles, au Pérou, hormis des opérations éparses et sans articulation, il n'existe pas de véritables politiques sociales en faveur des bidonvilles et des quartiers pauvres en général. Ces deux modèles qui s'opposent sont issus de traditions sociopolitiques différentes mais ils ont un point en commun : le retour récurrent, notamment en périodes de crise, de l'opposition entre « *pauvres méritants* » et « *non-méritants* » évoquée dans la deuxième partie de cette thèse.

Enfin, les stratégies des ménages face à la pauvreté constituent un point de différenciation important entre les deux pays. Ainsi, au Pérou, dans la continuité des pratiques communautaires anciennes très ancrées dans le monde andin et que les migrants qui s'installent dans les bidonvilles adaptent aux nouvelles réalités, face à la pauvreté et à les habitants de ces quartiers s'appuient principalement sur le réseau familial et sur les solidarités du quartier. Devant l'absence de dispositif de protection sociale pour les catégories sociales exclues de l'emploi (chômeurs, travailleurs du secteur dit « informel », indigents, invalides), les travailleurs sociaux qui travaillent dans les bidonvilles

---

<sup>598</sup> DONZELOT Jacques, JAILLET Marie-Christine. Séminaire International sur les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord. Synthèse. Plan Urbain CDSM OTAN. Juin 1996. p. 93.

(Organismes non gouvernementaux s'inscrivent davantage dans une perspective de développement local apportant leur soutien technique aux initiatives locales. Alors qu'en France les ménages cherchent d'abord à faire valoir leurs droits en matière de protection sociale puis, ils font appel au réseau familial ou amical qui dans bien de cas ne répond plus.

### 3.2 Les points de convergence

En France comme au Pérou, le processus de mondialisation et les politiques néolibérales qui le sous-tendent ont fortement accentué les inégalités sociales : alors que certains vivent dans la richesse, de vastes couches de la population sont obligées de vivre dans des logements insalubres avec peu de confort sans un véritable accès à des services publics de qualité. Le modèle de société salariale<sup>599</sup> et d'État Providence a fait place à des formes généralisées de précarité et d'informalité qui dominent aujourd'hui le marché du travail urbain<sup>600</sup>. À l'augmentation de la pauvreté urbaine et aux croissantes inégalités sociales s'ajoute une exclusion sociale accrue qui touche en premier lieu les classes populaires en raison de leur lieu de résidence, de leur origine ethnique, de leur âge ou de leur sexe ou encore du type d'activité économique exercée. Certains groupes en particulier cumulent les handicaps économiques et sociaux. Dans ce contexte, l'émergence et la dégradation des zones urbaines défavorisées (quartiers sensibles, bidonvilles ou quartiers marginaux), ne résulte pas uniquement de la surpopulation urbaine, ou de l'exode rural, ni d'autres phénomènes apparemment « *inévitables* » face auxquels les pouvoirs publics seraient démunis. En réalité, les facteurs qui concourent à leur émergence se trouvent dans la structure et l'organisation économique et sociale de chaque pays ainsi que dans la répartition plus ou moins équitable de la richesse.

Si la pauvreté, la marginalité et l'exclusion sociale constituent les manifestations des relations de production et de la logique d'accumulation capitalistes qui entraînent le chômage massif, la précarisation de l'emploi ainsi que la perte d'identité et la vulnérabilité de l'individu ; l'apparition des zones urbaines défavorisées résulte de processus de ségrégation économique, sociale et spatiale de leurs habitants, leur principale fonction étant d'accueillir et de concentrer les catégories sociales mises à l'écart : des populations en difficulté aux structures familiales fragiles, confrontées au chômage à la stigmatisation et à l'exclusion sociale. Cette urbanisation de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'est donc qu'une composante de l'exclusion sociale globale. En d'autres termes, le fait pour un individu d'être « *en dehors* » du périmètre de la richesse dans la ville traduit en réalité une situation d'exclusion sociale globale qui se nourrit de chômage, de pauvreté économique,

---

<sup>599</sup> CASTEL Robert. Les métamorphoses de la question sociale. Folio essais. Gallimard. Paris, 1995.

<sup>600</sup> ZICARDI Alicia. *Las ciudades y la cuestión social*. In Documento de lanzamiento de la RED URBAL – Unión Europea. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México. México, 2000.

sociale et culturelle. On observe dans ces quartiers ce que Castel désignait comme une continuité dans un processus de *précarisation de la condition salariale*<sup>601</sup> qui concerne aussi bien les *inclus* que les *exclus* ce derniers étant situés à l'extrémité d'une spirale partie du centre et marginalisant progressivement les catégories les plus fragiles. Ce processus est également associée à des conditions de logement défavorables : des espaces disqualifiés, souvent stigmatisés et avec peu ou pas d'accès aux services publics et étroitement liées à la nature et au niveau du revenu. Sans revenu stable, l'accès à des conditions de vie dignes (au sens de la déclaration des droits de l'homme) est rendu difficile. Par ailleurs, pour ces populations, l'arrivée dans la ville est souvent accompagnée d'une perte des liens avec les pays ou les régions d'origine, ainsi que des difficultés d'intégration sociale. Globalement, les zones urbaines défavorisées ne contribuent pas à l'intégration de ses populations dans la ville, bien au contraire, *Barriadas* au Pérou et *Zones Urbaines Sensibles* en France s'agrègent à la ville sans participer réellement à son économie formelle, sauf de manière marginale. L'expérience du Pérou montre que les activités informelles, notamment le commerce ambulatoire alors qu'elles sont lourdement sanctionnées car elles se font dans l'illégalité, participent souvent à l'enrichissement des grands commerces. De même, en France, à Borny, de nombreux jeunes sont impliqués dans le trafic des stupéfiants. Les dénonciations sont rares, en partie parce que le produit de ces trafics apporte à bien de familles un revenu complémentaire en les empêchant de basculer dans la misère. Cette *économie de l'ombre* constitue parfois leur seul moyen de survie.

Enfin, malgré les bonnes intentions affichées, notamment dans le cadre des objectifs du Millénaire, fixés par l'ONU en matière de lutte contre la pauvreté, dans les deux pays, l'action de l'Etat n'a pas d'impact réel sur les processus d'exclusion sociale. De ce fait, au-delà des améliorations qu'elles apportent, les politiques publiques proposées, aussi importantes soient-elles, contribuent à maintenir et à reproduire des mécanismes de paupérisation et de ségrégation sociale et spatiale.

Les enquêtes ont montré également qu'au-delà des difficultés matérielles, les habitants des zones urbaines défavorisées sont confrontés à des problèmes de stigmatisation. Leur identité est assimilée à celle de l'espace urbain qu'ils habitent, ce dernier étant marqué quasi exclusivement par des représentations ou des images pas toujours fondées de dégradation, de violence et de délinquance fortement médiatisées qui concernent certes, des groupes minoritaires mais qui sont généralisées à tort à l'ensemble de la population. Les entretiens avec les habitants des quartiers qui font l'objet de cette recherche ont mis en évidence les multiples facettes de la stigmatisation dont ils font l'objet qui se traduit par

---

<sup>601</sup> CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio Essais, Gallimard. Paris, 1995

des formes différentes de discrimination : emploi, logement, santé, citoyenneté, voire même la négation de certains droits. Cette stigmatisation ou *identité abimée* pour reprendre les termes de Goffman, apparaît comme une expérience profonde de discrédit et d'isolement social associé à des sentiments de culpabilité, de honte et d'infériorité. Au-delà du stigmate individuel qui marque chacun de ses habitants, le quartier (ou le bidonville) constitue un stigmate en soi pour l'ensemble urbain, quelque chose qui les dévalorise et les blesse. Les entretiens avec les habitants des deux quartiers ciblés par cette recherche ont mis en évidence les multiples facettes de la stigmatisation dont ils font l'objet et qui se traduit par des formes différentes de discrimination : emploi, logement, santé, citoyenneté, voire même la négation de certains droits. Or, en France comme au Pérou, la réalité de ces quartiers ne correspond pas toujours à ces images de désolation et de destruction qui leur sont systématiquement attribuées. Ainsi, face à la pauvreté, il n'existe pas dans ces quartiers un modèle unique de pratiques mais une mosaïque d'expériences : tandis que certains basculent dans la délinquance et la marginalité, d'autres cherchent individuellement ou collectivement les chemins de l'intégration. Comme le soulignait Pierre Bourdieu, aujourd'hui, l'image banalisée et dévalorisante de ces quartiers conduit souvent à évoquer de façon presque systématique des fantasmes suscités par des mots ou des images plus ou moins incontrôlés et qui sont loin des réalités souvent inconnues de ceux qui en parlent volontairement<sup>602</sup>. Dans les deux pays les zones urbaines défavorisées peuvent donc, constituer de véritables lieux d'intégration, notamment, lorsque leurs habitants tissent au quotidien des dynamiques collectives de solidarité, d'entraide et de démocratie participative.

Les questionnements quant à la participation des habitants des zones urbaines défavorisées constituent également un point de convergence entre les deux expériences. Les enquêtes de terrain soulignent que dans les deux pays les bénéficiaires des aides institutionnelles et des politiques sociales sont rarement consultés ou associés à la conception de ces dernières et leur implication dans les actions visant à améliorer leur propre cadre de vie n'est pas toujours prise en compte. Or, ces dispositifs et actions ont lieu dans des sociétés démocratiques, dont les Etats sont censés accroître leur participation et promouvoir la citoyenneté. Dans les deux terrains d'observation se posent les mêmes questions : quelle est la place de la participation des habitants des zones urbaines défavorisées et des citoyens en général dans le processus démocratique ? Quelle est l'articulation entre la démocratie directe et celle des urnes ? Les enquêtes que nous avons menées en France et au Pérou mettent en évidence des acceptions différentes de la participation, selon les fonctions et les parcours professionnels de ceux qui utilisent cette notion. Ces acceptions vont de la simple présence à une réunion d'information, en

---

<sup>602</sup> BOURDIEU Pierre (sous la direction de). *La misère du monde*. Editions du Seuil, Paris, 1993

passant par la possibilité de donner son avis jusqu'à la prise de décisions, par les habitants, sur des aspects les concernant, avec ou à la place de l'autorité. Mais au-delà de cette question sémantique, qu'est ce qui est en jeu dans la difficulté à concrétiser ce discours officiel récurrent sur la participation des habitants dans les zones urbaines défavorisées françaises?

L'expérience de Villa El Salvador montre que cette participation peut prendre des formes diverses dont celle d'une mobilisation cherchant à affirmer la volonté des habitants de prendre en charge par eux-mêmes leur destin. La participation des habitants peut alors se transformer en force organisée et en expression d'un pouvoir collectif. En France, dans les quartiers de la Politique de la Ville, la mobilisation des habitants reste ponctuelle et en lien avec des faits significatifs qui marquent la vie quotidienne du quartier. Les démarches participatives sortent rarement de ce cadre ponctuel pour transformer, à l'image de l'expérience des cantines populaires péruviennes, les sentiments de mécontentement en force organisée et expression d'un pouvoir collectif.

Les enquêtes montrent également que participation démocratique est un processus long et non linéaire. La dynamique qui conduit des individus et des groupes à s'ouvrir aux autres peut à tout moment s'arrêter, reculer ou progresser. Ainsi, plus qu'un recul, l'évolution récente du mouvement démocratique de Villa El Salvador (affaiblissement des organisations populaires, disparition des instances de consultation populaire, notamment la CUAVES), montre la difficulté des ses habitants à trouver un pont permettant d'articuler démocratie participative et démocratie représentative.

Françoise NAVEZ BOUCHANINE<sup>603</sup> soulignait en 2003, que les processus démocratiques ne se construisent pas en un jour. Les chemins de la démocratie sont selon elle, *tortueux et « en zigzag », avec des avancées et des reculs, leurs progrès ne s'apprécient que dans le temps long de l'histoire*. De même, dans sa contribution à l'hommage à NAVEZ BOUCHANINE<sup>604</sup>, Maurice BLANC qui rejoint cette analyse, précise que *dans ce chemin tortueux, la visibilité est réduite et l'imprévu et le danger sont toujours présents, le consensus y est l'exception et non la règle*. Il ajoute que la démocratie participative est une transaction tacite plus complexe que la démocratie représentative<sup>605</sup>. Cette dernière étant une transaction bipolaire qui combine deux légitimités (électeurs et élus). La démocratie participative locale introduit une troisième légitimité : celle de la mobilisation

---

<sup>603</sup> NAVEZ-BOUCHANINE Françoise. Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles. IN *Espaces et Société* N° 112, pp. 59-81. Paris, 2003.

<sup>604</sup> BLANC Maurice. « Quelle place pour les habitants dans la politique urbaine ? Un regard Nord/Sud ». Atelier N°3 : Dimensions sociales des politiques urbaines et des pratiques professionnelles.

<sup>605</sup> BLANC, Maurice. « *La Democracia participativa no es un largo rio tranquilo* ». IN *Revista de Ciencias Sociales* N° 19. Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile 2007

des citoyens. Le passage d'une logique bipolaire (démocratie représentative) à une logique tripolaire (démocratie participative) rend plus complexe la transaction car il ne s'agit plus de l'opposition frontale de deux groupes mais de *groupes fragmentés qui peuvent établir des alliances fluctuantes*. Les élus ont la confiance de la majorité, mais ils n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour traiter toutes les affaires relevant de leur compétence. C'est pourquoi, ils sont conseillés par des techniciens et des experts qui sont à leur service. Les décisions qu'ils prennent sont ainsi le produit d'une *coproduction* pour reprendre les termes de M. BLANC, entre élus (la confiance de la majorité exprimée par le vote) et techniciens (la connaissance experte), mais cette transaction doit rester informelle et tacite car une décision prise par un technicien qui n'a pas la légitimité que le suffrage universel donne à l'élu, serait invalidée. Il en est de même pour les habitants, la transaction avec l'élu avant la prise de décision doit rester informelle et tacite car dans le cas contraire le mandat de ce dernier pourrait être remis en question. La démocratie participative est donc plus flexible et informelle ce qui constitue à la fois sa force et sa faiblesse.

Aussi, la participation des habitants n'est reconnue et encouragée que lorsque les élus acceptent d'entendre et d'associer les habitants à la prise des décisions. La participation est ainsi subordonnée à la possibilité laissée par les élus aux habitants d'intervenir. Or, dans bien de cas, les premiers sont réticents à cette idée et ce, malgré leurs discours reconnaissant les « vertus » de la participation des citoyens. Du point de vue de certains élus, le pouvoir que les habitants gagnent en participant est susceptible de réduire le leur. La participation serait-elle pour eux un *cheval de Troie* contre les pouvoirs des élus ?<sup>606</sup>. En réalité, la participation peut dans certaines circonstances devenir un jeu coopératif. Les habitants veulent être entendus surtout dans les questions relatives à leurs conditions de vie mais ils ne cherchent pas forcément à se substituer aux élus. Pour leur part, les élus ne perdent pas forcément leur pouvoir, ils sont simplement contraints de l'exercer différemment : ils doivent agir dans la transparence et accepter les remarques, voire les critiques des habitants.

Enfin, il paraît important de souligner la nécessité d'accompagner les habitants, notamment les publics en difficulté, lorsque leur implication dans des démarches participatives est envisagée car comme le montrent les expériences étudiées, la pauvreté et les conditions de vie difficiles ne suffisent pas à faire émerger des démarches participatives. La participation des habitants ne s'improvise pas, elle se prépare<sup>607</sup>. Elle est le résultat d'un processus d'apprentissage et d'autonomisation plus ou moins long et

---

<sup>606</sup> SMITH D.M. et BLANC MQAURICE. Participation and grass-roots democracy. IN Environment and Planning D: Society and Space, 15

<sup>607</sup> FREIRE Paulo. PEDAGOGIA DEL ORPIMIDO . Ediciones Biblioteca Nueva, Barcelona, 1973

complexe. La *méthode d'intervention communautaire* et les approches *conscientisantes* des travailleurs sociaux latino-américains ainsi que celles rattachées à *l'empowerment* développées aux Etats Unis et plus récemment en France, s'inscrivent bien dans cette perspective. Elles facilitent l'implication consciente et organisée de la population aux processus de développement social local. Elles peuvent constituer également une alternative à la logique de procédure qui caractérise de nombreux dispositifs en France dont la Politique de la Ville.

Une analyse superficielle de l'expérience péruvienne pourrait amener à déduire à tort que la pauvreté et l'absence des politiques sociales font émerger de façon spontanée des pratiques de citoyenneté et d'entraide. Or, les conditions de vie difficiles ne suffisent pas à faire émerger des démarches participatives. Outre les pratiques communautaires des migrants originaires des Andes, la mobilisation collective de Villa El Salvador a été déterminée principalement par la prise de conscience par ses habitants de leurs problèmes, ainsi que de la nécessité d'agir collectivement. L'action des leaders issus de la population, y compris de ceux engagés dans des organisations politiques de gauche ou dans des organismes humanitaires (ONG), conjuguée à celle des professionnels du travail social, a joué un rôle déterminant, elle a permis la mise en place d'un projet de développement intégral basé sur la concertation et organisé par paliers avec des objectifs clairs et atteignables pour tous. La participation citoyenne n'émerge donc pas de façon spontanée ou par la simple présence de certaines conditions objectives pouvant la favoriser, bien au contraire, il s'agit d'un processus de construction sociale étroitement lié aux besoins, aux motivations et aux capacités des individus à mobiliser les ressources dont elles disposent dans un contexte déterminé<sup>608</sup>. La dynamique qui conduit des individus et des groupes à s'ouvrir aux autres pour agir ensemble peut à tout moment s'arrêter reculer ou progresser. C'est pourquoi, elle doit être préparée et accompagnée. Françoise Navez-Bouchanine souligne que les processus démocratiques ne se construisent pas en un jour, les chemins de la démocratie sont selon elle, tortueux et « en zigzag », avec des avancées et des reculs et leurs progrès ne s'apprécient que dans le temps long de l'histoire<sup>609</sup>. Maurice Blanc rejoint cette analyse en ajoutant que dans ce chemin tortueux, la visibilité est réduite et l'imprévu et le danger sont toujours présents, le consensus y est l'exception et non la règle<sup>610</sup>.

---

<sup>608</sup> AVILA Javier. "Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cuzco". In *Debate agrario análisis y alternativa*, N° 37. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Lima, 2004. pp. 1-22.

<sup>609</sup> NAVEZ-BOUCHANINE Françoise. *Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles*. In *Espaces et Société* N° 112, pp. 59-81. Paris, 2003.

<sup>610</sup> BLANC Maurice. « La place des habitants dans le développement social urbain en France à travers le miroir des bidonvilles marocains ». In *Contribution à l'Hommage à Françoise Navez-BOUCHANINE : Quelle place pour les habitants dans la Politique urbaine ? Un regard Nord/Sud*. Atelier N° 3. Paris, Centre de Recherche sur l'Habitat. Mars 2009.

## CONCLUSIONS

A l'origine, le principal objectif de cette thèse était d'appréhender sous l'angle sociologique et à travers une approche comparative, les spécificités et les points de convergence des zones urbaines défavorisées en France et au Pérou. Sur le plan méthodologique, il ne s'agissait pas de chercher à valider des hypothèses mais d'appréhender autrement les processus de paupérisation et d'exclusion sociale observés dans ces territoires. Ainsi, à partir de deux enquêtes de terrain menées dans deux quartiers pauvres, en France et au Pérou, cette thèse s'est intéressée aux processus d'émergence des zones urbaines défavorisées, et au rôle déterminant des structures et des rapports socio-économiques et politiques dans les situations de pauvreté et d'exclusion sociale auxquelles sont confrontés leurs habitants.

L'analyse réalisée a mis en évidence que, malgré les nombreuses différences et particularités qui résultent des processus socio-historiques propres à chaque pays, en France comme au Pérou l'apparition des zones urbaines défavorisées constitue un révélateur des dysfonctionnements urbains et sociaux inscrits dans un processus de mondialisation de l'économie, ce qui confère à ce phénomène un caractère transnational. Outre l'impact de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur les conditions de vie des habitants de ces territoires cette analyse a montré également le lien étroit de ce phénomène grandissant d'appauvrissement et de mise à l'écart d'une frange de plus en plus importante de la population avec les processus d'exclusion économique et sociale propres aux sociétés industrialisées.

En ce qui concerne Metz-Borny l'analyse de la situation du quartier, après 40 ans d'interventions de la Politique de la Ville, conduit à réinterroger ce dispositif en particulier et les politiques de lutte contre la pauvreté en général. Axées quasi exclusivement sur le cadre bâti, les opérations de rénovation urbaine qui se sont succédées se superposent sans lien réel entre elles et avec les autres politiques sociales (l'emploi, l'insertion, les politiques pour le logement des personnes défavorisées par exemple). Ceci entraîne une confusion au sein de la population qui a du mal à comprendre leurs objectifs notamment en matière de relogement des ménages les plus en difficulté. Ces opérations ne peuvent pas à elles seules, éradiquer des processus d'exclusion sociale profondément ancrés dans la société et dont les difficultés des zones urbaines sensibles ne constituent que l'un des symptômes. Par ailleurs, elles doivent associer les acteurs concernés, dont les habitants

permettant à ces derniers d'agir et de contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Il en est de même au Pérou, dans un contexte de reprise de la croissance économique dans ce pays, des moyens importants sont déployés pour atteindre les objectifs fixés par l'ONU en matière d'éradication de la pauvreté, cependant, paradoxalement, la croissance économique a été accompagnée d'un accroissement des inégalités sociales et les dispositifs mis en œuvre manquent d'articulation entre eux et avec l'ensemble des politiques sociales. Globalement, les initiatives locales et projets que les habitants des quartiers défavorisés mettent en place pour faire face à la pauvreté sont rarement valorisés et encouragés par les organismes gouvernementaux et les habitants ne sont pas associés à la conception et à la mise en œuvre des politiques sociales.

Ainsi, dans les deux pays, malgré les progrès qu'ils ont pu apporter, les dispositifs mis en œuvre n'ont pas eu d'impact sur les mécanismes socio-économiques qui sont à l'origine de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Par ailleurs, ils prennent rarement en compte l'avis de ceux qui subissent la pauvreté au quotidien et dont la qualité de citoyens et de sujets de droit est souvent oubliée. C'est pourquoi, cette recherche invite à repenser les politiques sociales, leur conception et leur mise en œuvre devrait s'orienter davantage vers un travail plus respectueux de la condition humaine des habitants de ces quartiers élargissant, à l'image des pionniers de Villa El Salvador, les espaces de consultation et de discussion avec les acteurs locaux, recueillant leur avis afin qu'elles articulent le savoir de l'expert et le regard des citoyens, y compris des plus démunis. Elle nous invite également à changer le regard sur les quartiers pauvres souvent perçus uniquement comme territoires de la violence ou comme lieux de toutes les inégalités ce qui constitue, nous l'avons vu, une généralisation trop hâtive et souvent en contradiction avec la réalité. En France comme au Pérou, la vie dans ces quartiers ne correspond pas toujours à cette image de désolation et de destruction qui leur est systématiquement attribuée. Comme le soulignait Pierre Bourdieu dans *La Misère du Monde*, aujourd'hui, l'image banalisée et dévalorisante de ces quartiers conduit souvent à évoquer de façon presque systématique *des fantasmes suscités par des mots ou des images plus ou moins incontrôlés et qui sont loin des réalités souvent inconnues de ceux qui en parlent volontairement*. Face à la pauvreté, dans ces quartiers il n'existe pas un modèle unique de pratiques mais une mosaïque d'expériences : tandis que certains basculent dans la délinquance et la marginalité, d'autres cherchent individuellement ou collectivement les chemins de l'intégration. En France comme au Pérou, ces quartiers peuvent constituer de véritables lieux d'intégration notamment lorsque des dynamiques collectives de solidarité et d'entraide s'y installent.

Pour conclure ce travail il m'a paru important d'ouvrir trois perspectives de recherche qui représentent également les limites de cette thèse.

En premier lieu, le fait que cette recherche s'appuie uniquement sur deux zones urbaines défavorisées et le caractère non représentatif des échantillons utilisés dans les deux pays invitent à la plus grande prudence quant à la généralisation de ses résultats et à l'analyse des liens entre phénomènes macro et microsociologiques. L'extension de cette recherche à d'autres zones urbaines pauvres dans chaque pays associant des méthodes quantitatives et qualitatives permettrait d'enrichir et de consolider les résultats de cette étude.

En deuxième lieu, cette recherche étant centrée principalement sur les conditions de vie des habitants des quartiers ainsi que sur les stratégies mises en œuvre pour faire face à la pauvreté ; toutefois, certaines thématiques soulevées par ce travail n'ont pas pu être développées de façon approfondie. Elles pourraient faire l'objet de recherches complémentaires, principalement en ce qui concerne :

- ✚ les processus de marginalisation des jeunes des zones urbaines défavorisées en France et au Pérou avec des études spécifiques relatifs aux interactions entre la pauvreté et l'émergence des bandes des jeunes en voie de marginalisation « *barras bravas* » dans les bidonvilles péruviens des groupes des jeunes plus ou moins organisés qui sont à l'origine des violences urbaines observées de façon récurrente dans les zones urbaines sensibles en France.  
Quelles alternatives peuvent permettre de donner à la jeunesse des quartiers pauvres de meilleures perspectives d'avenir ?
- ✚ le travail social dans les zones urbaines défavorisées. Au delà des missions d'assistance et de suivi individuel confiés aux travailleurs sociaux dans ces quartiers défavorisés, quel accompagnement auprès des publics en grande difficulté dans les zones urbaines défavorisées?
- ✚ l'action des organisations humanitaires dans la lutte contre la pauvreté, quelles complémentarités avec l'action publique et celle des professionnels du travail social ?

Enfin, tout au long de l'élaboration de cette thèse, des interrogations ont émergé quant à la transférabilité des expériences et des politiques de lutte contre la pauvreté d'un pays à l'autre. Ces questions se posent alors qu'on observe en France, notamment dans le cadre des politiques sociales et des démarches participatives, une tendance à repérer et à transférer d'un pays à l'autre ce que l'on considère comme les meilleures expériences (« *best practices* ») avec deux logiques : d'une part, celle qui propose d'exporter depuis les pays riches vers les pays pauvres des recettes miracles pour leur développement et, d'autre part, la logique inverse qui vise à transposer dans les pays développés certaines

expériences originales des pays du tiers-monde. L'exemple de la Politique de la Ville est représentatif de cette tendance. Ainsi, dans le cadre de la préparation des nouveaux Contrats de Ville, des chercheurs ont été sollicités afin d'appuyer leurs préconisations sur des expériences innovantes en France ou à l'étranger.

De mon point de vue, aussi novatrices soient-elles, les expériences de développement social ne peuvent pas être transposées de façon mécanique d'un pays à l'autre. C'est pourquoi, cette recherche ne se situe pas dans ces logiques de transfert des « *best practices* ». Elle se place plutôt dans une perspective d'échange et d'enrichissement mutuels et se veut avant tout un outil au service des acteurs des transformations sociales dans les deux pays. Par ailleurs, chercher à reproduire les démarches participatives de Villa El Salvador à l'identique dans les quartiers de la Politique de la Ville en France serait non seulement contraire au principe d'objectivité de la sociologie, mais également peu respectueux de leurs habitants qui s'engagent bien souvent dans la construction de leurs propres chemins vers la démocratie.

Cette étude a cherché à apporter des pistes de réflexion autour des questions soulevées par Françoise Navez-Bouchanine ainsi que par Maurice Blanc et que j'ai transposées à l'objet de mon étude : comment les politiques publiques visant à lutter contre la pauvreté en France peuvent-elles éclairer les spécialistes et les pouvoirs publics péruviens dans leur combat en vue d'éradiquer ce fléau ? En quoi les expériences d'autogestion des habitants des bidonvilles péruviens éclairent-elles les spécialistes et les acteurs locaux français qui s'intéressent aux quartiers de la Politique de la Ville et aux dynamiques individuelles et collectives permettant à leurs habitants de faire face à l'exclusion sociale ? Comme le soulignent ces deux auteurs, les échanges Nord-Sud ne sont pas à sens unique. Les pays du Nord apportent leur soutien technique et financier, ceux du Sud reçoivent ces dons, mais ils se situent dans le cadre d'un système de réciprocité et d'échanges croisés, y compris dans le domaine des savoirs.

Enfin, j'aimerais terminer ce travail avec une citation de Joseph Wresinski, fondateur du mouvement *ATD Quart Monde*, qui décrit bien le combat qu'il a mené aux côtés des personnes défavorisées afin de faire reconnaître leurs droits dont celui à une vie plus humaine et digne :

« *...Pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il ne suffit pas que les pauvres atteignent le cœur des hommes. Il faut qu'ils atteignent leur intelligence... afin de forcer ceux qui ont le pouvoir de la pensée, le pouvoir religieux, le pouvoir politique, à connaître la misère, à comprendre que la réponse à la pauvreté n'est pas seulement une affaire de cœur et de sentiment, mais aussi une affaire de connaissance et d'intelligence...* »

## BIBLIOGRAPHIE

ACCARDO Jérôme, SAINT PAUL Thibaut. *Qu'est ce qu'être pauvre aujourd'hui en Europe : L'analyse du consensus sur les privations*. INSEE, 2006.

ANAS. *Travail Social, le grand chambardement*. La revue française du service social N° 210. Paris, septembre 2003.

ANDERSON Antoine. *Politiques de la Ville, de la zone au territoire*. Syros. Paris, 1998.

ANDRE Pierre. Rapport d'Information sur le bilan des politiques conduites en faveur des quartiers en difficulté. Sénat. Session Ordinaire de 2006-2007. Paris, octobre 2006

AUTES Michel. « *Trois figures de la déliaison* » *In* : KARSZ Saul (dir.), et al. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris 2000, pp.1-37.

AUTES Michel. *Les paradoxes du travail social*. DUNOD. Paris, 1992

AUTHIER Jean Yves, BACQUET Marie-Hélène, GUERIN-PACE France et Al. *Le quartier*. Editions La Découverte. Paris, 2006.

AVENEL Cyprien, DIEBOLD Noëlle et Al. *Politiques locales de jeunesse*. *In* AGORA Débats Jeunesse, N° 43. L'Harmattan. Paris, 2007.

AVILA Javier. "Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y el Cuzco". *In Debate agrario análisis y alternativa*, N° 37. Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Lima, 2004. pp. 1-22.

BACQUE Marie-Hélène, MECHMACHE Mohamed. *Pour une réforme radicale de la Politique de la Ville*. Rapport présenté au Ministre Délégué, chargé de la Ville. Ministère Délégué à la Ville. Paris, juillet 2013.

BACQUE Marie-Hélène, BIEWENER Carole. *L'empowerment, une pratique émancipatrice*. La Découverte. Paris, 2013.

Banque Mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde. Combattre la pauvreté*. Washington 2000-2001 [en ligne : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PAYSEXTN/WBEUROPEFREXTN/FranceINFRENCHEXT/0,,contentMDK:23017921~menuPK:563457~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:563375,00.html>].

BARBIER Christelle. *Sous le vernis, la pauvreté*. *In* Défis Sud N° 5. Mars 2012 [En ligne: [http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis\\_sud/105/defis\\_sud\\_perou\\_pauvrete\\_introduction.pdf](http://www.sosfaim.be/pdf/publications/defis_sud/105/defis_sud_perou_pauvrete_introduction.pdf)].

BEHAR Daniel, ESTEBE Philippe. *Ville et pauvreté*. Centre d'Etudes et de Prospective des Villes et Territoires / Centre de Documentation de l'Urbanisme ; Ministère de l'Équipement, du Transport et du Tourisme Paris, janvier 1995.

BEHAR Daniel. *Territoire et nouvelle question sociale : incertitudes des politiques publiques*. *In* Quaderni N° 34. Hiver 1997.

BERRY-CHIKHAOUI, DEBOULET Agnès, ROULLEAU-BERGER Laurence. *Villes Internationales, entre tensions et réactions des habitants*. La Découverte. Paris 2007.

BERTHELOT Jean-Wilfrid, BORDREUIL Jean-Samuel, DUBER François et Al. *En Marge de la Ville, au cœur de la société : Ces quartiers dont on parle*. Paris, Editions de l'Aube, 1997.

BISIAUX Raphaëlle. *Comment définir la pauvreté: Ravallion, Sen ou Rawls ?* IN L'Economie Politique N°149. Alternatives Economiques, Paris, Janvier 2011.

BLANC Maurice et Al. « *Emeutes en Banlieue : Lectures d'un événement* ». IN: Espaces et Sociétés 2007/1-N° 128-129. Erès. pp. 13-21.

BLANC Maurice, LEBARS Sylvie. *Les minorités dans la cité*. L'Harmattan – Logiques Sociales. Paris 1993.

BLANC Maurice. Le ghetto en France, la fin d'un tabou. IN Espaces et Sociétés 2010/1- N° 140-141, èrès, pp.216-222.

BLANC, Maurice. « *La Democracia participativa no es un largo rio tranquilo* ». IN Revista de Ciencias Sociales N° 19. Universidad Arturo Prat. Iquique, Chile 2007.

BLANC Maurice. *La rénovation urbaine : démolition ou patrimonialisation ? Comparaison entre la France et l'Allemagne*. In La vie des idées. [[http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20130611\\_ville\\_blanc.pdf](http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20130611_ville_blanc.pdf)].

BLANC Maurice. « *La place des habitants dans le développement social urbain en France à travers le miroir des bidonvilles marocains* ». IN Contribution à l'Hommage à Françoise Navez-BOUCHANINE : *Quelle place pour les habitants dans la Politique urbaine ? Un regard Nord/Sud*. Atelier N° 3. Paris, Centre de Recherche sur l'Habitat. Mars 2009.

BLANC-CHALEARD Marie-Claude. *Les immigrés et la France*. La documentation française. Paris 1970.

BLONDET Cecilia, TRIVELLI Caroline. *Cucharas en Alto. Del Asistencialismo al Desarrollo Local*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, 2004.

BOGGIO Ana et al. *La organización de la mujer en torno al problema alimentario*. CELATS. Lima 1990.

BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Eve. *Inégaux Face à la mobilité*. Gallimard Essais, 1999. IN Revue Projet N° 271- 2002. [<http://www.cairn.info/revue-projet-2002-3-page-97.htm>].

BOLTANSKI Luc, CHIAPELLO Eve. *Inégaux Face à la mobilité*. Gallimard Essais, 1999. IN Revue Projet N° 271- 2002. pp. 97-105. [En ligne : <http://www.cairn.info/revue-projet-2002-3-page-97.htm>]

BOUQUET Brigitte. CHANTREAU André, LAGOS Manuel. Intérêt et limites du Travail Social Communautaire. IN BEAUCHARD Jacques. *Le Tiers Social, Stratégies et Politiques de Médiation*.

BOURDIEU Pierre (sous la direction de). *La misère du monde*. Seuil, Paris, 1993.

BOURDIEU Pierre, WACQUANT Loïc. *Une invitation à la sociologie reflexiva*. Siglo Veintiuno Editores, Argentine, 2005.

- BOURDIEU Pierre. *Questions de sociologie*. Les éditions de minuit. Paris 1984/2002
- BOURRICAUD, François. *Poder y Sociedad en el Perú*. IEP. Lima., 1989.
- C.E.E. «*la Pauvreté en Chiffres : L'Europe au début des années 80* » Eurostat, Bruxelles, Luxembourg, 1990.
- CARDOSO Fernando Henrique, José Serra, *Las desventuras de la dialéctica de la dependencia*. In *Revista Mexicana de Sociología*, número extraordinario, 1978.
- CARDOSO Fernando Henrique, FALETTO Enzo. *Dépendance et développement en Amérique Latine*. PUF Politiques. Paris 1978, pp.21-23.
- CARDOSO Fernando Henrique, FALETTO Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Ed. Siglo XXI, México, 1969.
- CASTAÑEDA Jorge, HETT Enrique, *El economismo dependentista*, Ed. Siglo XXI, México, 1978.
- CASTEL Robert. *Les métamorphoses de la question sociale*. Folio essais. Gallimard. Paris, 1995.
- CASTEL Robert. « *La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation* » In: *Cahiers de Recherche Sociologique*, N° 22, 1994 [En ligne] <http://id.erudit.org/iderudit/1002206ar>.
- CASTEL Robert « *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation* », In : J. DONZELOT (dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, 1991, pp. 137-138.
- CASTEL, Robert. « *Cadrer l'exclusion* ». In KARSZ Saul (dir.) et al. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris, 2000, pp. 35-60.
- CASTEL Robert. *Cadrer l'exclusion*. In : KARSZ Saul (dir.), AUTES Michel, et Al. *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris 2000.
- CASTELLS Manuel. *La question urbaine*. François Maspero. Paris 1973.
- CASTORIADIS Cornelius. *L'institution imaginaire de la société*, Seuil, Paris, 1978.
- CHAUVIN Pierre (dir.), PARIZOT Isabelle. *Vulnérabilités sociales, Santé et recours aux soins*. Délégation Interministérielle à la Ville. Paris, 2007.
- CHOPART Jean-Noël. *Les mutations du travail social*. DUNOD. Paris, 2000
- CLING Jean-Pierre, DE VREYER Philippe, RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François. « *La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté* ». In: *Revue française d'économie*. Volume 18, N°3, 2004. pp. 137-187. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfec0\\_0769-0479\\_2004\\_num\\_18\\_3\\_1531](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfec0_0769-0479_2004_num_18_3_1531)].
- CNAF. *Informations Sociales. Familles et quartiers sensibles*. Juillet 2007 – N° 141
- Conseil Supérieur du Travail Social. *Le travail social confronté aux nouveaux visages de la pauvreté et de l'exclusion*. ENSP, Paris, 2007.
- CORREA Rafael. « *Le Miracle Equatorien* ». Conférence. Université de Harvard USA. Avril 2014 [En ligne : [http://www.youtube.com/watch?v=F\\_1TRRE3w\\_g](http://www.youtube.com/watch?v=F_1TRRE3w_g)].

CUMPA Liza, SALVADOR Denis. *Sector Informal, estrategia de supervivencia y mujer popular. Un caso ejemplar en el asentamiento Humano Licapa, Paján*, Investigación para optar el título de Licenciado en Antropología social. Universidad Nacional de Trujillo, Pérou.

CYTERMANN Laurent, DINDAR Cécile. « *Les grandes étapes de l'histoire du RMI* » *In RMI, l'état des lieux 1988-2008*. La Découverte, Collection Recherches. Paris 2008.

DAMON Julien. « *La bidonvilisation comme perspective urbaine mondiale ?* ». *In* *Demain la Ville* N° 3. Mission Prospective et Stratégie de la Délégation Interministérielle à la Ville. Paris, Mars 2009.

DAMON Julien. *Quartiers sensibles et cohésion sociale* La documentation française. Paris, 2004

DANE Carole. *Travailler avec les quartiers en difficulté*. DUNOD. Paris 2005

DE MONTALEBERT Marc, DE FOUCAULD Jean-Batiste, DELHOUME Bernard et Al. *La Protection Sociale en France*. La Documentation Française. Paris 2008.

DEBORDEUX Danièle, GODARD Francis, QUERRIN Anne et Al. *Ces quartiers dont on parle*. L'aube. Paris, 1997

DELARUE Jean-Marie. *Banlieues en Difficulté : La relégation*. Syros. Paris, 1997

Délégation Interministérielle à la Ville. *Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles. Rapport 2007*.

DE RUDDER Véronique. « *La Cohabitation Pluriethnique et ses enjeux* » *In Critique Régionale* N° 18. [En ligne/ <http://www.ulb.ac.be/socio/tef/revues/CR%2018-2.pdf>],

DE RUDDER Véronique. *Communautés aux Etats Unis et en France*. *In Les Cahiers du Pôle* N° 5 - *Le recueil des conférences 2010*. Mairie de Paris, Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration. Paris, 2010. pp. 112-136.

DESTREMAU Blandine, SALAMA Pierre. *Mesures et démesures de la pauvreté*. PUF, Paris, 2002.

DESTREMAU Blandine, SALAMA Pierre. *Mesures et démesures de la pauvreté*. PUF. Paris 2002.

DICKES Paul. *Pauvreté en termes de conditions d'existence*. ADEPS-Université de Nancy/CNRS URA Emploi et Politiques Sociales. Nancy, 1987

DIETZ Henry. *Pobreza Urbana, participación política y política estatal*. Pontificia Universidad Católica les Perú. Fondo Editorial 2000. Lima, 2000.

DONZELOT Jacques, JAILLET Marie-Christine. *Séminaire International sur les zones urbaines défavorisées en Europe et en Amérique du Nord*. Synthèse. Plan Urbain CDSM OTAN. Juin 1996.

DONZELOT Jacques. *Face à l'exclusion, le modèle français*. Editions Esprit. Paris 1991

DONZELOT Jacques. *Quand la ville se défait, quelle politique face à la crise des banlieues ?* Collection Essais, Seuil, Paris 2006.

DONZELOT Jacques. *Refaire la ville sur place ou mettre les gens en mouvement*. Texte communiqué lors de la rencontre-débat « Faire société : la politique de la Ville aux États-Unis

et en France » organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville. Essonne, 9 octobre 2003. [En ligne : <http://www.crpve91.fr>].

DONZELOT Jacques. *Faire société : La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*. Seuil. Paris, 2003.

DONZELOT, Jacques. *Le déplacement de la question sociale* IN Face à l'exclusion, le modèle français. Ed. ESPRIT, 1991.

DONZELOT Jacques. « *Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion* ». In PAUGAM Serge (dir.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. La Découverte, Paris 1996.

DORE Emilie. *Lima, labyrinthe urbain. Quête de modernité et désarroi identitaire dans un quartier populaire*. L'Harmattan 2012.

DRIANT Jean-Claude. *Densification et consolidation dans les barriadas de Lima : un nouveau cycle. Le cas du Cono Sur*. IN Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines, N° XIV / 3-4, 1985. <http://www.ifeanet.org>;

DUBASQUE Didier. « *L'intervention sociale d'intérêt collectif : un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble ?* ». Informations Sociales, 2009/2, N° 152, 106-114.

DUBET François, JAILLET Marie-Christine, REY Henri et Al. *En marge de la ville, au cœur de la société : Ces quartiers dont on parle* Editions de l'Aube. Gémenos 1997.

DURKHEIM Emile. *Les Règles de la Méthode Sociologique*. Flammarion – Champs Classiques. Paris, 2010.

DURKHEIM Emile. « *Représentations individuelles et représentations collectives* ». In Durkheim Emile (dir.) *Entre Protection et Compassion. Des Politiques Publiques travaillées par la question sociale*. 19680- 2005. Presses Universitaires de Grenoble.

DURKHEIM Emile. *De la division du travail social*. Coll. Les grands textes. PUF.

ESTEBE Philippe. *Question Urbaine : Quelle est la question ?* In VEI Enjeux, N°124, Mars 2001.

ESTEBE Philippe. *Entre Protection et Compassion. Des Politiques Publiques travaillées par la question sociale*. 1968- 2005. Presses Universitaires de Grenoble.

FASSIN Didier. *Marginalidad et Marginados*. La construction de la pauvreté urbaine en Amérique Latine. IN *L'exclusion, l'état des savoirs*, sous la direction de Serge PAUGAM. Ed. La Découverte. Paris 1996.

FASSIN Didier. « *Exclusion, Underclass, Marginalidad : Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats Unis et en Amérique Latine* ». In : Revue Française de Sociologie, N° XXXVII, 1996. pp. 37-75.

FERNANDES FONTENOY Carlos. *Elites, Política y Pobreza en el Perú Republicano. Una visión Panorámica* IN *Perú, Política y Reducción de la Pobreza*. Instituto Demócrata para asuntos Internacionales (INDI), Lima 2003. [[http://www.indi.org/files/1931\\_pe\\_probeza](http://www.indi.org/files/1931_pe_probeza)]

FERNANDES FONTENOY Carlos. *Élites, Políticas y Pobreza en el Perú Republicano: Una Visión Panorámica*. IN *Perú, Política y Pobreza*. Publicación del Instituto Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), Lima, 2003.

FERRERA Maurizio. *Les nouvelles frontières du social*. Sciences Po - Les Presses. St-Just-la-Pendue. Paris, 2009 ;

FIGUEROA Adolfo, ALTAMIRANO Teófilo, SULMONT Denis. *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*. ONU - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima 1996.

FIGUEROA Adolfo. "La exclusión social como una teoría de la distribución" In: GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton et al. *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000

FONTAINE Laurence. *Pauvreté et stratégies de survie*. Editions de l'Ecole Normale Supérieure. Paris, 2008

FOSSEYEUX Marcel. *Les premiers budgets municipaux d'Assistance. La Taxe des pauvres au XVIème siècle*. In: Revue d'histoire de l'Église de France. Tome 20. N°88, 1934.

FRACASSI A., MARQUES M.F., WALTER J. *La pauvreté, une approche plurielle*. ESF. Paris 1985.

FAVREAU Louis, FRECHETTE Lucie. *Développement Local et économie populaire en Amérique Latine. L'expérience de Villa El Salvador*. In *Les Cahiers du CRISE*. Québec 2002.

FURTADO, Celso. *El mito del desarrollo Económico y el futuro del Tercer Mundo*. Ediciones Periferia, Buenos Aires, Argentina, 1974.

GASTAUT Yvan. *Les bidonvilles, lieux d'exclusion et de marginalisation en France pendant les trente glorieuses*. In *Cahiers de la Méditerranée* N° 69/2004. [En ligne: <http://cdlm.revues.org/829#tocto1n2>].

GALEANO Eduardo. *La Venas Abiertas de América Latina*. Siglo XXI de España Editores. Madrid, 1986.

GAZEAU Sébastien. *Les projets participatifs au coeur de la Politique de la Ville*. ARTfactories/AutrepART. [www.artfactories.net](http://www.artfactories.net)

GIDDENS Anthony. *En defensa de la sociología*. Alianza Editorial Madrid, 2000.

GOFFMAN Erving. "*Stigmate, Les usages sociaux des handicaps*". Les Éditions de Minuit. Paris, 1975 (Traduction française 1975).

GOGUEL D'ALLONDANS Alban. *L'exclusion sociale, les métamorphoses d'un concept*. L'Harmattan, Paris, 2003.

DE GAULEJAC Vincent, TABOADA-LEONETTI. *La lutte des places, Insertion et désinsertion*. Desclée de Brouwer : Collection Sociologie Clinique. Paris, 2000.

GRASSI Estela. *Cuestión Social, cuestión de Estado. Lo político de la política social* Publicación de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. [En ligne : <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>].

GROUX Guy. *Le conflit en mouvement*. Hachette. Paris, 1996.

GUESLIN André. «*Les plus pauvres dans l'histoire de France : Des Exclus ?*» *In* Actes du Colloque International *La Démocratie à l'épreuve de l'exclusion*. ATD Quart Monde – Sciences Po- Association Française de Science Politique. Paris, 17,18, 19 décembre 2008.

HARVEY David. *Géographie et capital. Vers un matérialisme historico-géographique*. Editions Syllepse, Paris 2010.

HARVEY David. *Le capitalisme contre le droit à la ville*. Editions Amsterdam. Paris 2011.

HENRY Paul Marc et al. *Pauvreté, Progrès et Développement*. UNESCO. L'Harmattan, 1990.

HERRERA Javier. *Dynamique de la pauvreté, emploi et inégalité au Pérou et dans les pays andins*. INEI, Lima <http://siteresources.worldbank.org/>.pdf;

HUSSON Michel. *Un pur capitalisme*. Editions Page Deux, 2008. [<http://www.contretemps.eu/sites/default/files/capur15.pdf>].

INEI. *La Pobreza en el Perú en el año 2007*. Informe Technico. Lima, Mars 2008.

INSEE. *France, portrait social*. Collection INSEE Références. INSEE 2012, p. 206.

IGUIÑIZ Javier. *Inclusión: un concepto y un proyecto en proceso*. *In* *La República* [En ligne: <http://www.larepublica.pe/columnistas/actualidad-economica-javier-iguiniz/inclusion>]. Lima, 11/09/11.

ION Jacques. *Le Travail Social à l'épreuve du territoire*. Editions Privat. Paris. 1984

ION Jacques. *Le travail social en débats*. La découverte. Paris 2005

JAILLET Marie-Christine. *La Politique de la Ville en France*. *In* *Regras sur l'actualité*. La documentation française. Paris 2003

JODELET D. *Représentations sociales : Phénomènes, concepts et théorie*. *In* Moscovici S. *Psychologie Sociale*

KARZ, Saul. *Trois figures de la déliaison* *In* *L'exclusion, définir pour en finir*. DUNOD, Paris, 2000.

KARZ Saul (Dir.), AUTES Michel, CASTEL Robert et al. « *Faux concept, vrai problème* ». *In* *L'exclusion, définir pour en finir*. Dunod. Paris, 2000.

KAZANCIGIL Ali. *In* *Revue Internationale des Sciences Sociales*. N° 103, UNESCO. 1985.

KERLEAU Dominique (dir.) et Al. *Crise, Inégalités et pauvretés*. *In* *Cahiers du CIRTES Hors-série N° 1*. UCL, Presses Universitaires de Louvain, septembre 2011.

KOKOREF Michel. *La force des quartiers. De la Délinquance à l'engagement politique*.

LABBENS Jean. *Le Quart Monde. La condition sous-prolétarienne*. Science et Service. Paris, 1969.

LAE Jean François, MURARD Nadia. *Les récits du malheur*. Descartes et Cie. Paris 1995

LAFORE Robert (ouvrage collectif). *Faire société. Les associations de solidarité par temps de crise*. DUNOD, Paris, 2010.

LAFORE Robert. *La pauvreté saisie par le droit : La construction juridique de l'Assistance en France*. IN Droit et Pauvreté. Contributions issues du Séminaire ONPES/MIRE/DREES. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, Paris, 2007 ;  
La Gazette des Communes. « PNRU : Les finances sont là mais la mise en œuvre reste défailante » In lagazette.fr. Mars 2013. [En ligne : <http://www.lagazettedescommunes.com/157484/>].

LAPERRIERE Annie. *Pour une construction empirique de la théorie*. In Sociologies et Sociétés. Vol. 14, N° 1, Avril 1982 [<http://www.erudit.org/revue/socsoc/1982/v14/n1/006771ar.html?vue=resume>].

LAPIERRE Nicole, RIBERT Evelyne, « *Le RMI et les solidarités familiales* ». In *Cahiers de recherche de la MiRe*, N° 17, Paris, 2009, pp. 62-67. [En ligne : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00375244/fr/>].

LAPEYRONNIE Didier. Existe-t-il une nouvelle question urbaine ? In VEI Enjeux, N° 124, mars 2001.

LAUTIER Bruno, SALAMA Pierre. De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le Tiers Monde. In *Tiers Monde* Tome N° 142, 1995.

LAVRARD-MEYER Cécile. *Pauvreté et Démocratie au Pérou. Le vote des pauvres depuis la transition démocratique péruvienne*. L'Harmattan. Paris, 2010.

LEBRUN Nicolas. « *Cohésion et Inclusion Sociale : Les Concepts* ». In : *Working papier, Série Cohésion Sociale*. Service de l'Education Permanente du Ministère de la Communauté Française de Belgique, Solidarité. Think Thank Européen. [en ligne] [www.pourlasolidarité.be](http://www.pourlasolidarité.be)

LENOIR René. *Les exclus*. Paris, Seuil, 1974.

LE QUANG Mathieu, ANDRES Lidia. « *Mobilisations collectives et dynamiques identitaires en Amérique Latine* » *Civilisations* 60-1, 2011. [En ligne : <http://www.cairn.info/revue-civilisations-2012-1.htm>].

LONCLE Patricia. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe* L'Harmattan. Marly le Roi, 2008. Version numérique Kindle pour PC2, 2760 Empl.

QUIJANO Anibal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Edgardo Lander (comp.). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentine., Juillet 2000. [En ligne: WWW:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>]

LIPSCHUTZ Alejandro. *El Problema Racial en la Conquista Española*. Ediciones Siglo XXI, Méjico 1975.

LOPEZ-CALVO Sara, MANTILLA- ÑIQUE Maria Lidia, PALACIOS- MELENDEZ Hilda. Estrategias de sobrevivencia y participacion de la mujer en el asentamiento humano Alto Moche. Informe final de practicas pre-pofesionales de antropologia social. Facultad de Ciencias Sciales, Universidad Nacional de Trujillo. Peru

LORTHIOIS Daniel. *Mutations de la société et travail social*. Conseil économique et social. Les éditions des journaux officiels.

MALAMUD Carlos. *América Latina, siglo XX, la búsqueda de la democracia* Editorial Síntesis. Madrid 1997.

MANRIQUE Nelson. Algunas Reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional. [En ligne: <http://www.andes.missouri.edu/andes/especiales/nmpielypluma/>].

MALLARD Bruno. « *Le paradoxe de la négation de la misère : savoir en non-savoir de l'expertise internationale* ». In Séminaire International Campus ATD Quart Monde GRESAL/MSH-ALPES. Pierrelaye, 2009 [En ligne :<http://www.dhdi.free.fr/recherches/gouvernance/articles/mallarddiscourspauvrete.pdf>].

MARIATEGUI José Carlos. 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana. Editorial. Amauta, Lima, 1962.

MARIATEGUI Jose Carlos. *7 essais d'interprétation de la réalité péruvienne*. François Maspero – « Textes à l'appui ». Paris, 1968.

MARIÁTEGUI José Carlos. 1973. El problema de las razas en América Latina. Ideología y Política. Emp. Ed. Amauta, Lima.

MARX Karl. El Capital. Tomos I à III. Ediciones Kindle. [En ligne: <http://www.amazon.fr/gp/kindle/pc>].

MATOS MAR José. *Estudio de las barriadas limeñas*. Universidad de San Marcos, Lima, 1967.

MATOS MAR José. *Del desborde popular al Perú moderno*. Conferencia du 28 janvier. Lima, 2009.

MAZUREK Hubert. *De l'ordre andin à l'utopie archaïque : Mythes et réalités de la paysannerie andine du Pérou*. In : Cahiers du Monde Hispanique et Luso-Brésilien *Paysanneries Latino - Américaines : Mythes et Réalités. Hommage à Romain Gaignard* . CARAVELLE, Toulouse, 2002, pp. 69-92, [En ligne : <http://www.mpl.ird.fr/crea/pdf/Caravelle%20-%20Mazurek.pdf>].

MBONDA Ernest-Marie. « La pauvreté comme violation des droits humains : vers un droit à la non pauvreté ». In Revue Internationale des sciences sociales 2004/2- N°180, [en ligne : Cairn Info].

MEJIA NAVARRETE Julio. *El Desarrollo de la Sociología en el Perú*. In Sociologías. N°14, Año 7. Porto Alegre, 2005.

MEJIA VALERA, J., *Comentarios a la Sociología de M. H. Cornejo* . Editorial San Marcos, Lima, 1957.

MERLIN Pierre. *Les banlieues des villes françaises*. La documentation française. Paris 1998

MESSINI Béatrice, PELEN Jean-Noël, GHILHAUMOU Jacques. Résistances à l'exclusion. Récits de soit et du monde. Publications de l'Université de Provence. Aix en Provence, 2004.

MESSU Michel. La pauvreté cachée. Une analyse bachelardienne du concept de pauvreté. Editions de l'aube, Paris, 2003.

Ministère Délégué à la Ville, Secrétariat Général du CIV. *Méthodologie de la nouvelle géographie prioritaire* In : Conférence des partenaires *Quartiers, engageons le changement*. Saint Denis, Juillet 2013.

MINONZIO Jérôme. «*Les Solidarités Familiales dans l'Espace public* » IN Recherches et Prévisions N° 77. CNAF, Département de la Recherche et du réseau des chargés d'études. Septembre 2004.

MOSSE Eliane. « *Les Riches et les Pauvres* », Ed. du Seuil, Paris 1983,

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise. *Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles*. In Espaces et Société N° 112, pp. 59-81. Paris, 2003.

NEYRA VASQUEZ Vilma. *Las organizaciones femeninas y la supervivencia familiar en Florencia de Mora*. Investigación para optar el título de Licenciado en Antropología social. Universidad Nacional de Trujillo, Pérou.

NEYRET Guy. *Les nouveaux visages de la pauvreté en France*. In Santé Société et Solidarité N° 1, 2003.

NICOLAS Jean Pierre. *La pauvreté intolérable. Biographie d'une famille assistée*. ERES. Toulouse 1984.

Observatoire National de la pauvreté et de l'Exclusion sociale (ONPE). Rapport 2003-2004 ; Paris 2004.

NUN José. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". In Revista Latinoamericana de Sociología, Vol. 5, N° 2. Buenos Aires 1969. pp. 180-225.

ONPES. *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*. [En ligne: <http://www.onpes.gouv.fr/IMG/PDF/DP-PAUVRETE.pdf>].

ONZUS. Rapport 2010. Editions du CIV, Paris, décembre 2010.

ONZUS. *Rapport de la Mission d'Evaluation du PNRU*. Secrétariat Général du CIV. Mars, 2013.

Organisation des Nations Unies (ONU). *Le Millénaire Urbain*. Rapport de la session extraordinaire de l'assemblée générale des nations unies - Programme pour l'Habitat. New York, juin 2001.

ORTEGA-TRUR Carola.. *Développement Social Urbain et Participation des Habitants. Repenser la Dimension communautaire du développement local*. Mémoire de Recherche DESS Développement Local. Université de Nancy II., Nancy, 2000.

ORTEGA-TRUR Carola, MATHELIN Aurélie, JUBERT Violaine, CELIK Sehli, SCWENDIMAN Léa. *Diagnostics Sociaux de la Moselle*. Conseil Général de la Moselle-Université de Lorraine. Metz, 2006-2009.

OSORIO Jaime. *El marxismo latinoamericano y la dependencia*. [Article en ligne <http://rimd.reduaz.mx>].

PAILLET, Pierre. *La Méthodologie Qualitative. Postures de recherche et travail de terrain*. Armand Colin, Paris 2006

PAUGAM Serge, DONZELOT Jacques, FASSIN Didier et Al. *L'exclusion : l'état des savoirs*. Editions La découverte. Paris, 1966.

PAUGAM Serge. *La société française et ses pauvres. L'expérience du Revenu Minimum d'Insertion*. PUF recherches politiques. Paris 1995

PAUGAM Serge. « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion . Le point de vue sociologique». In : Genèses, 31,1998. pp. 138-159. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes\\_1155-3219\\_1998\\_num\\_31\\_1\\_1516](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1998_num_31_1_1516)].

PAUGAM Serge. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Collection Le lien social. Presses Universitaires de France. Paris, 2005.

PAUGAM Serge. *La Disqualification Sociale*. PUF. Paris, 1991.

PAUGAM Serge. DUVOUX Nicolas. *La régulation des pauvres. Du RMI au RSA*. Presses Universitaires de France. Paris, 2008.

PAUGAM Serge. *De la compassion à la culpabilisation* IN Sciences Humaines N° 202. Auxerre, Mars 2009.

PAUGAM Serge, ZOYEM Jean-Paul. «*Le soutien financier de la famille, une forme essentielle de la solidarité*», In *Économie et Statistique*, n°308-309-310, 1997.

PÉRIGORD Arnaud (DREES), DONNÉ Stéphane (CNAF) et MATHIEU Françoise (CNAF). *Les bénéficiaires du RSA fin juin 2010*. IN Etudes et résultats N° 744. Paris, Novembre 2010.

PERROUX François. *Masse et classe*, Paris, Casterman, 1972.

PERRY Guillermo. « *Prólogo a las actas del Taller Pobreza y Exclusión Social en América Latina* ». In: GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton et al. *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000, p. 7.

PETONNET Colette. *On est tous dans le brouillard. Essai d'ethnologie urbaine* . Paris, CTHS, 2012.

PFERKORN Roland. *Inégalités et rapports sociaux* La Dispute le genre du Monde. Paris 2007.

PORTOCARRERO Gonzalo. *Conservadurismo, Liberalismo y Democracia en el Perú del siglo XIX* IN Pensamiento Político Peruano. Instituto DESCO, Lima 1987.

QUIJANO Anibal. «*Race et colonialité du pouvoir*». IN La découverte/Mouvements. Cairn Info [<http://www.cairn.info/revue-mouvements-2007-3-page-11.htm>]

QUIJANO Anibal. *Don Quijote y los Molinos de Viento en América Latina*. In Libros y Artes. Revista de Cultura de la Biblioteca Nacional del Perú, N° 10. Lima, 2010.

QUIJANO Anibal. *Notas sobre el concepto de Marginalidad*. Biblioteca de la CEPAL. Naciones Unidas. Lima 1978.

QUIJANO Anibal. «The marginal pole of the economy and the marginalized labour force» In: *Economy and Society* N° 4, Vol. 3, Lima 1974.

QUIJANO Aníbal. *Imperialismo, clases sociales y Estado en el Perú: 1890-1930*. Editorial Mosca Azul, Lima, 1978.

QUIJANO Aníbal. *Sociedad, poder y sociología en el Perú*, 1<sup>er</sup> Congreso Peruano de Sociología. Huacho, 1982. In Revue de métaphysique et de morale. N° VI, 1989 ;

RICHET Damien. *Les quartiers prioritaires en Lorraine : le plus souvent marqués par une grande précarité*. In : *Economie Lorraine* N° 317. Nancy, juillet 2013 p.1

ROCCA TORRES Luis. *Imperialismo en el Perú. Viejas ataduras con nuevos nudos Apuntes sobre el capitalismo monopólico y la política económica de la Junta Militar*. Fondo de Cultura Popular, Volumen 21, Lima 1976.

ROCHABRUN, G. *Sociología y pensamiento social en el Perú 1896-1970*. Tesis de Magister en Sociología. PUCP, Lima 1998.

RODRIGO Jean-Michel. *Le sentier de l'audace. Les Organisations Populaires à la conquête du Pérou*. L'Harmattan. Paris 1990.

RODRIGUE Jacques. *Aux origines de la sociologie anglaise*. In Cahiers d'Economie Politique N° 59. *Pauvreté et misère dans l'histoire de la pensée économique*. L'Harmattan, Paris 2010.

RODRIGUEZ Jacques. In *Aux origines de la sociologie anglaise*. Cahiers d'Economie Politique N° 59. *Pauvreté et misère dans l'histoire de la pensée économique*. L'Harmattan, Paris 2010.

ROUQUIE Alain. *Révolutions militaires et indépendance nationale en Amérique Latine* In Revue Française de Science politique N° 5, 1971. [En ligne : <http://www.persee.fr>]

SALAMA Pierre, VALIER Jacques. Sous la Direction de C.D. ECHAUDEMAISON. *L'Amérique Latine dans la crise*. Nathan, Paris, 1991.

ROUSSEAU Stéphanie. *Mujeres y Ciudadanía*. IEP, Lima, 2012.

SANSOT Pierre. *La France sensible*. Payot, Paris 1985.

SANTOS Milton. *Quelques problèmes des grandes villes dans les pays sous-développés*. In: *Revue de Géographie de Lyon*. Vol. 36, N°3, 1961. pp. 197-218. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca\\_0035-113X\\_1961\\_num\\_36\\_3\\_1721](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113X_1961_num_36_3_1721)]

SELIMANOVSKI Catherine. *La frontière de la pauvreté*. Presses Universitaires de Rennes. 2008

SEN Amartya, ZWARTHOD Daniëlle, RAWLS John. *Comprendre la Pauvreté*. PUF. Paris 2009

SIMMEL Georg. *Les Pauvres*. PUF Quadrige, Paris 1998.

SMITH Timothy. *La France Injuste : Pourquoi le modèle social ne fonctionne plus ?*. Editions Autrement. Paris, 2006.

SOJO Carlos. "Dinámica socio-política y cultural de la exclusión social". In: GACITUA Estanislao, DAVIS Shelton, SOJO Carlos, FIGUEROA Adolfo; *Exclusión Social y Reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica, 2000, pp.47-82.

STEBE Jean Marc, MARCHAL Hervé. *La sociologie urbaine*. PUF. Paris, 2007

SUEUR Jean-Pierre. *Villes du futur, futur des villes*. Sénat –Délégation Sénatoriale à la Prospective, Paris, février 2011.

SUEUR Jean Pierre. *Demain la Ville : Rapport présenté au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité*. La Documentation Française. Paris 1998.

SULMONT Denis. « *Gestion participative d'un district populaire urbain : L'expérience de Villa El Salvador* ». In Diffusion d'Informations sur l'Amérique Latine, N°2737, Juillet 2004. [En ligne : <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1045>].

SULMONT Denis. “*La Sociología francesa en el Perú*”. In Boletín de Información del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), N° 36. Lima, 2007, pp. 85-92.

SUNKEL Osvaldo, PAZ Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, México, 1970.

THAI HOP Nguyen. « *Les Exclus, étranges créatures d'une société riche* » In *Páginas*, N° 132. Centro de Estudios y Publicaciones, Lima, 1995.

TISSOT, Sylvie. *L'Etat et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Collection Liber. Paris, Seuil, 2007.

TISSOT Sylvie. *Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des « quartiers d'exil »*. In Authier Jean-Yves(dir.) et Al. *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales* ; Recherches, La Découverte. Paris, 2007.

TORRES NOVOA Carlos. *Teoría de la Dependencia, nota crítica sobre su metodología histórico-estructural*. In Nueva Sociedad N° 42, Mai-Juin 1979.

TOURAINÉ Alain. *Face à l'exclusion* In Citoyenneté et Urbanité. Ed. Esprit. Paris.

TOURAINÉ Alain. *La Parole et le sang*. Editions Odile JACOB. Paris 1988.

TOURAINÉ Alain. *Un seul monde et toujours plus d'exclus*. In *Repères*. Pain pour le prochain. Paris, 1998 ; [En ligne : [http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Politique\\_developpement/Reperes.pdf](http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Politique_developpement/Reperes.pdf) ]

TUESTA SOLDEVILLA Fernando. *Pobreza urbana y participación política: clases populares y cambios electorales en Lima. Las otras caras de la sociedad informal*. Ecole des Hautes Etudes Commerciales. Montréal 1991.

VALDIVIA Néstor. BENAVIDES Martin, TORERO Máximo. “*Exclusión étnica y políticas de inclusión social en el Perú*” In: *Investigación, Política y Desarrollo en el Perú*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). [En ligne] [www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar). Lima, 2007, p. 603.

VALLADARES Licia. *La favela, d'un siècle à l'autre*. Horizons Américains. Maison des Sciences de l'Homme, Collection Horizons Américains. Paris, 2006.

VERDERA Francisco. *La pobreza en el Perú. Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Septiembre 2007.

VIEILLARD-BARON Hervé. Quartiers « sensibles » et politique de la ville : bilan d'une recherche In: Espace géographique. Tome 29 n°3, 2000. pp. 237-254. [En ligne : [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo\\_0046-2497\\_2000\\_num\\_29\\_3\\_2010](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/spgeo_0046-2497_2000_num_29_3_2010)].

WACQUANT Loïc. *Parias Urbains*. La découverte. Paris, 2006

WACQUANT Loïc. *Punir les pauvres, le nouveau gouvernement de l'insécurité*. AGONE-Contre-feux. Marseille 2004. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Colección Grupos de Trabajo. Argentina, 2002.

WARIN Philippe. *Le non recours par désintérêt : la possibilité de « vivre hors-droit »*. In : *Vie sociale*, 2008/1 N° 1.

WEINBERG Achille. *Lien Social, Fracture ou Fragmentation ?* in *Le Lien Social en Crise ?* Sciences Humaines N°13 Mai, 1996 .

WIEVIORKA Michel. *La France raciste. L'épreuve des faits* Editions du Seuil. Paris, 1992.

ZAPATA Antonio. *Sociedad y poder local. La Comunidad de Villa El Salvador*. DESCO, Lima 1996.

Zermani Mounira, « *La stigmatisation du quartier : terrain miné ou passerelle vers l'extérieur ?* Entretien avec les jeunes », *Sociétés* 4/ 2006 (n° 94), p. 45-54 [En ligne : [www.cairn.info/revue-societes-2006-4-page-45.htm](http://www.cairn.info/revue-societes-2006-4-page-45.htm)].

ZICARDI Alicia, VERDERA Francisco, DIETERLEN Paulette et Al. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Consejo Latinoamericano de ciencias sociales (CLACSO). Colección Grupos de Trabajo. Argentina 2002.

ZICARDI Alicia. *Las ciudades y la cuestión social*. In Documente de lanzamiento de la RED URBAL – Unión Europea. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Méjico. Méjico, 2000.

## GLOSSAIRE

<b>SIGLES</b>	<b>CONTENU</b>
ACSE	Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances
ANRU	Agence Nationale de Rénovation Urbaine
ANSA	Agence Nouvelle des Solidarités Actives
API	Allocation de Parent Isolé
ATD Quart Monde	Aide à Toute Détresse – Quart Monde
CEPALC	Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLAS	Contrat Local d'Accompagnement Scolaire
CLSPD	Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
FIPD	Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance
FIV	Fonds Interministérielle à la Ville
IFEA	Instituto Francés de Estudios Andinos
ILPES	Institut Latino-Américain de Planification Economique et Sociale
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (France)
INEI	Institut National de la Statistique et de l'Informatique (Pérou)
MILDT	Mission Interministérielle de Lutte contre les Dépendances et la Toxicomanie
ONU	Organisation des Nations Unies
ONG	Organismes non-gouvernementaux
ONZUS	Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles
ORIV	Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRE	Programme de Réussite Educative
PUCP	Pontifice Université Catholique du Pérou
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active

REAAP	Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents
ZEP	Zone d'Education Prioritaire
ZFU	Zone Franche Urbaine
ZRU	Zone de Rénovation Urbaine
ZSP	Zone de Sécurité Prioritaire
ZUS	Zone Urbaine Sensible

## **ANNEXES**