

Séance 5. Populations vulnérables et politiques

ALAIN PARANT

Institut national d'études démographiques (Ined), Paris

On peut s'essayer à réunir dans une même pensée Aristote et Jacques Chirac et affirmer avec eux que la politique n'ayant pas pour fin la connaissance, mais l'action (Aristote), elle s'efforce de rendre possible ce qui est nécessaire (Jacques Chirac).

Dans un cadre constitutif et dans un contexte socio-économique donnés, et la politique n'étant pas entendue dans son sens minimaliste de pratique du pouvoir et des luttes qu'elle suscite pour se l'approprier, le nécessaire dont il est question est affaire, en amont de l'action, d'appréciations, d'analyses, d'élaborations de diagnostics partagés et de définitions de contenus stratégiques sélectionnés, et, en aval, une affaire d'évaluations de résultats, et donc à nouveau d'analyses et d'arbitrages. Le nécessaire est un nécessaire de connaissances.

À l'émergence et au développement de ce nécessaire, le politique doit bien évidemment être associé, même si les attentes placées en lui et la mission qui lui est dévolue sont essentiellement dans un registre autre ; la réflexion et l'action se doivent de ne pas être cloisonnées mais interpénétrables et interpénétrées.

Dans cette cinquième séance du colloque, un colloque de démographie, il n'était pas question de discourir sur les missions, obligations et devoirs des gouvernants, mais de s'intéresser de près au contenu des actions menées par eux pour favoriser le développement et l'équilibre de tel ou tel collectif de leurs mandants, de telle ou telle somme d'individualités.

Plus précisément, il s'agissait d'apprécier l'adéquation aux besoins d'ensembles humains préalablement distingués comme vulnérables des politiques mises en œuvre pour maintenir la pleine capacité d'être et agir de ces ensembles humains, garantir leur puissance de vie.

Le premier objectif consistait à définir rigoureusement la nature et les éventuels effets retard des vulnérabilités privilégiées. Premier objectif, ou première difficulté, car il est des vulnérabilités et des populations vulnérables plus difficiles à cerner que d'autres. Alors, par exemple, que le discours sur la fraude sociale se durcit et que le pistage des « profiteurs du système » s'organise, nombre de personnes et de ménages n'accèdent pas, ou plus, aux droits et services auxquels ils peuvent prétendre ; pour des motifs divers : manque d'informations, complexité des démarches, inhibition des ayants droit. Le non-recours aux droits et prestations peut être appréhendé comme une économie pour le collectif national. En première, et très superficielle, analyse, car les dommages peuvent se révéler bien plus coûteux à plus ou moins long terme : une personne jeune ou adulte qui n'a pas, ou plus, le souci de sa santé et qui ne se soigne pas, en cas de besoin, recourt aux urgences hospitalières plutôt qu'à la

médecine de ville, globalement moins budgétivore. Quand une personne âgée ne sollicite pas ou plus les aides auxquelles elle pourrait prétendre, elle contribue à limiter le déficit de l'action sociale de son département, mais elle ne concourt pas non plus, fût-ce modestement, à la résorption du chômage. Sous l'impulsion de chercheurs tels que Philippe Warin, cofondateur de l'Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et services), on se préoccupe davantage des conséquences des non-recours aux droits, du nombre et de la situation des personnes concernées (cf. Odenore, *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, 2012).

Les vulnérabilités considérées étant clairement définies, il convenait ensuite de quantifier les populations vulnérables concernées en explicitant les modalités de leur renouvellement, leur dynamique interne dans une perspective de temps long, passé et futur, et, pour répondre à un souci d'efficacité maximale des moyens, de circonscrire ces populations à leurs fractions les plus exposées, certaines de leurs composantes ne justifiant pas forcément la mise en œuvre d'une politique identiquement réparatrice ou préventive.

Après description des politiques déployées (ou à déployer), il fallait enfin procéder à leur évaluation.

En regard des vulnérabilités repérées et de la dynamique des populations concernées :

– dans quelle mesure les politiques ont-elles répondu, répondent-elles ou pourraient-elles efficacement répondre aux attentes ? Exemple : l'instauration et la généralisation progressive, par le Code de la famille de 1939, du système des allocations familiales visant à amenuiser, sinon à faire disparaître en totalité, pour les parents d'un enfant de rang 2 ou plus, le risque de paupérisation relative lié à la venue de cet enfant représentent incontestablement une politique qui relève de cette catégorie, même si des voix, régulièrement, s'élèvent pour la remettre plus ou moins en question ;

– quels effets positifs (espérés ou inattendus) ont-elles induits, induisent-elles ou pourraient-elles induire ? Et, simultanément ou non, quels effets non désirés, sinon contraires (effets d'aubaine, effets d'éviction, effets de sélection), ont-elles exercés, exercent-elles ou pourraient-elles exercer ? Selon le sophisme de la vitre cassée développé naguère par Frédéric Bastiat (*Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas*, 1850) : lorsque Jacques Bonhomme fait réparer la vitre que son fils a cassée, il encourage l'industrie vitrière (*c'est ce qu'on voit*), mais la somme donnée au vitrier est autant qui n'a pu bénéficier aux autres branches de l'industrie (*c'est ce qu'on ne voit pas*) et à Jacques Bonhomme lui-même : si son fils n'avait pas brisé la vitre, il n'aurait pas été contraint de consacrer de l'argent à sa réparation ; il aurait alors pu s'offrir de nouvelles chaussures (ou tout autre produit) et « aurait eu tout à la fois la jouissance d'une paire de souliers et celle d'une vitre ». Premier exemple : les politiques d'emploi menées en France depuis les années 1970 pour tenter de contenir dans des limites acceptables le chômage, et plus particulièrement celui des jeunes, essentiellement par allègement des charges pesant sur les emplois non qualifiés, sont loin d'avoir produit les effets escomptés, comme l'ont démontré maints rapports et ouvrages, celui de Philippe Askenazy notamment (*Les décennies aveugles. Emploi et croissance 1970-2010*, Le Seuil,

Paris, 2011). Deuxième exemple : dans le cadre d'une politique visant à résorber au plus vite la pénurie de logements en France et à faciliter l'accès des catégories les plus défavorisées, la détermination d'un quota – porté à 25 % – de logements sociaux dans les programmes de construction des villes où les marchés immobiliers sont les plus tendus peut entraîner une accélération de l'exclusion des classes moyennes. En effet, les promoteurs contraints par cette règle risquent d'en reporter le coût sur les 75 % restants, c'est-à-dire les acquéreurs de la classe moyenne qui ne peuvent plus payer 6 000, 7 000 ou 10 000 euros le mètre carré.

Ne pas agir constituant, malgré tout, une façon d'agir en politique, les absences de politiques en tant qu'elles étaient créatrices de vulnérabilités et, par voie de conséquence, de populations vulnérables, pouvaient être également dénoncées dans le cadre de cette cinquième séance, et leurs conséquences évaluées. Lorsque, dans ses *Métamorphoses de la question sociale* (Gallimard, Collection folio essais, Paris, 1995), Robert Castel s'interrogeait sur le devenir de la structure sociale française, il se souciait en fait du devenir de ces strates intermédiaires (« ni le haut, ni le bas de la pyramide sociale » : la classe moyenne) parce que, depuis la seconde moitié des années 1970, prévalait le mécanisme de la descension sociale, mécanisme inverse de l'ascension sociale qu'avaient générée l'émergence de la société salariale après-guerre et son développement jusqu'au premier choc pétrolier. Dans cette descension sociale, Robert Castel percevait l'origine d'une très problématique « déstabilisation des stables » assortie d'un populisme, de droite ou de gauche, traduction politique de leur mise en situation d'insécurité.

Douze communications ont été rédigées pour cette séance.

Les cinq premières – « Vulnérabilité à la dépendance et territoires », « Des politiques de la vieillesse sources d'inégalités socio-spatiales : l'exemple des Pays-de-la-Loire », « Les enfants protégés en France. Différences selon les politiques départementales de prise en charge », « La vulnérabilité des personnes âgées est-elle insensible aux efforts financiers des États ? » et « Vers de nouvelles formes de mobilités des personnes âgées ? Le cas de l'agglomération toulonnaise » – font le constat de vulnérabilités d'intensité très variable selon les territoires et de traitements de celles-ci par des politiques sociales aux contenus et aux résultats tout aussi variables.

Les deux communications suivantes – « Le dépistage néonatal systématique de la mucoviscidose en France : évaluation d'une mesure de santé publique », « Retour sur l'évaluation de la Stratégie québécoise d'intervention Agir autrement » – présentent les principaux résultats de deux expertises de mesures identiquement mises en œuvre en 2002 ; deux expertises aux conclusions très nettement contrastées.

Viennent ensuite trois communications – « Stratification sociale et vulnérabilité au Luxembourg », « Impact des modifications législatives sur la sous-population des majeurs protégés », « Absences au travail, réductions d'activité et ruptures d'emploi pour raisons de santé : quel rôle pour les conditions de travail ? » – qui s'intéressent aux facteurs de vulnérabilité, des facteurs que toute politique réparatrice doit (devrait) prendre en compte et dont elle doit (devrait) s'efforcer de réduire l'influence.

Les deux dernières communications – « Projections de personnes âgées dépendantes et aide à la décision pour les collectivités », « Plafonnement des restes à charge en fonction de l'état de santé. Le cas de la mucoviscidose » – constituent deux illustrations *a minima* du travail d'exploration et de défrichage réflexif consubstantiel à toute intervention de politique sociale.

Si elles ne répondent que partiellement aux attentes et aux ambitions affichées par les concepteurs du programme scientifique de ce colloque, entre autres, parce que la dynamique du renouvellement des populations vulnérables considérées est, d'une manière générale, très peu explicitée, ces douze communications n'en témoignent pas moins d'un intérêt louable de la communauté des démographes pour la question des politiques sociales appréhendée sous l'angle de leur délicate évaluation. Et il faut se réjouir que cette séance, qui a certes mobilisé quelques « vieux briscards », ait été très largement investie par de « jeunes pousses ».

Formés à l'analyse, les démographes possèdent une expertise tout à la fois singulière et robuste. Parce que les dynamiques des populations qu'ils étudient sont empreintes d'une relative inertie, les démographes ont tout naturellement aussi le souci du temps long. Tout les prédispose donc à investir le champ de l'évaluation des politiques sociales. Ne leur manque que de ne pas se réfréner : « Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles » (Sénèque).