

VISIBILITÉ ET INVISIBILITÉ DE L'URGENCE DANS LES POLITIQUES SOCIALES

Valérie WOLFF¹, Chargée de recherche et de développement à l'ESTES, Maître de conférences associée au Département de sociologie de l'Université de Strasbourg, Strasbourg, France

Résumé

Récemment, de nombreux problèmes sociaux comme le sans-abrisme, les réfugiés, la famine ou encore la violence conjugale ont été qualifiés d'urgences dans les débats publics. Le présent article souligne les conséquences paradoxales de cette catégorisation sur la visibilité des personnes marginalisées et sur l'action des travailleurs sociaux.

Introduction

Dans un contexte de crises économique, sociale et migratoire, les hommes politiques, la presse et les défenseurs des politiques sociales accordent une grande attention aux problèmes sociaux majeurs : les sans-abri, la faim, les réfugiés. La société a réagi principalement par la mise en place d'une aide d'urgence, notamment sous la forme de foyers, de nourriture et d'une assistance psychologique (Lipski, Rathgeb Smith, 1989). Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les pouvoirs publics peuvent vouloir traiter les problèmes sociaux récents comme des urgences. Typiquement, les problèmes catégorisés comme des « urgences » nécessitent des écarts aux politiques sociales déjà institutionnalisées : financements exceptionnels, innovations organisationnelles, dispositifs ciblés sur des besoins immédiats et focalisés sur des solutions de court terme. La labellisation d'un problème social en tant qu'urgence produit des conséquences sociales visibles. Elle souligne l'importance de mener une action rapide pour aider les personnes les plus en difficultés. Mais le fait de qualifier un problème social d'urgence implique aussi une multitude de

1 **Adresse** : ESTES - Département recherche et développement – 3, rue Sédillot – BP 44 – 67065 STRASBOURG Cedex – France – valerie.wolff@estes.fr

Keewords : Emergency - crisis - social policy - invisibility – temporality

Mots clés : Urgence – crise - politique sociale – invisibilité - temporalité

questionnements : qui définit l'urgence ? Sur la base de quels critères ? Pourquoi existe-t-il une accumulation du nombre d'urgences dans les sociétés modernes et dans leurs politiques sociales ?

L'urgence visible

D'un point de vue sociologique, la notion d'urgence désigne 3 éléments : une situation (urgence contextuelle) ; un jugement porté sur cette situation (urgence subjective) et enfin une action, qui tend à remédier à cette situation (réaction immédiate) (Aubert, 2010). Lorsque qu'un problème social est traité comme une urgence, il existe une forme de consensus social autour de deux principes : une situation est jugée dramatique (accroissement du nombre de personnes sans-abri, de réfugiés, etc.) seule une action rapide, en dehors du cadre des politiques institutionnalisées, pourrait permettre de remédier aux problèmes constatés. Les problèmes sociaux qualifiés d'urgence partagent souvent des caractéristiques communes (Lipski, Rathgeb Smith, 1989). Généralement, ils sont d'abord reconnus et combattus par des associations opérant sans financement public. Par la suite, face à une demande d'assistance croissante (en termes de nourriture ou de logement par exemple), une réaction publique apparaît nécessaire par-delà l'éventail des services sociaux déjà établis. Les responsables gouvernementaux réagissent alors en mettant en œuvre des politiques contingentes, parant au plus pressé et ne s'attaquant qu'aux manifestations du problème. Sur le plan institutionnel, la mise en œuvre de l'aide est généralement déléguée à des associations à but non lucratif, qui continuent à agir en tant que prestataires de services sous contrat avec le gouvernement, ou à travers la distribution des stocks gouvernementaux de nourriture et d'autres marchandises.

Le vocable d'urgence permet de rendre un problème social visible. La vigilance des décideurs est focalisée sur ces problèmes qui doivent être traités le plus rapidement possible. En outre, la couverture médiatique des situations d'urgences attire l'attention de l'opinion publique. Dans les médias, les reportages sur les problèmes sociaux qualifiés d'urgences permettent d'améliorer la visibilité des personnes marginalisées ou des communautés vulnérables. Ils permettent une reconnaissance des réalités cachées liées à l'exclusion. Ils aident également à rendre les actions des professionnels plus visibles. Dans ces reportages, les éducateurs qui travaillent dans les services d'urgences souvent présentés comme des héros du travail social, comme des « pompiers de la protection sociale ». Leur rôle est d'apporter une aide rapide pour répondre à une situation jugée socialement catastrophique. Idéalement, l'aide

sociale mise en œuvre dans l'urgence repose sur 3 objectifs : l'immédiateté (elle doit être la plus rapide possible), l'inconditionnalité (elle doit être accessible à tous) et la continuité (elle est un premier pas vers les dispositifs d'aide classiques et/ou vers l'insertion). Parfois, elle devient un droit opposable. Ainsi en France, l'hébergement d'urgence pour les sans-abri est un droit opposable. Cela signifie que toute personne sans-abri peut tenter un recours, si elle ne reçoit pas un hébergement d'urgence après en avoir fait la demande

L'urgence présente de nombreux avantages pour faciliter les possibilités d'intervention sociale malgré la raréfaction de l'argent public et les restrictions budgétaires. La désignation en tant qu'urgence légitime la mobilisation. Dire de quelque chose que c'est une urgence, c'est demander que des efforts extraordinaires soient faits pour répondre à cette situation. Cette désignation permet aux travailleurs sociaux d'instaurer des procédures d'exceptions pour éviter les longues procédures bureaucratiques et débloquer rapidement des aides importantes². Il existe de nombreux exemples. Les gouvernements (autorités publiques) accordent massivement des prêts à taux faible aux victimes d'inondations lorsque des états d'urgence sont déclarés. Des dispositifs de crise et des places supplémentaires en foyer d'hébergement peuvent être attribués en période de grand froid en réponse aux risques d'hypothermie pour les personnes sans-abri. Les gouvernements peuvent accueillir en masse les immigrés venus fuir les guerres ou la misère, lorsqu'ils considèrent l'urgence des crises migratoires. En résumé, l'attribution de l'aide semble facilitée par la qualification des besoins en tant qu'urgence. L'accroissement de la pression temporelle, liée à la désignation de l'urgence, implique l'identification de solutions rapides pour résoudre des problématiques devenues socialement visibles et préoccupantes.

Les aspects invisibles de l'urgence

Cependant, on peut s'interroger sur l'accumulation du nombre d'urgences dans les sociétés modernes. Des observations supplémentaires permettent de clarifier la

fonction des urgences dans la société et leur rapport aux politiques sociales.

2 La fonction de la désignation de l'urgence dans les services sociaux est développée dans Lipsky M. (1987) *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage, pp. 136-39.

La signification de l'urgence dans les politiques sociales

En réalité, l'urgence est liée aux modalités de hiérarchisation des priorités de l'action publique. Plusieurs études (Kingdon, 1984; Smith, Freinkel, 1988) ont déjà démontré que les ressources matérielles et administratives sont limitées. Il y a donc compétition pour y avoir accès et pour définir les priorités. Les priorités de l'agenda public sont normalement définies par plusieurs acteurs qui sont reliés entre eux par des canaux de décision et d'interactions. On y trouve d'un côté, les responsables publics au sein des branches législatives et exécutives du gouvernement et de l'autre, les intérêts extérieurs parmi lesquels on compte les partisans de politiques particulières, les représentants des groupes d'intérêts et la presse (Heclou, 1978; Nelson, 1984). « Pour progresser, toute préoccupation politique doit non seulement obtenir du soutien au sein des canaux de décision, mais aussi acquérir un niveau de visibilité tel que les responsables publics soient prêts à en faire une priorité » (Lipski, Rathgeb Smith, 1989:10). Les partisans du traitement d'un problème social peuvent mettre en œuvre diverses stratégies symboliques pour soutenir leur cause. Ils peuvent notamment affirmer la nécessité d'une action en urgence en invoquant des intérêts suprêmes, nationaux, humanitaires ou en soulignant le risque de dommages irréversibles, voire un danger de mort pour les personnes victimes. Il s'agit d'une stratégie souvent adoptée par les entrepreneurs de morale (Becker, 1963). Ces derniers cherchent à influencer la société dans le but de lui faire adopter ou maintenir une norme. Les mouvements *end homelessness* ou les associations d'aide aux victimes de violences conjugales sont des exemples d'entrepreneurs de morale. À travers leur mobilisation militante, ils cherchent à ériger une norme morale en loi et insistent sur l'urgence de leurs revendications (Rullac, 2010; Wolff 2012).

Les intérêts des acteurs sociaux

Mais si l'urgence dépend des modalités de hiérarchisation des priorités de l'action publique, elle est aussi soumise à la variabilité de ces dernières. De plus, la question de savoir quand une situation est une urgence change à mesure que les époques, les circonstances et les ressources disponibles changent. On peut se demander pourquoi d'anciens problèmes sociaux persistent à être qualifiés d'urgences immédiates et pourquoi la notion d'urgence est récurrente dans les débats publics. En réalité, les trois principaux acteurs qui qualifient les problèmes sociaux d'urgences (les associations, les pouvoirs publics et les médias) sont dans la même logique productive correspondant à leurs intérêts.

Figure 1 : La convergence des intérêts



Pour les mouvements associatifs qui militent pour lutter contre un problème social, l'usage du « langage de l'urgence » permet de légitimer leurs actions et de défendre avec force leurs demandes de soutiens financiers.

Pour les pouvoirs publics qui recherchent la rentabilité électorale, l'urgence permet d'afficher une intervention rapide et d'éviter le blâme de l'inaction. Le blâme juridique concerne les autorités officielles responsables de la protection des populations sur leur territoire. Le blâme électoral peut correspondre au poids des électeurs potentiellement insatisfaits des politiques de lutte contre les problèmes sociaux. L'urgence correspond ainsi à une stratégie d'évitement du blâme par des logiques « passages de relais » aux associations (Weaver, 1986). En effet, la délégation de la mise en œuvre de l'aide sociale d'urgence aux associations est un phénomène récurrent. Il présente de nombreux avantages pour les gouvernements (Lipski, Rathgeb Smith, 1989). Tout d'abord, l'attribution de l'aide peut être plus rapide en passant par les canaux associatifs déjà présents sur le terrain. De plus, la sous-traitance permet aux responsables publics de profiter de l'image positive dont jouissent les associations. En outre, la délégation offre aux gouvernements la possibilité de faire des économies du fait des salaires plus faibles payés par les prestataires privés et des coûts administratifs moindres que ceux des bureaucraties publiques. Enfin, la sous-traitance de l'aide permet de la réorienter plutôt facilement en changeant les termes du contrat. Le désengagement étatique est ainsi possible à coût minimum. Il peut demeurer flexible et suivre la variabilité des changements de priorités dans les poli-

tiques sociales et dans les demandes d'aide urgente. Par ailleurs, l'action en urgence, qui repose souvent sur une « raison humanitaire » (Fassin, 2010) peut permettre de faire l'économie d'une action plus exigeante. Elle permet aux responsables publics d'éviter les engagements à long terme et correspond parfois à une « dépolitisation » de l'action sociale (Schvartz, 2007).

Pour finir, les médias de masse trouvent aussi un intérêt à qualifier les problèmes sociaux d'urgences. L'urgence est par définition exceptionnelle, extraordinaire : le sujet fascine et peut être garant de fortes audiences médiatiques. La presse écrite et les médias audiovisuels ont tendance à privilégier la dimension spectaculaire de « l'urgence sociale »³. Cette tendance est autant le fait des journalistes soumis à la pression permanente de l'audience, que des associations qui cherchent par l'intermédiaire de la communication médiatique à accéder prioritairement à l'agenda politique.

En somme, la convergence des intérêts des médias, des politiques et des associations aboutit régulièrement à un double consensus : qualifier un problème social d'urgence et agir en urgence pour y répondre.

Le règne de l'urgence dans les sociétés modernes

Plus globalement, la persistance et la généralisation de l'urgence dans les politiques sociales s'expliquent aussi à l'aune des théories de la sociologie du temps. Le règne de l'urgence est aujourd'hui hégémonique dans la société (Bouton, 2013; Virilio, 1977; Wolff, 2014). L'urgence est omniprésente et concerne toutes les dimensions de la vie sociale. Elle est en réalité le symptôme d'un processus plus global : l'accélération temporelle (Rosa, 2015). Il s'agit d'une modification du rapport au temps caractéristique des sociétés modernes. L'urgence en constitue le symptôme le plus exacerbé. Pour simplifier, depuis les années 1980, on peut identifier deux processus fondamentaux à la base du règne de l'urgence (Aubert, 2010). Le premier processus est de nature économique. Il s'agit de la transformation du mode de régulation des sociétés occidentales qui sont passées peu à

3 Pour une illustration relative à la couverture médiatique de l'urgence sociale destinée aux sans-abri, voir : Damon, J. (2004) La question SDF au prisme des médias. *Espaces et sociétés*, 116/117, pp.93-110. ; Meer, H. et al., (2004) L'évolution des profils des sans-abri : Le sans-abrisme dans la presse écrite, l'analyse du discours, Bruxelles : FEANTSA.

peu d'une régulation planifiée par l'état (temps long) à une régulation assurée par la logique des marchés financiers (temps court, de l'instantanéité). Le second processus est technologique. Il concerne la révolution survenue dans le domaine de l'information par la fusion des télécommunications et de l'informatique. Ces deux phénomènes se sont conjugués pour instaurer le règne de l'urgence et de l'immédiateté.

Ce culte de l'urgence est bâti sur le socle des principes de l'économie capitaliste. Historiquement, l'urgence a d'abord pénétré le champ économique et financier avant de s'étendre à l'ensemble de la société, y compris la vie professionnelle et la vie privée des individus. La recherche d'efficacité temporelle touche désormais tous les domaines de la vie quotidienne. L'individu moderne cherche à gagner temps pour maximiser ses gains et ses ressources (qu'elles soient financières, techniques, sociales ou culturelles...). Le règne de l'urgence, consubstantiel de l'individualisme pousse chacun à se centrer sur ses propres intérêts. Comme l'a démontré Hartmut Rosa (*ibid.*), l'accélération temporelle tend à engendrer une domination des actions sociales basées sur une rationalité en finalité, au détriment de la rationalité en valeur (Weber, 1961). Dans cette perspective, l'urgence se révèle porteuse de risques et de dangers peu visibles.

Les risques de l'urgence

Tout d'abord l'urgence cache des logiques sociales invisibles. Elle affiche publiquement des valeurs de solidarités et de protection sociale, mais elle correspond essentiellement aux intérêts précédemment identifiés. C'est pourquoi les travailleurs sociaux qui exercent dans les services d'urgence sont souvent dans une situation difficile (Marchand, 2005). Leurs missions sont davantage centrées sur la réponse ponctuelle que sur l'accompagnement à long terme. Le contexte de restrictions budgétaires les contraint parfois à fermer les yeux sur certaines difficultés qu'ils n'ont pas les moyens de résoudre (Baronnet et al., 2015). Par exemple, pour gérer la pénurie de places dans les foyers d'hébergement d'urgence, les municipalités ou les associations instaurent une liste d'attente ou une sélection officieuse des bénéficiaires (Vidal-Naquet, 2005). Ces pratiques informelles contribuent malheureusement à rendre invisibles les populations dans le besoin. Elles s'opposent fermement au principe de droit opposable, lorsque celui-ci est affirmé dans la loi. De plus, les éducateurs chargés de l'attribution des aides d'urgence sont souvent victimes d'épuisement professionnel du fait de l'engorgement des services, de l'accélération des pratiques et de la réduction des durées d'accompagnement.

Plus généralement, l'urgence implique une réaction incomplète de la société face aux problèmes sociaux. Elle ne permet qu'une action brève qui se limite aux seuls symptômes de la « crise » et néglige les causes structurelles des problématiques sociales. Les réponses immédiates et à court terme ne sont pas incompatibles avec des politiques visant apporter des solutions plus durables. Mais bien souvent l'urgence domine le débat public. Elle conduit parfois à délaissier l'adoption de mesures structurelles. Ainsi, en France, l'urgence est le mode de traitement privilégié du sans-abrisme (Damon, 2004 ; Wolff, 2014). L'incapacité du gouvernement à proposer des services adéquats sur le long terme explique en grande partie l'augmentation de la population sans-abri.

Une solution : l'aide immédiate, dans le long terme

Il existe pourtant des possibilités d'allier la réaction d'urgence et l'intervention sur le long terme. C'est notamment l'exemple du mouvement Housing first qui vise à attribuer à aux personnes sans-abri un logement permanent. Les personnes bénéficient d'un accompagnement médico-social intensif, flexible et individualisé. Cet accompagnement pluridisciplinaire a pour but de les aider à se stabiliser dans leur habitat.

Ce mouvement a été créé à New York en 1992, par le psychologue clinicien Sam Tsemberis. Il a créé une organisation sans but lucratif dont l'objectif est de venir en aide aux personnes sans-abri qui cumulent la maladie mentale et les conduites addictives. Le mouvement est dirigé par une rationalité en valeur : il s'agit de considérer les personnes comme des citoyens en leur attribuant directement un logement. Il s'oppose aux approches traditionnelles, qui accordent des aides temporaires sous condition de l'évolution favorable de la personne.

Figure 2 : Housing first and traditional system of housing (Busch-Geertsema, 2014)



En Europe, un premier programme expérimental de *Housing first* s'est déroulé entre août 2011 et juillet 2013 (Busch-Geertsema, 2014). Les sites pilotes d'Amsterdam, de Copenhague, de Budapest, de Glasgow et de Lisbonne, ont mis en place des dispositifs innovants inspirés des principes mis au point par le Dr Sam Tsemberis. Les taux de maintien dans le logement ont été très importants : 97,2% à Amsterdam, 93,9 % à Copenhague, 92,9 % à Glasgow et 79,4 % à Lisbonne. Seul le site de Budapest enregistre un taux de maintien de moins de 50 %. Mais c'est aussi précisément le site qui s'est le plus écarté des principes de *Housing first* en n'offrant qu'un accompagnement social peu intensif, de courte durée et un logement temporaire. Le *Housing first* n'est pas la panacée, mais il démontre la possibilité d'agir à la fois en urgence et sur le long terme. Ce dispositif innovant permet d'éviter les risques invisibles de l'urgence dans les politiques sociales. Il propose de repenser les temporalités traditionnellement en vigueur dans la prise en charge des personnes marginalisées et de se centrer sur la rationalité en valeur dans l'action sociale.

Conclusion : Rendre visible l'invisible

La notion d'invisibilité sociale, de plus en plus commune dans le débat public, préoccupe les travailleurs sociaux, les médias et les décideurs politiques. Pour rendre un problème social visible, une stratégie fréquemment employée consiste à le qualifier d'urgent. Mais cette tendance comporte de nombreux écueils invisibles. La pensée et l'action en urgence sont souvent réductrices. Elles ne peuvent fournir qu'une solution partielle et temporaire. Elles se focalisent sur les symptômes d'un problème et, parant au plus pressé, elles négligent ses causes structurelles. C'est pourquoi l'urgence produit aussi de l'invisibilité.

Même si elle se donne à penser comme une évidence, l'urgence n'est pas naturelle. Il s'agit d'une construction sociale dépendante de l'accélération temporelle contemporaine et des jeux d'intérêts de différents acteurs. C'est pourquoi les urgences se multiplient dans les sociétés modernes et dans leurs politiques sociales. Pour tendre vers une plus grande visibilité des êtres humains, des communautés et des professionnels du social il semble indispensable d'échapper au règne hégémonique de l'urgence. Il ne s'agit pas de dénier l'intérêt des réponses rapides et

immédiates (elles permettent d'intervenir rapidement en situation de crise et de mobiliser des ressources). Mais refusons les excès de l'urgence hégémonique. Elle

entrave la rationalité en valeur et empêche de penser la complexité, et la subjectivité. C'est là une source majeure de l'invisibilité!

Bibliographie

Aubert N. (2010) *Le culte de l'urgence : La société malade du temps*, Paris: Flammarion.

Baronnet, J. et al. (2015) *L'invisibilité sociale: publics et mécanismes : Lot n°6: Réalisation de focus groupes auprès de travailleurs sociaux*, Paris : DREES – Observatoire National de la Pauvreté et De l'Exclusion Sociale.

Becker, H. (1963) *Outsider*, New York: Free Press of Glencoe.

Bouton, C. (2013) *Le temps de l'urgence*, Paris : Editions du Bord de l'eau.

Busch-Geertsema, V. (2013) *Housing First Europe : Final Report*, European Union Program for Employment and Social Solidarity – PROGRESS, Bruxelles.

Busch-Geertsema, V. (2014) *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*. *European Journal of Homelessness*, 8/1, pp. 13-28.

Damon, J. (2004) *La question SDF au prisme des médias*. *Espaces et sociétés*, 116/117, pp.93-110. Fassin D. (2010) *La raison humanitaire : Une histoire morale du temps présent*, Paris : Le Seuil.

Hecl H. (1978) *Issue Networks and the Executive Establishment*. *The New American Political System*, Washington D.C.: American Enterprise Institute, pp. 87-124.

Kalberg, S. (1980) *Max Weber's types of rationality*. *The American Journal of Sociology*, 85/5, pp. 1145-1179. Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown.

Lipsky M. (1987) *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage, pp. 136-39.

Lipski, M. & Rathgeb Smith, S. (1989) *When social problems are treated as emergencies*. *Social service review*, 63/1, pp.5-85.

Marchand G. (2005) *Le travail social entre urgence et souffrance*. *Sciences humaines*, pp. 18-19.

Meer, H. et al., (2004) *L'évolution des profils des sans-abri : Le sans-abrisme dans la presse écrite, l'analyse du discours*, Bruxelles : FEANTSA.

Nelson B.J. (1984) *Making an Issue of Child Abuse*, Chicago: University of Chicago Press.

Rathgeb-Smith, S., Freinkel S. (1988), *Adjusting the Balance. Federal Policy and Victim Services*, Westport, Greenwood.

Rosa, H. (2015) *Social Acceleration: A New Theory of Modernity*, New York: Columbia University Press.

Rullac, S. (2010) Le misérabilisme dans l'action sociale : un racisme d'État contemporain ? L'exemple de la prise en charge des SDF depuis 1992. *Nouvelles pratiques sociales*, 22/2, pp. 176-185.

Schvartz A. (2007) *Le Plan d'Urgence Hivernale : L'échec du pilotage automatique de la prise en charge des sans-abri*, Paris : Observatoire du SAMU Social de Paris.

Vidal-Naquet, P. (2005) Le paradoxe de l'urgence sociale. *Revue Projet*, 284, pp.10-17. Virilio, P. (1977) *Vitesse et politique*, Paris : Galilée.

Weaver R. K. (1986) The politics of blame avoidance. *Journal of public policy*, 6, pp.371-398. Weber, M. (1921) *Economy and society*, New York : Bedminster.

Wolff, V. (2012) *Social representations and screening for domestic violence*. Poster presented at the International Sociology of Health Congress: Health Professions in Transition, Winterthur- Switzerland.

Wolff, V. (2014) *La grande précarité au rythme de l'urgence*. Thèse de sociologie Strasbourg : Université de Strasbourg.