

COMMENT LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE PEUVENT ISOLER LES USAGERS. RETOUR SUR L'ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX 2015 DE LA VILLE DE VILLEURBANNE



● **AUTEUR** : Jordan Parisse,
Chargé d'Observation sociale,
Ville de Villeurbanne,
jordan.parisse@mairie-villeurbanne.fr

● **RÉSUMÉ** : « Cet article présente les principales conclusions d'une enquête qualitative menée dans le cadre de la réalisation de l'analyse des besoins sociaux de la Ville et du CCAS de Villeurbanne, consacrée au thème de l'isolement, des solitudes et de l'accès aux droits. Après avoir rappelé le contexte de réalisation de l'enquête et sa méthodologie, l'article s'attache à analyser comment les obstacles rencontrés par les habitants pour accéder à leurs droits sociaux peuvent contribuer à générer ou renforcer l'isolement et le sentiment de solitude des personnes, puis souligne l'enjeu de concevoir des politiques plus intégrées d'accès aux droits, en développant des portes d'entrée plus ouvertes et moins segmentées dans les dispositifs d'aide. »

● **MOTS-CLEFS** : POLITIQUES SOCIALES, ACCÈS AUX DROITS, ISOLEMENT, SOLITUDE, ÉVALUATION, OBSERVATION, INNOVATION, PARTICIPATION, VILLEURBANNE, FRANCE

1. INTRODUCTION

Obligation légale inscrite dans le code de l'action sociale et des familles, la réalisation d'une analyse des besoins sociaux (ABS) est l'occasion, pour la Ville et le CCAS de Villeurbanne, en lien avec ses différents partenaires institutionnels ou associatifs, d'analyser les dynamiques sociodémographiques du territoire, d'approfondir la connaissance de certaines problématiques, et d'interroger le fonctionnement des politiques publiques. À la suite de la publication, en 2012, d'une première édition consacrée aux « besoins non couverts » des villeurbannais (Ville de Villeurbanne, 2012), la focale a été orientée, en 2014-2015, sur les phénomènes d'isolement et de solitude, dans la perspective d'analyser comment ceux-ci pouvaient éclairer les difficultés rencontrées par les usagers lorsqu'ils cherchent à faire valoir leurs droits aux prestations sociales et/ou à un accompagnement (Ville de Villeurbanne, 2015). Au regard de l'accroissement du chômage et de la pauvreté, ces difficultés peuvent être particulièrement prégnantes.



Figure 1. Couverture de l'ABS de Villeurbanne de 2015

1.1. UN CONTEXTE DE CRISE QUI PÈSE SUR LES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ

En effet, la persistance d'une profonde crise économique et sociale depuis 2008 influe sur la nature et l'ampleur des besoins sociaux, autant que sur l'activité des différentes structures institutionnelles ou associatives ayant vocation à les prendre en charge. En particulier, la hausse massive du chômage¹, couplée au recul de l'âge minimum légal de départ à la retraite en 2012, a eu un impact direct sur le nombre de bénéficiaires des principaux dispositifs d'assistance, dont en premier lieu l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) et le Revenu de solidarité active de base (RSA socle). Du fait de la faible proportion de demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance chômage (seuls 41,5 % d'entre eux le sont en novembre 2012), une grande part de la prise en charge des effets de la crise repose sur ces dispositifs de solidarité (Outin, 2013). Ainsi, entre fin 2008 et fin 2012, en France, on enregistre une hausse de 27 % du nombre de bénéficiaire de l'ASS et de 26 %

1. Le taux de chômage est passé de 7,1 % en 2007 à 9,8 % en 2013 puis 10,4 % fin 2014, au sens du Bureau International du Travail (BIT).
2. Elle est passée de 13,5 % en 2009 à 14,3 % en 2011, son niveau record, puis à 13,9 % en 2012. Précision : le taux de pauvreté monétaire mesure la proportion de personnes ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté correspond à 60 % du niveau de vie médian, soit 933 euros/mois pour une personne seule en 2012.

pour le RSA socle ; parallèlement, les bénéficiaires tendent à rester plus longtemps dans les dispositifs d'assistance du fait d'un recul des taux de sortie des dispositifs, lié au caractère fortement dégradé du marché du travail (Lelièvre, 2014). Dans ces conditions, auxquelles s'ajoutent un accroissement structurel du coût du logement et une dégradation du niveau de prise en charge des dépenses de santé, la pauvreté monétaire augmente², de même que l'intensité de cette pauvreté³ (Insee, 2014). À cela s'ajoute un accroissement marqué des inégalités de revenus et de patrimoine (Centre d'observation de la société, 2015 et 2014).

À l'échelle de Villeurbanne, comptant près de 148 000 habitants (en 2012) et située au cœur de la Métropole de Lyon, deuxième agglomération française par la population (1,3 million d'habitants en 2011), cette situation conditionne d'autant plus l'analyse des besoins sociaux que, comme le montre l'Insee dans son dernier *Portrait social*, la pauvreté et les inégalités ont tendance à se concentrer au sein des grands pôles urbains (Floch, 2014 ; Daniau et al., 2014). De ce point de vue, la commune n'est épargnée ni par la crise ni par la prégnance des inégalités territoriales. D'après les données fournies par Pôle emploi, Villeurbanne enregistre ainsi, entre 2010 et 2013, une augmentation de 27 % du nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues (A, B et C), contre 24 % à l'échelle du Grand Lyon sur la même période. S'agissant du RSA (toutes composantes confondues), les données de la Caisse d'allocations familiales du Rhône font état d'une croissance de près de 28 % du nombre de bénéficiaires entre 2010 et 2013, contre une hausse de 18 % observée à l'échelle du Grand Lyon (Opale, 2014).

1.2. VILLEURBANNE, UN TERRITOIRE URBAIN EN MUTATION

Plus largement, comme le montre l'analyse sociodémographique du territoire que nous avons réalisée, sur le temps long (1999-2010), Villeurbanne connaît d'importantes mutations. Le fort dynamisme démographique de la ville depuis 1990, et plus encore depuis 1999, se double ainsi d'une recomposition importante et progressive de sa structure socio-professionnelle, marquée par l'accroissement sensible du poids des cadres et professions intellectuelles supérieures, des professions intermédiaires et des employés. De surcroît, ces caractéristiques s'inscrivent de façon différenciée à l'échelle infra-communale. Par exemple, plus on va vers l'est de la commune, plus le poids des cadres et professions intellectuelles supérieures ainsi que des professions intermédiaires est faible, plus la part

des chômeurs est forte, de même que la part de personnes peu ou non diplômées.

Cette contextualisation permet de souligner, en creux, l'importance des enjeux auxquels doivent aujourd'hui faire face les politiques d'assistance qui, par opposition aux politiques assurantielles (chômage, retraite, maladie, accidents du travail), sont devenues au fil du temps de plus en plus structurelles – et non plus seulement résiduelles – dans la prise en charge de la question sociale (Duvoux, 2012). Décentralisées, celles-ci placent plus particulièrement les communes ainsi que les associations, en première ligne pour élaborer des réponses institutionnelles pertinentes.

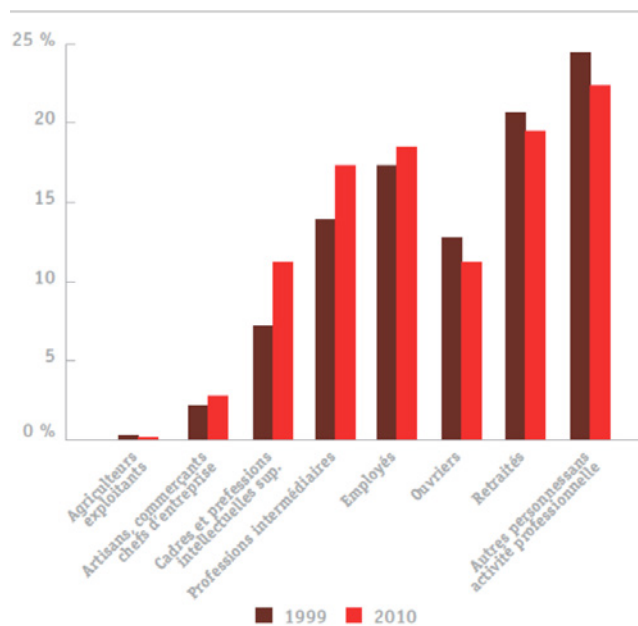


Figure 2. Répartition de la population villeurbannaise de 15 ans ou plus par PCS (professions et catégories socioprofessionnelles) en 1999 et 2010 (en %). Source RP (recensement de la population) 1999 et RP 2010

1.3. ISOLEMENT ET SOLITUDES : UN PRISME POUR INTERROGER LES MODES D'ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS

Parallèlement à ces dynamiques sociodémographiques, l'évolution en cours du paysage institutionnel, issue de la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, conduit au renforcement de l'échelon métropolitain en matière d'action sociale⁴. Dans ce cadre, la ville de Villeurbanne a souhaité s'interroger – à travers sa démarche d'ABS – sur le fonctionnement des dispositifs de prise en charge des usagers tout en identifiant des champs

3. L'indicateur d'intensité de la pauvreté passant de 19 % en 2009 à 20,5 % en 2013. Précision : l'indicateur d'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé, plus les situations de pauvreté sont fortes.

4. Depuis le 1^{er} janvier 2015, la Métropole de Lyon, désormais collectivité territoriale à part entière (et non plus un EPCI) en vertu de la loi du 27 janvier 2014, a absorbé l'ensemble des compétences du Conseil général du Rhône sur le territoire des 59 communes de l'ex Communauté urbaine de Lyon, dont Villeurbanne (qui est la deuxième ville, par sa taille, de la Métropole).

●●● d'intervention susceptibles d'être plus fortement investis à l'échelle de la commune. L'ABS s'est ainsi donnée pour objectif, d'une part, de **mieux comprendre les phénomènes d'isolement et de solitude**, et d'autre part, **d'analyser comment le fonctionnement des dispositifs existants pouvaient influencer, positivement ou négativement, sur eux**. Ce choix thématique tient également à la volonté d'approfondir la connaissance d'une problématique – l'isolement et les solitudes – souvent évoquée de manière latente par les acteurs de l'action sociale avec lesquels la Ville entretient des liens réguliers. En investissant cette question, il s'agit, de surcroît, d'ouvrir un espace de réflexion à propos des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire villeurbannais, dans l'objectif d'y construire de nouvelles réponses, fondées sur un accompagnement plus global et mieux coordonné des usagers, elles-mêmes garantes de l'effectivité des droits sociaux.

2. UNE MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE INDUCTIVE

Pour mener à bien ce travail, nous avons procédé en deux étapes.

○ Dans un premier temps, nous avons exploré la littérature scientifique disponible sur les thèmes de l'isolement, des solitudes et de l'accès aux droits, ce qui nous a permis d'effectuer un premier cadrage problématique de l'objet.

○ Puis, dans un second temps, nous avons réalisé une **quarantaine d'entretiens semi-directifs avec des acteurs institutionnels** (Métropole, CCAS, Mission locale, etc.) **et associatifs** (centre sociaux, compagnie artistique, prévention spécialisée, etc.) **intervenant sur le territoire de Villeurbanne**. Le choix de ces différents acteurs a été déterminé, pour une part, par les liens partenariaux tissés avec eux sur le long terme et, pour une autre part, par la volonté d'élargir nos questionnements à des acteurs non spécifiquement chargés d'une action sociale au sens strict du terme. Nous avons ainsi opté pour une approche inductive (par opposition à une approche déductive), dans laquelle la problématique et les hypothèses de travail se sont précisées à partir des échanges avec les différents interlocuteurs rencontrés, sans chercher, trop tôt dans la démarche, à vérifier la validité d'une hypothèse qui aurait été entièrement construite en amont. Les hypothèses et les résultats de l'analyse – à savoir la mise en évidence du lien entre les difficultés d'accès aux droits et le vécu d'un isolement des usagers – se sont, en effet, façonnés dans un aller-retour permanent avec les données recueillies dans les entretiens semi-directifs que nous avons menés.

3. COMMENT LES DISPOSITIFS D'ACTION SOCIALE PEUVENT RENFORCER L'ISOLEMENT DES USAGERS

3.1. INTERROGER LES POLITIQUES PUBLIQUES À PARTIR DES NOTIONS D'ISOLEMENT ET DE SOLITUDE

Depuis une dizaine d'années, plusieurs travaux et études ont cherché à connaître et mesurer les phénomènes d'isolement et de solitude. L'Insee, dans une étude de 2003 conduite par Jean Louis Pan Ké Shon, distingue en ce sens **situation d'isolement** (qui renvoie à un déficit quantitatif de relations) et **sentiment de solitude** (qui se réfère plus subjectivement au fait de se « sentir seul »), tout en montrant que, d'une part, ces deux phénomènes ne s'articulent pas mécaniquement l'un à l'autre (un individu non isolé peut avoir un sentiment de solitude et inversement) et que, d'autre part, la probabilité d'être en situation d'isolement augmente avec l'âge et à mesure que baisse le niveau de revenus et de diplômes (Pan Ké Shon, 2003).

La sociologue Cécile Van de Velde souligne, quant à elle, dans une recherche plus récente que, paradoxalement, le fait de disposer des liens sociaux nombreux et denses peut également être source de solitude (parfois même plus intense, relativement aux attentes que ces liens peuvent générer pour une personne). Elle insiste en outre sur le fait que la solitude se vit à tout âge mais selon des formes différentes, et que l'enjeu pour les pouvoirs publics et les associations est moins de chercher à accroître la quantité de liens de chaque individu pris isolément, que d'organiser des systèmes mieux articulés et transversaux de prise en charge des personnes, autant que de développer des outils fins de connaissance des conditions d'existence (Van de Velde, 2013). En outre, ces travaux suggèrent également qu'isolement et solitude ne peuvent être pertinemment pris en compte sans considérer leur articulation aux autres difficultés, financières, sanitaires ou de logement, que rencontrent les individus.

3.2. UN FONCTIONNEMENT DES DISPOSITIFS QUI RENFORCE L'ISOLEMENT DES PERSONNES

Dans cette perspective, notre enquête confirme que le fonctionnement actuel des dispositifs ne permet pas d'appréhender – ou mal – la dimension plurielle des difficultés des personnes, et notamment l'isolement. La logique de segmentation des dispositifs amène tout d'abord les institutions à prendre en charge les usagers davantage en fonction de leur éligibilité préalable à une aide plutôt que sur la base d'un repérage global et approfondi de leurs problématiques, ce qui nuit à la détection d'une situation plus latente d'isolement ou

de solitude pouvant constituer un mal-être important. Parallèlement, la difficulté des professionnels de l'action sociale (travailleurs sociaux, agents administratifs, conseillers d'insertion, etc.) à mettre en œuvre une coordination fonctionnelle quotidienne de leurs interventions impose à l'utilisateur de devoir se présenter à de nombreux guichets différents pour faire valoir ses droits, démarche d'autant plus difficile à effectuer qu'elle suppose de devoir répéter continuellement le récit de ses propres difficultés. Cela peut avoir pour effet de produire du découragement à faire valoir ses droits, propice à une forme d'isolement.

Cela est également vrai s'agissant des délais d'attente pour l'obtention d'une aide ou d'un accompagnement qui, lorsqu'ils sont particulièrement longs – notamment du fait la sous-dotation du territoire en moyens matériels et humains – peuvent contribuer à « suspendre » les individus à l'obtention d'une réponse à laquelle ils peuvent être particulièrement dépendants. De même, la grande technicité des formulaires d'instruction rend ceux-ci bien souvent inaccessibles aux personnes sans la mise en place d'un accompagnement dans les démarches ; en outre, le poids que peut constituer le fait d'être confronté à la description administrative de sa situation – par exemple lorsqu'il s'agit d'indiquer le niveau de ressources ou le niveau de formation dans un formulaire – peut également favoriser un non-recours aux droits lié au coût symbolique de les faire valoir. En creux, parce qu'elle n'est inclusive qu'en réponse à des conditions relativement strictes, une aide peut ne pas contribuer – au sens où elle n'est pas un point d'appui – à prendre en compte des problématiques non strictement financières comme celle de l'isolement.

L'exemple du Fonds de solidarité logement (FSL) illustre cette limite à la possibilité, pour les professionnels, d'adapter leurs réponses à la situation particulière de chaque personne. Celui-ci fonctionne en effet par une entrée uniquement budgétaire qui s'avère relativement restrictive, dans la mesure où les aides aux impayés de loyer imposent au demandeur de cumuler des dettes correspondant au minimum à deux mois de loyer résiduel, et d'avoir repris le paiement du loyer. Parallèlement, les acteurs rencontrés insistent aussi sur le fait que la mise en œuvre d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) – qui rentre dans le cadre du FSL – est à la fois très rigide dans ses conditions d'octroi (le dispositif fonctionne par période de six mois renouvelables trois fois), ce qui limite fortement sa portée préventive. Autrement dit, le cas du FSL illustre bien la manière dont un dispositif, du fait de son fonctionnement, relègue à ses marges une partie des difficultés que peuvent vivre les usagers.

4. CONCEVOIR DES POLITIQUES PLUS INTÉGRÉES ET CONSTRUITES COLLECTIVEMENT

En définitive, questionner la problématique de l'isolement et des solitudes conduit donc à **s'interroger sur les modalités de la relation entre les usagers et les institutions**, ainsi que sur la façon dont les politiques publiques facilitent ou non l'accès aux droits des personnes. Face aux difficultés dont nous venons de rendre compte, il convient donc de **développer des politiques publiques qui tendent à prendre en charge plus globalement les difficultés rencontrées par les habitants**, et qui se donnent pour objectif de limiter la possibilité que se développe le non-recours aux prestations.

4.1. DÉVELOPPER DES INTERVENTIONS SOCIALES TERRITORIALISÉES PLUS OUVERTES ET MOINS SEGMENTÉES

Dans cette perspective, le développement des interventions sociales territorialisées constitue une piste de réflexion intéressante. Mis en place de façon expérimentale par le CCAS de Villeurbanne en 2012, puis pérennisé sur deux quartiers de la ville, **ce mode d'intervention consiste à placer les travailleurs sociaux au cœur des antennes territorialisées des services municipaux (type maisons de service public), et à offrir la possibilité aux habitants d'être reçus en rendez-vous sans qu'il soit nécessaire d'entrer préalablement dans un dispositif spécifique**. L'objectif, ici, est de substituer une logique de territoire (l'ensemble des habitants d'un quartier ont la possibilité de rencontrer un travailleur social) à une logique de dispositif (qui suppose préalablement d'entrer dans l'un deux, comme le RSA ou le FSL, pour bénéficier d'un accompagnement). Ce mode d'intervention, depuis sa mise en œuvre, a permis de développer des portes d'entrée institutionnelles plus souples et moins segmentées, d'effectuer un travail de médiation entre les acteurs institutionnels et associatifs – par exemple lorsque les relations sont difficiles entre un usager et les travailleurs sociaux en charge de son suivi –, et de construire des actions partenariales à l'échelle d'un quartier, afin de proposer des activités collectives venant compléter l'accompagnement individuel.

4.2. CONSIDÉRER L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES COMME UNE PRODUCTION COLLECTIVE

Une autre piste de réflexion est celle proposée par un collectif d'associations intervenant dans le domaine du logement concernant l'« accompagnement aux droits liés à l'habitat » (ADLH) (FORS-Fondation Abbé Pierre, 2014). Celui désigne un type spécifique d'intervention basé sur :

- une **prise en compte globale de la situation et des problématiques des ménages** ;
- un **décloisonnement des approches professionnelles** ;
- une **souplesse d'adaptation des réponses en fonction des besoins et du degré d'autonomie de chaque personne**.

L'idée, ici, comme dans le cas des interventions sociales territorialisées, est que l'accueil des ménages s'effectue par l'entrée la plus large possible, sans filtre préétabli, et que l'accompagnement s'adapte plus finement aux besoins : dans certains cas, celui-ci pourrait donc être seulement ponctuel ou, au contraire, durer plusieurs mois ou plusieurs années. Pour être développé, ce type d'intervention suppose néanmoins une évolution des pratiques et des postures professionnelles – comme l'ont évoqués les professionnels concernés lors de la réalisation de notre ABS – dans la mesure où il se base sur la mobilisation d'équipes pluridisciplinaires associant travailleurs sociaux, juristes et profils plus généralistes (issus de formations en sciences humaines et sociales notamment). Ce type d'accompagnement nécessite, en outre, un recours accru à la formation continue, afin de pouvoir s'adapter à l'évolution constante de la législation. Plus largement, il impose de considérer l'accompagnement social comme une « production collective ».

4.3. PRODUIRE UNE CONNAISSANCE PLUS COLLABORATIVE SUR LES BESOINS SOCIAUX ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

Enfin, au-delà des réponses en termes de politiques publiques et de correction nécessaire des dispositifs, il apparaît également important de **développer des outils de connaissances plus fins, basés sur une logique délibérative de production de l'action publique, qui implique plus fortement les habitants**. L'enjeu est ici à la fois de produire une connaissance plus réflexive sur l'action publique et ses conséquences concrètes pour les personnes, autant que d'amener les différents acteurs impliqués dans la démarche à faire évoluer ensemble leurs pratiques. Identifier collectivement ce qui fait problème doit ainsi permettre de construire des réponses plus pertinentes.

5. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Centre d'observation de la société, « Les inégalités de patrimoine en France », 17/03/2014,
URL : <http://www.observationsociete.fr/les-in%C3%A9galit%C3%A9s-de-patrimoine-en-france>

Centre d'observation de la société, « Revenus : les plus défavorisés décrochent depuis six ans », 12/02/2015,
URL : <http://www.observationsociete.fr/revenus-les-plus-d%C3%A9favoris%C3%A9s-d%C3%A9crochent-depuis-six-ans>.

Duvoux, N., *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Seuil, 2012.

Lelièvre, M., « Les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion dans la crise économique », *France, portrait social*, Insee, 2014, p. 109-119.

Outin, J.-L., « Crise financière, crise économique, crise sociale : un enchaînement à hauts risques », *Informations sociales*, n° 180, 2013, p. 10-21.

Pan Ké Shon, J.-L., « Isolement relationnel et mal-être », *Insee Première*, n° 931, novembre 2003.

« Revenus, niveaux de vie », *France, portrait social*, Insee, 2014, p. 208-221.

Van de Velde, C., « La fabrique des solitudes », in Rosanvallon (dir.), *Refaire société*, Paris, Seuil, 2011, p. 27-36.

Ville de Villeurbanne, *De l'analyse des besoins sociaux à la définition d'une stratégie de développement social*, rapport d'Analyse des besoins sociaux, 2012.

Ville de Villeurbanne, *De l'analyse des besoins sociaux à la définition d'une stratégie de développement social*, rapport d'Analyse des besoins sociaux, 2015.