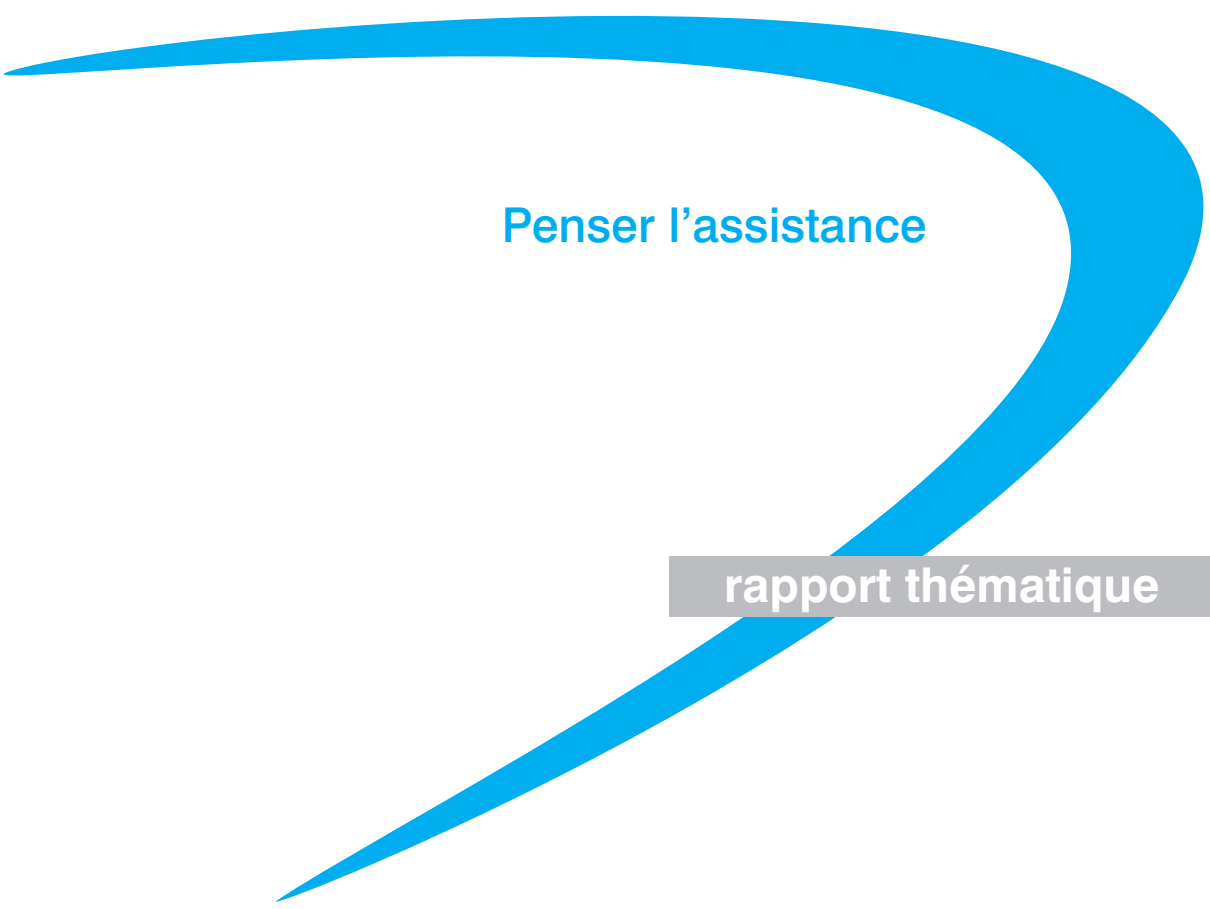


En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013
ISBN 978-2-11-129994-8



Penser l'assistance

rapport thématique

LE CONSEIL DE L'OBSERVATOIRE

Président : **Jérôme Vignon**

Sept membres de droit :

- Le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), **Étienne Pinte** ;
- La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la Santé, représentée par **Jean-Louis Lhéritier** ;
- L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), représenté par **Jérôme Accardo** ;
- Le Centre d'analyse stratégique (CAS), représenté par **Danièle Vidal** ;
- La Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, représentée par **Christel Colin** ;
- La Direction générale du trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, représentée par **Franck Arnaud** ;
- La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), représentée par **Christine Chambaz**.

Sept universitaires et chercheurs dont la compétence est reconnue dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion :

- **Michel Borgetto**, professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas ;
- **Michael Förster**, administrateur principal à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), au sein de la division des politiques sociales ;
- **Georges Gloukovieff**, Directeur du bureau d'étude 2G Recherche ;
- **Michel Legros**, professeur à l'École des hautes études en santé publique (EHESP), directeur du département des sciences humaines et sociales et des comportements de santé ;
- **Michel Mouillart**, professeur d'économie à Paris Ouest Nanterre ;

■ **Jean-Luc Outin**, chargé de recherche au Centre d'économie de la Sorbonne (UMR CNRS-Université Paris 1 Panthéon Sorbonne) et directeur du Centre associé Céreq Île-de-France ;

■ **Hélène Périvier**, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et coresponsable du Programme de recherche et d'enseignement des savoirs sur le genre (PRESAGE).

Sept personnalités qualifiées ayant concouru ou concourant par leur action à l'insertion et à la lutte contre les exclusions :

- **Bénédicte Jacquey-Vasquez**, membre d'ATD-Quart monde ;
- **Michel Bérard**, membre de Voisins et Citoyens en Méditerranée ;
- **Jean-Pierre Bultez**, représentant des petits frères des Pauvres dans les réseaux européens EAPN et AGE ;
- **Denis Clerc**, économiste et conseiller de la rédaction d'*Alternatives économiques* ;
- **Éric Marlier**, coordinateur scientifique international, Centre de recherche CEPS/INSTEAD (Luxembourg) ;
- **Christophe Robert**, délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés ;
- **Dominique Saint-Macary**, ancienne responsable du département enquêtes et analyses statistiques du Secours Catholique.

Membres observateurs :

- **Geneviève Besse**, Commissariat général au développement durable ;
- **Marie-France Cury**, Direction générale de la cohésion sociale.

Secrétaire général : **Didier Gelot**

Chargée des publications : **Nadine Gautier**

Chargée de mission : **Fanny Tassin**

Sommaire

Introduction

Comment penser l'assistance avec les plus démunis ?	7
---	---

CHAPITRE 1

L'assistance, de quoi parle-t-on ?	11
--	----

Assistance et aide sociale	11
Les dépenses d'assistance dans l'ensemble de la protection sociale	16

CHAPITRE 2

L'assistance, une construction républicaine	19
---	----

De la Révolution à la II ^{ème} République : le temps des balbutiements.....	20
La III ^{ème} République : le temps des fondations.....	23
L'après-guerre : le temps de la protection	27
Assister des personnes valides : le temps de la généralisation et du soupçon	29

CHAPITRE 3

Droits et devoirs : un couple indissociable	35
---	----

La construction juridique du rapport entre droits et devoirs.....	35
L'articulation des droits et des devoirs : une construction politique.....	36
L'accentuation des devoirs et des responsabilités individuelles.....	37
Droits et devoir, aide et contrepartie, deux logiques différentes de l'assistance.....	43
Vers une réciprocité des droits et des devoirs ?	46

CHAPITRE 4

Que disent les personnes en situation de pauvreté?49

Une situation qu'il est préférable de dissimuler.....	49
Un sentiment d'humiliation vécu comme une défaillance des droits.....	51
Un système jugé opaque et exigeant qui peut engendrer du non-recours.....	52
L'importance du réseau personnel.....	54
Le travail social entre le marteau et l'enclume.....	55

CHAPITRE 5

Confronter les perceptions de l'assistance aux réalités observées.....57

Les Français sont parmi les plus solidaires en Europe.....	58
La réalité du non-recours contredit le soupçon d'abus généralisés.....	66
Le non-recours involontaire.....	68
Le non-recours volontaire : désir d'autonomie, crainte d'être mal jugé.....	70
L'observation des mobilités individuelles contredit l'idée d'une installation dans l'assistance.....	73

CHAPITRE 6

Promouvoir une vie digne et autonome.....79

Le travail d'assistance au cœur du lien social.....	79
L'accompagnement vers l'autonomie : un autre cadre pour le travail social.....	82
Assistance, insertion et marché du travail.....	83
Mieux articuler assurance et assistance dans la solidarité nationale.....	91

Conclusion

Penser l'assistance pour en sortir97

Introduction

Comment penser l'assistance avec les plus démunis ?

Les débats récents de la campagne présidentielle l'ont montré : la crise ne fait pas que stimuler la générosité envers les plus démunis. Elle avive aussi la critique des politiques sociales.

Mais que sont ces « politiques sociales » ? Dans ce rapport, nous avons pris le parti de les désigner sous le terme d'« assistance », comme on les nommait jusqu'au milieu des années 1950, avant que ne prévalent les termes d'aide sociale et/ou d'action sociale. Assister quelqu'un, au sens premier du terme, c'est adjoindre nos forces aux siennes afin de lui permettre de réaliser une tâche ou de surmonter une épreuve. Cette signification demeure dans le domaine professionnel lorsque l'on parle d'un (ou d'une) assistant(e) chargé de seconder un supérieur hiérarchique. Les tâches sont différentes, mais chacun concourt, selon ses compétences, à un objectif commun. Au contraire, la notion d'aide s'inscrit plutôt dans le domaine du *secours* : la relation est à sens unique. Même si, dans le domaine social, l'assistance évoque désormais davantage le secours (aux personnes en difficulté) que le concours, la relation entre l'organisme qui assiste et la personne assistée n'est pas, ou ne devrait pas être, à sens unique. Elle implique, ou devrait impliquer, une coopération entre les deux parties en vue d'une tâche commune : établir, raffermir ou sauvegarder le lien social. Ce lien est en effet l'élément qui permet à la société d'exister en tant que telle, et non comme un ensemble d'individus disjoints que rien ne relie entre eux. Au fond, l'assistance – au sens social du terme, qui sera le seul retenu dans ce rapport – est constitutive de la société.

Pourtant, avec la crise économique, l'assistance est de nouveau soupçonnée, au mieux de perpétuer un état de dépendance à l'opposé de la recherche d'autonomie, au pire de favoriser l'opportunisme d'acteurs profitant indûment de ce que la société leur apporte. Loin d'aider les personnes, elle les encouragerait à tout attendre d'autrui, à profiter abusivement de ses « largesses », au lieu de les inciter à se prendre en charge. La personne en détresse deviendrait alors un « assisté », vivant aux crochets de la société.

Cette critique est si éloignée des faits vécus par les personnes vulnérables qu'elle provoque d'abord l'indignation de ceux qui vivent ces situations où tout est subi. Les membres de l'ONPES, eux aussi, ont été indignés. Car leurs travaux d'observation objective des phénomènes de pauvreté et d'exclusion montrent à quel point ces phénomènes se sont récemment aggravés.

Nous avons dès lors voulu comprendre comment, en temps de crise, l'accusation de dissimulation, de préférence délibérée pour l'oisiveté renaît-elle ? Quelles sont les causes profondes de cette dispute au sein du corps social ? Car la critique peut, si l'on n'y prend garde, contribuer à infléchir les politiques et les comportements sociaux dans un sens qui aggraverait l'exclusion sociale. Un travail de clarification et de compréhension semblait indispensable, pour éviter que, par une généralisation erronée, les victimes ne soient transformées en coupables, et pour empêcher que ne soit affaiblie la cohésion sociale sans laquelle une société risque de se défaire ou de se fracturer. Plus que jamais les plus fragiles ont besoin de solidarité et il serait dramatique – le mot n'est pas trop fort – que celle-ci vienne à faire défaut au moment même où la crise aggrave leur situation et multiplie leur nombre.

Pour effectuer ce travail de clarification, l'ONPES a organisé un séminaire de réflexion qui a nourri la substance du présent rapport et dont les actes font l'objet d'une publication distincte¹. Le rapport utilise en outre les résultats d'une exploitation spécifique d'enquêtes existantes sur l'opinion des Français et des Européens sur la protection sociale et les systèmes d'assistance, ainsi qu'une étude sur le vécu de l'assistance par les personnes en situation de pauvreté, fondée sur la parole des personnes vivant cette situation.

Une première partie du rapport consiste à présenter l'assistance car ses contours et ses origines sont souvent méconnus. Quels sont les dispositifs principaux qui structurent les actions menées au titre de l'assistance en France, quelles sont les personnes concernées, et le coût global de ces mesures (chapitre 1) ?

Les fondements historiques de l'assistance font l'objet du chapitre 2. Au fil du temps l'assistance s'est progressivement institutionnalisée. D'un devoir de la société à l'égard des plus démunis, elle est devenue un droit inconditionnel lorsque les moyens d'existence paraissent insuffisants. Pourtant chaque époque, la nôtre comprise, doit actualiser les modalités de l'assistance en fonction de circonstances nouvelles. La deuxième partie du rapport vise ainsi à l'actualisation du débat sur l'assistance.

1. ONPES, 2013, « L'assistance dans le cadre de la solidarité nationale », Actes du séminaire juin-octobre 2012.

Le caractère indissociable du couple des droits et devoirs mutuels entre la société et ses membres est souligné. Le chapitre 3 qui lui est consacré est central pour situer la singularité du lien créé par l'assistance. Il n'est pas de l'ordre d'un contrat marchand avec des contreparties, mais il met en jeu la dignité des personnes qui s'y trouvent engagées.

La dimension humaine impliquée par la relation d'assistance apparaît en pleine lumière dans le chapitre 4 qui rend compte de la parole des personnes aidées. Cette parole donne accès à leurs motivations et fait connaître les obstacles rencontrés « pour s'en sortir ».

Le chapitre 5 aborde l'opinion des Français, plutôt favorable à l'assistance et aux personnes en difficulté. Il montre la sensibilité de cette opinion au climat engendré par la crise et les discours publics. Les perceptions de l'opinion, en particulier les craintes qu'elle manifeste face à la possibilité d'abus ou de passivité, sont confrontées aux réalités du non-recours et des parcours vécus pour échapper à l'exclusion.

Le dernier chapitre s'aventure au-delà de la simple observation. Si l'assistance se justifie principalement dans une perspective qui vise à restaurer la dignité, à conduire autant que possible vers l'autonomie, alors il en résulte des conditions pour l'intervention publique. Elles sont examinées par cercles concentriques. Le chapitre 6 part du travail social pour aller vers le cadre du droit à l'assistance. De là, il interroge le fonctionnement du marché du travail pour développer finalement l'articulation entre assurance et assistance au sein de la protection sociale.

L'assistance, de quoi parle-t-on ?

Ce premier rapport thématique de l'ONPES qui aborde l'assistance, mais également ses effets sur les personnes aidées et les représentations sociales associées à cette forme de prise en charge des plus démunis, se heurte d'emblée à une première difficulté : le flou de ce concept dont les contours et les origines sont souvent méconnus. C'est pourquoi ce premier chapitre a pour objet de présenter ce qu'est l'assistance : quels sont les dispositifs principaux qui structurent les actions menées au titre de l'assistance en France, quelles sont les personnes concernées, et quel est le coût global de ces mesures.

Assistance et aide sociale

Ainsi que le soulignent Michel Borgetto et Robert Lafore, le système assistantiel, réformé au début des années 1950 pour l'adapter au nouveau cadre de la protection sociale, « n'a pas régressé et s'est au contraire maintenu sous l'appellation d'« aide sociale » en substitution de la notion d'« assistance » » pour constituer « un élément structurant de notre système de protection sociale (et non) un résidu confiné à la marge »². Obligation pour la collectivité publique et droit pour l'individu, le droit à l'aide sociale revêt des caractéristiques juridiques propres. Or, on ne les retrouve pas systématiquement dans les différentes prestations garantissant un revenu minimum bien qu'on les qualifie parfois, de ce seul fait, de prestations d'assistance. En effet, la nature juridique de toutes ces prestations est particulièrement variée, comme l'atteste le fait que certaines relèvent du code du travail (allocation de solidarité spécifique destinée à couvrir les chômeurs de longue durée), d'autres du code de la Sécurité sociale au titre des prestations non contributives (allocations aux adultes handicapés, minimum vieillesse), d'autres encore du code de l'action sociale et des familles au titre de la lutte contre la pauvreté et les exclusions (revenu de solidarité active). Il est cependant intéressant de rappeler ici quelques caractéristiques fondamentales de l'aide sociale, dans la mesure où elles forment une sorte de référentiel que le législateur a pu utiliser en instituant des prestations garantissant un minimum de ressources.

De manière générale, l'aide sociale regroupe « un ensemble de prestations en nature ou monétaires constituant une obligation mise à la charge des collectivités

2. M. Borgetto et R. Lafore, 2012, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 8^{ème} éd., Précis Domat, Montchrestien éditions, p. 82.

publiques par la loi et qui sont destinées à faire face à un état de besoin pour les bénéficiaires dans l'impossibilité d'y pourvoir»³. Robert Lafore souligne qu'en un siècle, à partir des années 1880, l'assistance a connu trois formalisations juridiques qui fondent des «modèles assistantiels» différents. Reposant sur des principes généraux communs, ces modèles se différencient par la manière spécifique dont ils définissent leurs bénéficiaires, ce qui aboutit à des modalités de prise en charge particulières⁴.

Dans une première mise en forme, qualifiée de modèle tutélaire, le droit à l'assistance est construit comme un substitut aux obligations familiales organisées par le Code civil. L'assistance s'appréhende ici comme une extension vers la sphère publique des droits aux aliments concernant certains individus particuliers tels que les «invalides», les «vieillards impécunieux» et les «familles impécunieuses»; de même, la puissance publique peut prendre le relais de la puissance paternelle prévue par le Code civil pour les «enfants abandonnés ou moralement abandonnés». Dans ce cadre, l'état de besoin constaté chez une personne se double de la défaillance des obligations civiles habituellement prévues pour y répondre. Si la notion de droit est bien présente, sa portée pratique est doublement réduite du fait de la définition restrictive des personnes éligibles et de la limitation des moyens qui sont affectés.

Après la Seconde Guerre mondiale, un nouveau modèle d'assistance se met en place. Dénommé «modèle réparateur» par Robert Lafore, il est construit autour de la notion d'inadaptation. Il vise à couvrir les personnes – les inadaptés – qui ne peuvent assumer les exigences de la vie collective du fait de leur distance aux normes sociales. Ces écarts résultent de difficultés en termes d'éducation, de santé, de ressources, d'emploi ou de mode de vie. Pour y faire face, ces personnes vont être constituées en groupes cibles de l'action publique et bénéficier d'une prise en charge spécialisée. Celle-ci a «pour finalité de réparer les déficiences physiques, mentales et sociales au moyen d'aides diverses qui reposent sur une forme de statut articulant des droits à prestations et des obligations comportementales»⁵. La dimension collective de l'intervention est ici une caractéristique essentielle à travers la mise en place d'institutions sociales et médico-sociales.

Dans les années 1980, l'appréhension des difficultés sociales en des termes renouvelés – exclusion/insertion – fait émerger une troisième configuration de l'assistance. Celle-ci se réfère alors à un «modèle intégrateur». À travers le prisme de l'insertion, il s'agit de requalifier les personnes pour que soit réduite la distance qui les sépare des capacités requises pour vivre normalement dans la société. Le traitement protecteur, mais susceptible d'être discriminant, du modèle réparateur est remplacé par la recherche d'une transition permettant de rejoindre la norme commune.

3. M. Borgetto et R. Lafore, 2012, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 8^{ème} éd., Précis Domat, Montchrestien éditions, *op. cit.* p. 84.

4. Robert Lafore, 2008, «Droit et pauvreté : les métamorphoses du modèle assistanciel français», *Revue de droit sanitaire et social*, p. 111 et s.

5. Michel Borgetto et Robert Lafore, 2012, *op. cit.*, p. 104.

Trois dimensions principales caractérisent le cadre juridique de l'aide sociale.

Il s'agit d'un droit alimentaire. Cela signifie qu'il se fonde sur un état de manque ou de besoin et institue des prestations destinées à y faire face. Ainsi que le soulignent Michel Borgetto et Robert Lafore, « le droit alimentaire est lié à un impératif fort : faire vivre son titulaire ». Dans cette perspective, deux dimensions sont à souligner. D'abord, ce droit est dû en dehors de toute idée d'échange ou de contrepartie comme le supposerait une relation synallagmatique. Se situant dans le prolongement des diverses formes de solidarité, notamment familiales, il implique que la collectivité s'y substitue pour les personnes ne pouvant solliciter à leur profit des débiteurs d'aliments. En même temps, il ne s'agit pas d'un droit alimentaire général cherchant à répondre à une insuffisance globale des ressources par le biais d'un revenu minimum garanti. Au contraire, l'aide sociale met en place une diversité de prestations destinées, chacune, à faire face à des besoins spécifiques qui font eux-mêmes l'objet d'une appréciation particulière.

Ce premier volet montre bien les différences qui peuvent exister entre les prestations d'aide sociale « classiques » et les minima sociaux. Pour ces derniers, la conditionnalité des droits revêt des modalités variées selon les cas. Elle est faible, voire absente, pour les droits couvrant des personnes durablement ou définitivement éloignées du marché du travail du fait de l'âge (minimum vieillesse) ou du handicap (allocation handicapée adulte), voire pour celles dont on a reconnu comme légitime une reprise d'emploi différée, du fait de leur situation familiale (allocation veuvage, allocation de parent isolé). La conditionnalité a toujours été plus marquée lorsque les minima sociaux concernaient des personnes d'âge actif : obligation pour le bénéficiaire du RMI à « s'engager à participer aux actions et activités » définies avec lui en vue de son insertion professionnelle et/ou sociale, obligation du titulaire de l'allocation de solidarité spécifique de rechercher un emploi, devoir du bénéficiaire du RSA de « rechercher un emploi ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle ».

De même, les différences se lisent à travers le mode de prise en compte des besoins. Les critères de ressources propres aux minima sociaux et la déclinaison des barèmes selon la composition familiale sont des mécanismes qui appréhendent les situations matérielles des bénéficiaires dans leur ensemble et non par catégorie de besoins. Les droits connexes qui les complètent visent à concrétiser des droits sociaux. Même si leur conséquence pratique est bien de satisfaire les besoins correspondants en matière de logement ou de soins par exemple, ils se placent dans la perspective plus large de la mise en œuvre de la citoyenneté.

Le droit à l'aide sociale est un droit subjectif. Cela signifie qu'il s'agit d'une prérogative reconnue à la personne par la loi. Devant s'exercer dans le cadre fixé par celle-ci, à travers le respect « des conditions légales d'attribution », le droit objectif reste bien sûr déterminant : « il en définit les conditions et les modalités d'accès

ainsi que les garanties dont il fait l'objet»⁶. Cependant, la nature subjective du droit renvoie à la prise en compte des caractéristiques particulières de son titulaire. Celui-ci doit apporter la preuve de son état de besoin qui n'est pas apprécié simplement à travers une condition générale de ressources comme dans le cas d'un droit objectif. Il est apprécié au cas par cas, *in concreto*, et non défini de manière universelle. Cette dimension subjective renvoie à l'approche tutélaire de l'aide sociale. Son bénéfice implique non seulement la formulation d'un besoin particulier, mais aussi un examen approfondi de son bien-fondé (à partir d'éléments factuels et non pas moraux), avant d'aboutir à sa reconnaissance à travers le montant et la nature de l'aide accordée.

La situation d'isolement selon l'article L262-2 du code de l'action sociale et des familles

«Est considérée comme isolée une personne veuve, divorcée, séparée ou célibataire, qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente et qui, notamment, ne met pas en commun avec un conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité ses ressources et ses charges. Lorsque l'un des membres du couple réside à l'étranger, n'est pas considéré comme isolé celui qui réside en France.»

Le droit à l'aide sociale est un droit subsidiaire. Cela découle du principe selon lequel l'individu, personne autonome, doit satisfaire ses besoins par lui-même, c'est-à-dire selon les ressources qu'il tire de son travail ou de son patrimoine. Liés à l'activité professionnelle, les droits aux prestations des régimes de Sécurité sociale ou d'assurance chômage sont examinés préalablement aux prestations d'aide sociale. De même, le droit civil étant au fondement même de l'organisation de la société, la solidarité familiale qu'il institue se traduit par des obligations entre proches. Les créances alimentaires peuvent ainsi être sollicitées dans le cadre de l'aide sociale.

En fonction de leur adossement juridique, l'accès aux différents minima sociaux est ou non conditionné à l'une ou l'autre caractéristique d'un droit subsidiaire. L'allocation de solidarité spécifique, qui est une prestation de chômage, se situe tout à fait hors de ce champ : elle peut se cumuler, dans certaines limites, avec les ressources professionnelles de celui qui la perçoit et avec les ressources du ménage auquel il appartient. Son bénéfice est même préalable à celui du revenu de solidarité active. À l'inverse, le revenu garanti pour le RSA socle n'est pas forfaitaire mais différentiel, ce qui signifie que le montant versé est calculé en tenant compte des autres ressources perçues par le foyer. Le droit au RSA socle est subordonné à la condition que le foyer fasse valoir, d'une part, ses droits aux prestations sociales, législatives, réglementaires et conventionnelles, à l'exception des allocations men-

6. Michel Borgetto et Robert Lafore, 2012, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 8^{ème} éd., Précis Domat, Montchrestien éditions, *op. cit.*, p. 110.

suelles d'aide sociale et, d'autre part, ses droits aux créances d'aliments qui lui sont dues et prévues par différents articles du Code civil (art. 203, 212, 214, 255, 342, 371-2), à la prestation compensatoire et aux pensions alimentaires accordées au conjoint ayant obtenu le divorce.

Les quatre principales allocations qui garantissent un minimum de ressources selon des modalités particulières – l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation aux adultes handicapés, le revenu de solidarité active et l'allocation de solidarité aux personnes âgées – couvrent au-delà de la faiblesse des ressources de leurs titulaires des situations différentes, notamment par rapport au marché du travail (tableau 1). En 2010, ces quatre allocations concernent environ 90 % de l'effectif total des allocataires percevant des minima sociaux. Si l'on tient compte de la situation transitoire des quatre départements d'outre-mer et de Mayotte dans lesquels le RMI et l'API étaient encore en vigueur du fait de la mise en place du RSA en 2011 et 2012, on note que les autres minima sociaux (allocation veuvage, allocation supplémentaire d'invalidité, allocation temporaire d'attente, allocation équivalent retraite de remplacement, revenu de solidarité) couvrent une population réduite (environ 6 % de l'ensemble).

Tableau 1

Les grandes caractéristiques des quatre principaux minima sociaux

	Conditions non monétaires	Condition de ressources	Montant de l'allocation (forfaitaire, différentiel, dégressif)	Prestation subsidiaire	Patrimoine pris en compte
Allocation de solidarité spécifique (ASS) (code du travail, art. L5423)	<i>Situation de chômage</i> Avoir épuisé ses droits au régime d'assurance chômage Recherche effective d'emploi <i>Activité antérieure</i> 5 ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la fin du contrat de travail	Oui Plafonds de ressources mensuelles (1/01/2012) Personne seule : 1 094,10 euros Couple : 1 719,30 euros	Forfaitaire Jusqu'à un revenu de 625,20 euros (personne seule) 1 250,40 euros (couple) Dégressif Au-delà et dans la limite des plafonds de ressources	Non	Non
Allocation aux adultes handicapés (AAH) (code de la Sécurité sociale, art. L821)	<i>Résidence</i> En France de manière stable et effective <i>Âge</i> (20 ans < x < 60 ans) <i>Handicap</i> Critères médicaux et sociaux évalués par une commission	Oui Plafonds de ressources annuelles (1/04/2012) Personne seule 759,98 euros/mois Couple 1 519,96 euros/mois Majoration mensuelle 379,99 euros par enfant à charge	Différentiel Montant = 759,98 euros/mois si pas d'autres ressources. Minoration si autres ressources Majoration autonomie ou complément vie autonome	Non	Non

	Conditions non monétaires	Condition de ressources	Montant de l'allocation (forfaitaire, différentiel, dégressif)	Prestation subsidiaire	Patrimoine pris en compte
Revenu de solidarité active (RSA) (code de l'action sociale et des familles, art. L115-2)	<i>Résidence</i> En France de manière stable et régulière <i>Âge</i> Plus de 25 ans Moins de 25 ans + si enfant à charge ou + si activité minimum (2 ans sur 3 ans) <i>Contrat</i> Rechercher un emploi, entreprendre actions nécessaires à insertion sociale ou professionnelle	Oui Prise en compte des ressources de toutes les personnes composant le foyer (ex : inclusion des prestations familiales)	Revenu garanti Composante forfaitaire Montant variable selon la composition familiale Composante dégressive 62 % des revenus professionnels dans la limite du point de sortie (1,1 SMIC net plein temps, pour une personne seule) Déduction éventuelle d'un forfait logement	Oui Examen préalable des droits aux prestations sociales, créances alimentaires, prestation compensatoire, pension alimentaire	Non
Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) (code de la Sécurité sociale art. L815-1)	<i>Résidence</i> En France de manière stable et régulière <i>Âge</i> 65 ans (60 ans si inaptitude)	Oui Plafonds de ressources annuelles (1/04/2012) Personne seule : 777,16 euros/mois Couple : 1 206,59 euros/mois	Dégressif Égal à la différence entre le montant du plafond et les ressources avant allocation Soit, si les ressources avant ASPA sont nulles 777,16 euros/mois (personne seule) 1 206,59 euros/mois (couple)	Oui Examen préalable des droits Exclusion de l'obligation alimentaire, des prestations familiales, de l'allocation logement sociale	Oui Sur succession si actifs supérieurs à 44 000 euros

Sources : DREES, traitements ONPES.

Les dépenses d'assistance dans l'ensemble de la protection sociale

Au 31 décembre 2010, 3,6 millions de personnes sont allocataires de l'un des onze minima sociaux existants. En comptant les membres des foyers correspondants (conjoint, enfants et autres personnes à charge), ils couvrent 6,3 millions de personnes, soit un peu moins de 10 % de la population. Les dépenses correspondantes représentent 19,7 milliards d'euros, soit 3,2 % du montant total des prestations de protection sociale et 1 % du produit intérieur brut⁷. L'ensemble RMI-API et RSA

7. Pour le minimum vieillesse, ne sont pas prises ici en compte les dépenses pour les non-résidents.

socle représente 0,4 % du PIB et couvre 43 % de l'ensemble des allocataires percevant un minimum social et 39,7 % des dépenses correspondantes (tableau 2).

Tableau 2

Allocataires et dépenses d'allocations (effectifs, montants et %) par minimum social en 2010

	Nombre d'allocataires (en milliers)	%	Dépenses d'allocations (millions d'euros)	%
Revenu de solidarité active (RSA) socle	1 373 749	38,2	6 931	35,1
Revenu minimum d'insertion (RMI)	140 199	3,9	766	3,9
Allocation parent isolé (API)	30 227	0,8	147	0,7
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	914 950	25,5	6 632	33,6
Minimum vieillesse, allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	576 271	16,0	2 069	10,5
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	355 410	10,0	2 012	10,1
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	87 718	2,5	254	1,3
Allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R)	49 390	1,5	647	3,3
Allocation temporaire d'attente (ATA)	43 040	1,2	151	0,8
Allocation veuvage (AV)	3 653	0,2	47	0,2
Revenu de solidarité (RSO)	13 097	0,5	73	0,5
Ensemble	3 590 404	100	19 729	100

Sources : DREES, traitements ONPES.

D'autres allocations nationales s'ajoutent à ces dépenses pour compléter les minima perçus par les ménages, notamment pour le logement et la santé ; de même, des aides versées par les collectivités locales interviennent-elles au titre de l'assistance aux personnes démunies. L'ensemble de ces dépenses de solidarité publique, y compris les minima sociaux constituent les dépenses d'assistance *stricto sensu*. Elles s'élevaient en 2010 à près de 58 milliards, soit environ 10 % du total des dépenses de protection sociale obligatoires. Même en tenant compte des sommes versées aux personnes pauvres et à leur famille par les associations privées (19,4 milliards, dont la majeure partie proviennent de subventions publiques) ainsi que des prestations familiales versées sous condition de ressources par les caisses d'allocations familiales (8,3 milliards relevant des assurances sociales), les diverses allocations perçues par les personnes pauvres ne constituent qu'un montant très limité de l'ensemble de la protection sociale, soit 14,8 %, ou encore 4,6 % de la richesse nationale. Le tableau 3 qui ventile ces allocations par nature de soutien ne retrace d'ailleurs pas l'ensemble de l'effort national de lutte contre la pauvreté. Il

Tableau 3

Qui verse quoi aux personnes à faibles ressources ? (en 2010, en milliards d'euros)

Nature de la prestation	Santé	Vieillesse et survie	Famille	Emploi	Logement	Pauvreté et exclusion	Total
Versée par l'État et les collectivités territoriales (solidarité publique)	12	9,8	7,9	4,2	11,8	12,1	57,8
Versée par les associations privées sans but lucratif	11,4		3,9	1,7		2,4	19,4
Versée par les caisses d'allocations familiales (prestations d'assurance sous condition de ressources)			8,3				8,3
Total général	23,4	9,8	20,1	5,9	11,8	12,1	85,5

Sources : Les comptes de la protection sociale base 2005, DREES.

faudrait tenir compte, par exemple, des dépenses fiscales ciblées sur les familles et personnes à faibles ressources. Ces imprécisions soulignent la nécessité d'établir un compte plus rigoureux de l'ensemble de ces dépenses pour mieux évaluer leur cohérence, leurs forces et leurs lacunes.

L'assistance, une construction républicaine

La protection sociale est un ensemble complexe d'institutions, de règles et de modes de financement, au sein duquel il est de tradition de distinguer deux grands volets : un volet renvoyant à l'assurance, dans lequel les prestations sont fonction des contributions versées par chacun ; un volet renvoyant à l'assistance, dans lequel les prestations versées ne sont pas soumises à contribution préalable. Cette dernière composante, en réalité la plus ancienne, s'est construite au fil du temps, de manière un peu disparate, mais avec des spécificités qu'il est aisé de mettre en évidence. D'une part, s'il n'existe pas de droits sans devoirs⁸, l'accent a été mis, selon les époques, sur l'une ou l'autre de ces dimensions, tantôt en privilégiant l'angle individuel, tantôt l'angle collectif. D'autre part, les logiques respectives de l'assurance et de l'assistance ont empiété l'une sur l'autre. Ces deux univers reposent certes sur des logiques différentes : une logique de besoins pour l'un, une logique de contributions préalables pour l'autre. Mais leur frontière est devenue plus floue, des éléments non contributifs pénétrant l'assurance, tandis que des éléments contributifs étaient envisagés (et parfois mis en œuvre) en contrepartie de l'assistance. C'est sous ce double angle qu'il est intéressant de relire l'histoire de l'assistance.

Si la Révolution française affirme des objectifs ambitieux en matière de droit à l'assistance, et si la République naissante inscrit à son fronton un triptyque où figure le terme de « fraternité », il faudra du temps pour les traduire dans les faits, et attendre la III^{ème} République pour que, dans les années 1890, le droit à l'assistance commence à devenir une réalité⁹, mais une réalité très modeste, qui prendra progressivement de l'ampleur dans l'entre-deux guerres, et s'affirmera surtout après 1945¹⁰.

8. Cela vaut pour toute société, seule la nature de ces devoirs pouvant varier : ainsi, dans les sociétés basées sur le don, ce dernier implique pour le bénéficiaire de recevoir et de rendre. Cf. Marcel Mauss, *Essai sur le don* (1924), PUF, coll. Quadrige, 1995.

9. Pour une analyse socio-historique de la Révolution à nos jours, voir notamment la thèse de Maurice Rochaix, 1959, « Essai sur l'évolution des questions hospitalières de la fin de l'Ancien Régime jusqu'à nos jours », Dijon ; Philippe Sassier, 1990, *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique (16^e-20^es.)*, Paris, Fayard ; André Gueslin, Pierre Guillaume, 1992, *De la charité médiévale à la Sécurité sociale*, Paris, Ed. Ouvrières ; pour une analyse à la fois historique et juridique de la Révolution à nos jours, voir Michel Borgetto, 1993, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ ; Diane Roman, 2002, *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, LGDJ.

10. Pour une analyse socio-juridique des principes prévalant aujourd'hui en la matière, voir Michel Borgetto et Robert Lafore, 2012, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, 8^{ème} éd., Précis Domat, Montchrestien éditions, *op. cit.* ; Elie Alfandari et Florence Tourette, 2011, *Action et aide sociales*, 8^e éd., Dalloz,

De la Révolution à la II^{ème} République : le temps des balbutiements

Si le devoir de solidarité envers les populations les plus démunies est affirmé très tôt dans notre histoire, dès le haut Moyen-Âge, c'est à l'Église qu'incomba d'abord ce devoir. Mais il s'agissait d'un devoir conditionnel. Les personnes concernées sont uniquement celles qui sont inaptes au travail : vieillards, enfants, femmes en couches ou allaitantes, handicapés. L'Église appliquait alors à la lettre la fameuse apostrophe de saint Paul dans son Épître aux Thessaloniciens : « Si quelqu'un ne veut pas travailler, qu'il ne mange pas non plus ». « Les pauvres, écrit G.S. Jones, comptaient moins pour eux-mêmes que comme des objets de charité, ils représentaient le moyen par lequel le croyant pouvait réaliser son salut »¹¹. L'État ne s'en souciait guère, si ce n'est lorsque l'ordre public était en cause.

Toutefois, l'Église reconnaît, à la suite de saint Ambroise et de saint Thomas d'Aquin, un « état de nécessité »¹² qui peut justifier que celui qui a faim vole de quoi se nourrir : « En cas de nécessité évidente et urgente, écrit saint Thomas d'Aquin dans sa *Somme théologique*, il est légitime d'utiliser le bien d'autrui pour subvenir à ses propres besoins ; on peut le prendre, ouvertement ou en cachette, sans pour autant commettre réellement un vol ou un larcin ». Et il ajoute : « les biens que certains possèdent en surabondance sont destinés, par le droit naturel, à secourir les pauvres ». Mais il s'agit moins de créer des institutions prenant en charge les pauvres que d'appeler à la charité et au partage.

Avec la Révolution française, émerge un droit à l'assistance. Le 2 novembre 1789, l'Assemblée constituante – issue des États généraux – vote, sur la suggestion de Talleyrand (alors évêque d'Autun), la dévolution des biens du clergé à la nation, à charge, pour cette dernière, « de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres, au soulagement des pauvres ». L'assistance quitte le giron de l'Église et des initiatives privées, c'est-à-dire le domaine exclusif de la charité, pour entrer dans celui des politiques publiques. Aussi, la Constitution du 3 septembre 1791 dispose, dans son titre premier : « Il sera créé un établissement général de secours publics, pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer ».

Les révolutionnaires, constatant l'importance de la misère, mettent sur pied, en 1790, un Comité de mendicité présidé par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt (1747-1827). Les travaux de ce Comité indiquent : « Tout homme, en naissant, a droit à la protection et aux secours de la société (...). Là où il existe une classe d'hommes sans subsistances, là il existe une violation des droits de l'humain ».

11. Gareth Stedman Jones, 2007, *La fin de la pauvreté ? Un débat historique*, Maisons-Alfort, Ed. Ere, p. 90.

12. Sur cette notion, ses racines et son application contemporaine, voir Philippe-Jean Hesse, 2002, « Un droit fondamental vieux de 3000 ans : l'état de nécessité », *Droits fondamentaux*, n°2, janvier-février (www.droits-fondamentaux.org).

nité, là l'équilibre social est rompu»¹³; l'affirmation est reformulée en 1792, dans un rapport à l'Assemblée législative, qui rappelle avec force une distinction classique opérée au sein de la catégorie des indigents : «Chaque homme a le droit à la subsistance par son travail s'il est bien portant, et à une assistance gratuite s'il est incapable de travailler». Est donc affirmé à la fois le droit des pauvres à être assistés par la société, mais aussi, en écho, le devoir des citoyens valides de travailler. Un équilibre qu'affirme solennellement le texte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 : «Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux soit en leur assurant un travail, soit en assurant des moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler».

Ainsi, les secours aux indigents, considérés comme une faveur, relèvent désormais de la responsabilité nationale. Mais cela ne se fait pas sans condition. Le devoir d'assistance de la collectivité se limite aux invalides. Pour les autres, le devoir de la société est de leur assurer un travail. Celui-ci n'est donc pas la contrepartie d'une aide sociale, mais une obligation liée au fait d'être membre de la société. Comme le résume La Rochefoucauld-Liancourt dans le rapport du Comité de mendicité : «Si celui qui existe a le droit de dire à la société : Fais-moi vivre, la société a également le droit de lui dire : Donne-moi ton travail.» Il n'est pas question de contrepartie (une aide contre un travail), mais de l'affirmation de devoirs réciproques : à la société de venir en aide, au valide de travailler¹⁴.

Ces positions de principe se concrétisent en partie par les lois des 19 mars et 28 juin 1793 qui se proposent, l'une, de poser «les bases d'une organisation générale des secours publics» et l'autre, de régler «l'organisation des secours à accorder annuellement aux enfants et aux vieillards». L'assistance privilégie les secours à domicile plutôt que la prise en charge en hospice. Le droit à la solidarité sociale est reconnu aux indigents. L'aide est en espèces (secours aux vieillards ou infirmes), mais surtout en nature (soupes populaires, fournitures de soins et de médicaments, etc.) et financée par des ressources diverses (notamment par une taxe spéciale assise sur les spectacles).

Mais ce droit est rapidement remis en cause. En 1796, les lois sur l'assistance publique et les droits à pension sont abrogées¹⁵. L'aide sociale devient facultative et renvoie à des secours en nature temporaires. La création des bureaux de bienfaisance consacre l'abandon d'une solidarité nationale au profit d'une bienfaisance facultative organisée par la commune (laquelle prend la place de la paroisse), et alimentée principalement par les dons et legs de la «charité privée». Ce qui, dans la pratique, entraîne des distorsions entre les communes qui avaient la possibilité de créer des bureaux de bienfaisance et celles qui ne le pouvaient (ou ne le souhaitaient) pas.

13. Comité de mendicité, 4^{ème} Rapport, «Secours à donner à la classe indigente dans les différents âges et (...) circonstances de la vie», Archives parlementaires, annexe à la séance du 31 août 1790, p. 438 et p. 458, T. 18.

14. Un équilibre que le préambule de l'actuelle Constitution française a légèrement modifié : «Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi».

15. Sauf pour les vétérans et victimes de guerre.

En 1810, la mendicité devient un délit sanctionné par le code pénal et puni par l'enfermement dans un « dépôt de mendicité » que chaque département se voit dans l'obligation de créer. Les personnes valides sont astreintes au travail, les autres faisant l'objet d'une assistance. Ces dispositions tombent cependant peu à peu en désuétude, les tribunaux répugnant à condamner les mendiants à l'enfermement¹⁶.

Parallèlement, le regard porté sur la pauvreté se transforme. Avec les premières désillusions nées de l'industrialisation, mises en évidence par le rapport Villermé sur la condition des ouvriers dans le textile, le « paupérisme » est souvent analysé comme un fait de nature que nul n'a le pouvoir de réduire. Cela transparaît notamment chez Adolphe Blanqui, économiste et frère d'Auguste Blanqui, dans son *Histoire de l'économie politique* (1837) : « D'illustres écrivains avaient pensé que les misères de l'homme étaient son ouvrage, et qu'il dépendait de lui d'y mettre un terme, bien moins en modifiant ses passions que les institutions politiques. (...) L'on avait vu, en un petit nombre d'années, les réformes les plus hardies, tour à tour appuyées par le raisonnement ou par la force, laisser l'espèce humaine en proie aux mêmes incertitudes et aux mêmes inégalités que par le passé. (...) Il y avait toujours des pauvres, des hommes vêtus de haillons, des vieillards sans pain, des femmes sans secours, des enfants trouvés, des malfaiteurs, des prostituées. »

La II^{ème} République marque, à ses débuts en tout cas, le retour du droit à l'assistance¹⁷. Mais la Constitution de novembre 1848 ne reconnaîtra finalement, qu'un simple devoir collectif en la matière. Le paragraphe 8 de son préambule prévoit d'assurer l'existence des citoyens nécessiteux en leur procurant du travail ou en versant des secours aux invalides. Mais dans les deux cas, des limites sont posées (encadré), notamment celle indiquant que la solidarité publique n'intervient qu'en dernier recours après la solidarité familiale.

16. Christophe Guitton, 1994, « Le chômage entre question sociale et question pénale en France au tournant du siècle », in M. Mansfield, R. Salais et N. Whiteside (dir.), *Aux sources du chômage, 1880-1914*, Paris, Belin.

17. Comme l'atteste notamment le projet provisoire de Constitution présenté à l'Assemblée nationale le 19 juin 1848, qui prévoyait, dans son article 2, que « La Constitution garantit à tous les citoyens : la liberté, l'égalité (...), la propriété, l'assistance » avant de préciser, dans son article 9, que « Le droit à l'assistance est celui qui appartient aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards, de recevoir de l'État des moyens d'exister ». Lamartine, qui fut ministre dans le gouvernement provisoire de février à mai 1848, déclarait ainsi, à propos de la demande de réouverture de la chaire d'économie politique du Collège de France : « Cette science, citoyens, ne doit plus être comme autrefois la science de la richesse. La République doit et veut lui donner un autre caractère. Elle veut en faire la science de la fraternité, la science par laquelle, non seulement le travail et ses fruits seront accrus, mais une distribution plus générale, plus équitable, plus universelle de la richesse s'accomplira entre le peuple tout entier. »

Paragraphe 8 du préambule de la Constitution de 1848

La République doit protéger le citoyen dans sa personne, sa famille, sa religion, sa propriété, son travail, et mettre à la portée de chacun l'instruction indispensable à tous les hommes ; elle doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler. En vue de l'accomplissement de tous ces devoirs, et pour la garantie de tous ces droits, l'Assemblée nationale, fidèle aux traditions des grandes Assemblées qui ont inauguré la Révolution française, décrète, ainsi qu'il suit, la Constitution de la République.

Les socialistes, Proudhon en tête, voient dans la proclamation du droit à l'assistance une façon de repousser à plus tard le droit au travail proclamé en février 1848. D'où leurs critiques, voire leur opposition, à l'évolution conservatrice du régime qui s'accroît. Thiers remet en effet en 1850 un rapport au nom de la Commission de l'assistance et de la prévoyance, dans lequel il se montre particulièrement hostile à l'interventionnisme social de l'État. Plusieurs avancées en matière d'assistance sont toutefois mises en œuvre. L'Assistance publique de Paris (aujourd'hui AP-HP) est créée en 1849, avec pour mission d'articuler l'action des hôpitaux et celle des bureaux de bienfaisance (secours à domicile et secours hospitalier) sous la houlette d'une seule direction administrative.

En 1851, une loi sur l'assistance hospitalière en cas d'urgence est adoptée. Mais le coup d'État du 2 décembre 1851, qui donne naissance au Second Empire, gèle pratiquement toute évolution dans le domaine de l'assistance. Certes, Louis-Napoléon Bonaparte avait publié en 1844 *L'extinction du paupérisme*. Le titre, cependant, était trompeur : dans ce texte, il n'est question ni d'assistance ni d'aide publique, mais essentiellement de transformer l'ensemble des citoyens en propriétaires, grâce à quoi « la pauvreté ne devait plus demeurer une raison de sédition »¹⁸.

La III^{ème} République : le temps des fondations

Avec la III^{ème} République, l'assistance alimente de nouveau les débats, notamment après les élections législatives de 1885 qui voient la victoire des radicaux et de la gauche socialiste. Une direction de l'Assistance publique est créée en 1886. Peu après, le Congrès international de l'assistance¹⁹ élabore une charte au terme de laquelle l'assistance publique devait être « rendue obligatoire par la loi en faveur des indigents qui se trouvent, temporairement ou définitivement, dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence ». L'objectif est à la fois

18. Cité dans G.S. Jones, 2007, *La fin de la pauvreté ? Un débat historique*, Éd. Ere, op. cit., p. 146.

19. Ce congrès s'est tenu à Paris en 1889, réunissant de nombreux États du monde entier. Il a dégagé quelques principes essentiels en matière d'assistance.

politique et social : conforter la République en lui donnant un contenu social et redéfinir la distribution des secours publics conformément aux principes de la Révolution afin de les distinguer définitivement de la bienfaisance et de l'emprise de l'Église. Ce regain d'intérêt pour le social ne rencontre pas que des approbations. Ainsi, Maxime Du Camp – ancien sénateur et membre de l'Académie française – estime que la misère de ceux qui n'ont pas de travail résulte de leur paresse et que l'aide qui pourrait leur être fournie ne peut qu'encourager leur tendance à la duperie²⁰.

La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite aux personnes privées de ressources s'applique à un public plus large que les traditionnels indigents, mais elle ne les couvre pas tous pour autant. L'accès à l'assistance se fait au niveau communal car c'est au sein de la commune que l'on peut le mieux connaître les populations dans le besoin. Les lois des 27 et 28 juin 1904 réorganisent entièrement le service d'assistance à l'enfance. L'année 1905 marque l'instauration d'une assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables. Puis, à la veille de la Première Guerre mondiale, est créée une aide aux familles nombreuses dans le besoin ainsi qu'aux femmes en couches. Ce droit à l'assistance doit permettre une redistribution minimale, principe qui sera plus tard au cœur des États-providence²¹.

Toutes ces lois témoignent de l'influence du « solidarisme », une approche initiée principalement au début des années 1890, sous l'impulsion de Léon Bourgeois²². Cette doctrine systématise et développe les principes de l'assistance²³. Le devoir social de chacun constitue le bien de tous, formant une sorte de quasi-contrat unissant l'individu à la collectivité²⁴. Lequel engendre une dette sociale, de chacun à l'égard de tous, que le parti radical-socialiste propose de financer par le biais d'un impôt progressif sur le revenu qui sera adopté à la veille de la Première Guerre mondiale.

20. Il écrit en 1888 la petite histoire illustrative suivante : « Sur un pont proche des Champs-Élysées, par un beau dimanche où les bourgeois sont en promenade, un ouvrier se jette dans la Seine. Un brave ouvrier plonge et parvient à ramener le désespéré sur la berge. Mais ce dernier proteste : " Qu'as-tu fait ? Pourquoi ne m'as-tu pas laissé mourir ? Je n'ai plus d'ouvrage et voilà trois jours que je n'ai pas mangé ". Le sauveteur, ému, donne alors au désespéré le peu qu'il a, et, tout attendris, les bourgeois en promenade mettent à leur tour la main à la poche, de façon beaucoup plus conséquente. Les badauds dispersés, les deux complices – car c'était une arnaque – tirent alors leur révérence, munis d'un gain substantiel ».

21. « Il y a comme une progression dans le profit que nous tirons de l'outillage national à mesure que nous disposons de moyens d'action plus forts et plus variés, ce qui légitime le recours à un impôt lui-même progressif avec le revenu », estime Léon Bourgeois (*Essai d'une philosophie de la solidarité*, Paris, Alcan, 1902, cité in Charles Gide et Charles Rist, 1944, *Histoire des doctrines économiques*, éd. Sirey, p. 623).

22. Léon Bourgeois deviendra chef du gouvernement en 1895 après avoir été de nombreuses fois ministre, et recevra le prix Nobel de la paix en 1920.

23. Sur ce point, voir notamment Michel Borgetto, 1993, *La notion de fraternité en droit public français...*, LGDG, *op. cit.*, p. 344 et Serge Audier, 2010, *La pensée solidariste. Aux sources du modèle social républicain*, Paris, Presses universitaires de France.

24. « Quasi-contrat », explique L. Bourgeois (cité par S. Audier, 2010, *op. cit.*, p. 185), et non « contrat », parce qu'« il n'y a pas de consentement préalable des contractants (...). Mais si le consentement des individus n'a pas présidé à la formation des sociétés, on peut affirmer qu'à un moment donné, lorsqu'elles sont parvenues à un certain degré de civilisation, ce consentement préside à leur maintien ».

Cependant, la responsabilité individuelle reste présente à l'esprit des républicains²⁵. Les textes de Bourgeois insistent sur le fait que le problème n'est pas de reconnaître des droits aux individus, mais de reconnaître un double devoir : celui de solidarité de la collectivité vis-à-vis de l'ensemble des citoyens, celui de l'individu vis-à-vis de la société, qui est de participer activement à sa construction. Puisque les hommes sont égaux en droit, ils sont aussi responsables de leur destinée, sauf lorsqu'il s'agit d'enfants, de personnes âgées ou d'invalides, que l'on ne peut accuser d'être responsables de leur situation.

En 1898, est votée la loi sur la réparation des accidents du travail. Pour la première fois, la faute individuelle du travailleur cède la place à la responsabilité sans faute assumée par l'employeur. Le concept de risque professionnel émerge, amorçant l'assurance sociale. Cette évolution avait été souhaitée dès 1885 par Alfred Fouillée : « Il y a un droit qui naît de la violation même du droit, c'est celui de réparation »²⁶. Les inégalités léguées par l'histoire, dues à la « fatalité naturelle », selon l'auteur, ou produites par les dysfonctionnements inhérents à toute société, sont de véritables injustices sociales qu'il convient de réduire, voire d'éradiquer. L'État a le devoir de veiller à ce que chaque citoyen soit en pleine possession de sa citoyenneté, d'abord par l'éducation, ensuite, si nécessaire, par l'assistance. Une approche que Charles Gide, dans son cours au Collège de France en 1927-1928, résumait ainsi : « Quel est le programme de Léon Bourgeois ? C'est d'assurer à chacun un minimum nécessaire pour vivre (...). En un mot, la sanction de la solidarité sociale, ce sera l'assurance sociale. »²⁷ Gide va sans doute plus loin que Bourgeois ne l'avait imaginé, et il réaffirme une idée qui ne se concrétisera que près de vingt ans plus tard, celle de l'assurance sociale, qui mêle assurance (contributive) et assistance (non contributive).

Toutefois, une différence essentielle existe entre assurance classique et assurance sociale. Dans le premier cas, la cotisation est strictement calculée en fonction du risque encouru. Dans le second, elle est proportionnée aux revenus perçus par chacun des assurés et ne prend pas en compte l'importance du risque, ce qui s'accompagne d'une certaine redistribution verticale des mieux lotis en direction des moins bien lotis. L'assurance sociale se présente ainsi comme une sorte d'intermédiaire entre l'assurance au sens premier et l'assistance. Elle n'apparaît – incomplètement – qu'en 1910 en France, sous la forme d'une loi instaurant des pensions de retraite pour les ouvriers et les paysans, avec trois types de contributeurs : ouvriers, employeurs et État. Le projet de loi écarte initialement la possibilité de cumuler pension et assistance, lorsque les assurés ne disposent que d'une pension très faible. La volonté de dissocier assurance et assistance est

25. Léon Bourgeois se réclame d'un « socialisme libéral », terme qu'il emploie dans l'une de ses conférences réunies dans *Essai ...*, 1902, *op. cit.* Voir notamment Marie-Claude Blais, 2007, *La solidarité*, Paris, Gallimard, p. 44.

26. Alfred Fouillée, 1885, *La science sociale contemporaine*, Paris, Hachette, 2^e éd., p. 357.

27. Voir le volume XI de ses *Œuvres*, p. 218, Paris, éd. L'Harmattan, 2010.

donc très claire. Mais, finalement, compte tenu du caractère modeste des aides concernées, la loi rend ce cumul possible²⁸. En 1928-1930, sont successivement votées deux lois visant à ce que les travailleurs les plus vulnérables ne basculent pas dans l'assistance lorsque la maladie ou la vieillesse surviennent. Ce sont les premières lois d'assurance sociale en France. La loi de 1930 s'adresse à des assurés qui, ne pouvant prendre en charge le ticket modérateur (en cas d'hospitalisation par exemple), bénéficient de l'assistance médicale gratuite qui devient un relais de l'assurance, et non un substitut. Il en est de même pour les allocations familiales, instaurées en 1938 et destinées à remplacer le « sursalaire familial » qui existait depuis 1932 (loi Landry). Elles sont versées à toutes les familles comprenant au moins deux enfants mineurs, indépendamment de toute cotisation.

Quant à la politique d'assistance, dont le rôle est de compenser les inégalités et les problèmes non imputables à la responsabilité individuelle, elle n'est pas exempte de critiques. Elle est accusée d'être socialement inefficace par les socialistes, économiquement stérile par les libéraux, politiquement dangereuse par les conservateurs. Un triptyque que l'on retrouvera bien souvent par la suite.

Pour les socialistes renouant avec Proudhon, qui en 1848 avait refusé l'assistance au nom du droit au travail, l'assistance vise les conséquences de la détresse sociale et non ses causes, elle est un remède qui soulage, mais ne soigne pas la maladie, c'est-à-dire la situation générale du monde ouvrier, confronté au chômage et au « paupérisme ». Édouard Vaillant refuse une assistance stigmatisante qui institutionnaliserait l'inégalité. Jean Jaurès, bien qu'il estime que l'assistance « fait encore peser sur les épaules de l'ouvrier courbées par le travail, le poids de la servitude sociale »²⁹, approuve les lois d'assistance, mais en appui à l'instauration d'un système assurantiel. Car, par le biais de la cotisation, l'assurance est « un plein droit, un droit absolu, un droit inconditionnel ».

Les conservateurs et les libéraux sont pour d'autres raisons opposés à toute intervention étatique. Usurpation, perte d'identité et d'autonomie figurent au catalogue de leurs doléances. Pour les conservateurs, l'assistance est politiquement dangereuse, parce qu'elle introduit un risque d'irresponsabilité. Les budgets sociaux, soulignent-ils, sont votés en déficit à cause des lois d'assistance qui poussent à la hausse le nombre d'assistés. Pour les libéraux, l'assistance produirait un résultat inverse de celui recherché, engendrant une dépendance à l'aide, un refus du travail et une perte de sens civique. Ainsi, Tocqueville dresse de l'assistance un tableau apocalyptique : « Je suis profondément convaincu que tout système régulier, permanent, administratif, dont le but sera de pourvoir aux besoins du pauvre, fera naître plus de misères qu'il n'en peut guérir, dépravera la population qu'il veut secourir et consoler, réduira avec le temps les riches à n'être que les fermiers des

28. Gilles Candar et Guy Dreux, 2011, « Le sens du mouvement. La loi sur les retraites ouvrières et paysannes », *Cahiers Jaurès*, n° 199, vol. 1, p. 97-110.

29. Septième congrès national de la SFIO, tenu à Nîmes les 6, 7, 8 et 9 février 1910.

pauvres, tarira les sources de l'épargne, arrêtera l'accumulation des capitaux, comprimera l'essor du commerce, engourdira l'activité et l'industrie humaines et finira par amener une révolution violente dans l'État, lorsque le nombre de ceux qui reçoivent l'aumône sera devenu presque aussi grand que le nombre de ceux qui la donnent, et que l'indigent ne pouvant plus tirer des riches appauvris de quoi pourvoir à ses besoins trouvera plus facile de les dépouiller tout à coup de leurs biens que de demander leur secours.»³⁰ Reprenant à leur compte une idée classique qui avait été déjà exprimée sous l'Ancien Régime avant d'être réaffirmée avec force dès le Directoire, les libéraux ajoutent ainsi à la critique traditionnelle d'une assistance incapable d'enrayer le paupérisme la critique d'un assisté soupçonné, en quelque sorte par construction, d'être à la fois opportuniste, fraudeur et profiteur.

L'après-guerre : le temps de la protection

Dans l'esprit de ses promoteurs – le Conseil national de la Résistance aussi bien que Pierre Laroque qui fut chargé de sa mise en œuvre –, la Sécurité sociale vise à instaurer un large ensemble de droits sociaux fondamentaux : « Tout être humain qui vit de son travail ou qui se trouve dans l'impossibilité de travailler se voit garantir ainsi que les membres de sa famille des droits sociaux nouveaux. » Au travers des trois principes sur lesquels elle s'appuie – unité, universalité et uniformité –, la Sécurité sociale contribue à la cohésion de la société. Le vœu de Pierre Laroque est de « prolonger en temps de paix la solidarité du temps de guerre »³¹. L'objectif n'est pas d'écarter l'assistance, mais de la fondre en partie dans la Sécurité sociale, de manière à diminuer le risque de stigmatisation ou d'inégalités ; il s'agit de la rendre de plus en plus résiduelle car s'adressant en priorité aux populations (appelées à décliner...) non encore couvertes par le système assurantiel. L'État-providence s'organise dans « un effort quasi prométhéen de substituer aux décrets aveugles et irréfléchis de la nature des décisions calculées et rationalisées », selon les termes de François Ewald³².

En 1953, le terme d'aide sociale se substitue à celui d'assistance³³. Sont alors atténués un certain nombre de traits discriminants de l'assistance de manière à permettre une complémentarité avec l'assurance. Si le droit de l'individu à l'aide sociale est affirmé au bénéfice des plus pauvres, la solidarité est en partie immergée dans le cadre assurantiel de la Sécurité sociale, au-delà du « travailleur et de sa famille », au bénéfice de populations particulières (personnes âgées, handicapées, personnes seules chargées de famille), mais l'aide sociale y perd largement de sa visibilité. Ce qui, fait singulier dans l'histoire, permet à l'assistance d'aller de soi et de ne plus

30. A. de Tocqueville, 1835, *Mémoire sur le paupérisme*.

31. Cité par Colette Bec, 2012, « Éthique et politiques sociales », in Marie-Christine Bureau, Ivan Sainsaulieu (dir.) *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 68.

32. François Ewald, *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 543.

33. L'assistance médicale gratuite devient l'aide médicale gratuite.

poser question. Ainsi par exemple, le « minimum contributif » permet de percevoir une pension plancher, même si l'on n'a pas suffisamment cotisé. Le « minimum vieillesse », le premier – et longtemps le seul – minimum social, destiné aux personnes de 65 ans ou plus dont les ressources sont inférieures à un certain seuil, a été créé en 1956 pour pallier la faiblesse ou l'absence des pensions de retraite de Sécurité sociale, le temps de leur montée en charge. Sur le plan institutionnel, il fait donc partie de la Sécurité sociale, bien que relevant clairement d'une logique d'assistance, tant par son ciblage sur les personnes âgées aux revenus inférieurs à un certain seuil, que par son financement fiscal, initialement par la vignette auto. Appelé désormais allocation de solidarité aux personnes âgées, il joue toujours ce rôle.

L'assurance sociale doit beaucoup, comme le souligne Robert Castel³⁴, au salariat, qui s'impose comme composante essentielle dans le fonctionnement de la société après la Seconde Guerre mondiale et dont le statut social devient peu à peu la norme à laquelle tous les groupes sociaux – les travailleurs indépendants notamment – vont se référer. Robert Castel analyse ce processus comme celui de l'avènement de l'État social, alors qu'Henri Hatzfeld, adopte une position plus réservée, y voyant moins l'émergence d'un « État social » qu'une condition du développement de ce qu'il appelle, dans le sillage de Raymond Aron³⁵, la « société industrielle » : « Le salariat est une condition définitive, il faut s'y faire et tout ce qui peut l'aménager – les assurances sociales en particulier – est souhaitable. [...] Ainsi sommes-nous tentés de penser que l'adhésion des ouvriers français aux assurances sociales est un signe de l'adaptation progressive de ces travailleurs aux conditions de la société industrielle »³⁶.

Même si certaines catégories de la population demeurent aux marges du système – personnes sans domicile, migrants, ... –, les « Trente Glorieuses » consacrent l'extension des assurances sociales : disparition du critère d'activité pour les prestations familiales, extension de la notion d'ayant droit dans le champ de l'assurance maladie, intégration de la majeure partie de la population dans des domaines de protection jusqu'alors réservés au monde salarial. Le système rend en quelque sorte invisible l'assistance, désormais appelée aide sociale, et intégrée largement au sein de l'assurance sociale. Ainsi, ce qui dans le domaine des structures destinées à la petite enfance était jusqu'alors conçu comme une aide sociale s'ouvre à tous. L'une des spécificités de l'organisation du système de protection sociale français tient dans cette pluralité de logiques dont des articulations se modifient suivant les périodes et contribue à brouiller les frontières entre assurance et assistance³⁷.

34. Robert Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

35. Raymond Aron, 1962, *Dix-huit leçons sur la société industrielle*, Paris, Gallimard, coll. Idées.

36. Henri Hatzfeld, 2004, *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, Presses universitaires de Nancy (1^{ère} éd., Paris, Éditions ouvrières/Économie & Humanisme, 1964).

37. Michel Borgetto, 2003, « Logique assistancielle et logique assurancielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat » *Droit social*, janvier. p. 115 et s. ; Robert Lafore, 2009, « Logiques d'assistance et logiques d'assurance dans la protection sociale française », in Mireille Elbaum (dir.), *Protection sociale et compétitivité*, Paris, Institut des hautes études de la protection sociale, p. 45.

Ce brouillage, s'il complique la situation, n'est pas sans effets positifs. En s'étendant, l'assurance sociale contribue à créer une norme sociale plus exigeante qui contraint l'assistance à s'adapter, comme l'illustre l'exemple du minimum vieillesse. D'autre part, cet essor de l'assurance et de l'assistance résulte des changements au sein même du dispositif d'assurance sociale. Soit que des manques apparaissent, comme par exemple, en matière d'indemnisation du chômage, lorsque, du fait de son niveau et de sa durée, il s'avère nécessaire de mettre en place l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Soit, à l'inverse, lorsqu'il a été jugé souhaitable de sortir de l'assistance des populations particulières afin de leur assurer un revenu minimum stable et un statut moins stigmatisant. L'allocation aux adultes handicapés (AAH), créée en 1975 et l'allocation de parent isolé (API), créée en 1977, ont ainsi été au départ intégrées dans la Sécurité sociale et financées par elle.

Mais, alors que l'assurance sociale visait à intégrer dans un vaste ensemble des prestations tantôt totalement assurantielles, tantôt totalement ou partiellement assistantielles, le corps social, depuis les années 1970-1980, semble résister à ce mélange des genres. Car ces «charges indues», aux yeux de certains administrateurs de la Sécurité sociale, doivent relever de la solidarité nationale, non des cotisations des travailleurs. Finalement, l'État en assura le financement. L'API a été remplacée en 2009 par le RSA majoré. Quant à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), créée en 1984 suite à une réforme de l'assurance chômage, elle est d'emblée financée par l'État. Instaurée au bénéfice des demandeurs d'emploi ayant cotisé à l'assurance chômage pendant au moins cinq ans au cours des dix dernières années, elle se substitue à l'allocation de fin de droits, qui faisait jusqu'alors partie du régime de l'assurance chômage³⁸.

Assister des personnes valides : le temps de la généralisation et du soupçon

Mais cette extension est en réalité à double visage. Certes, des manques sont comblés, et des populations fragiles mieux prises en charge. En même temps, ces dispositifs assistantiels, sortis de l'assurance sociale, deviennent plus visibles, mais aussi plus stigmatisants lorsqu'ils concernent des personnes valides. Cela apparaît nettement avec le revenu minimum d'insertion (RMI). Le RMI vise en effet à favoriser l'autonomie des personnes aidées, d'où une insertion qui peut être sociale (dans le sens d'un accès à des droits sociaux) ou professionnelle (par l'accès à l'emploi). Cette notion de double droit est mise en avant par Jean-Michel Bélorgey, l'un des principaux artisans de la loi créant le RMI. Mais ce droit est aussi un devoir : les personnes doivent faire des efforts pour s'insérer dans la société. La mise en place d'un minimum universel s'est effectuée sur la base d'un compromis : l'intervention

38. Sur ce point, voir Christine Daniel et Carole Tuchsirer, 1999, *L'État face aux chômeurs*, éd. Flammarion.

sociale ne se résume pas à la distribution d'une allocation (qui, selon certains, risquerait de perturber le marché du travail, et, selon d'autres, pérenniserait une pauvreté assistée), mais elle vise à organiser une transition pour les bénéficiaires³⁹.

Le RMI s'adressait aux personnes valides âgées d'au moins 25 ans et résidant en France depuis au moins cinq ans et dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil. Il innove dans le domaine de l'aide sociale puisqu'il est constitué à la fois d'une prestation sociale différentielle (lorsque la personne perçoit des revenus inférieurs au seuil fixé, le RMI couvre la différence) et d'un contrat d'insertion passé entre le bénéficiaire et l'État. Certes, ce double aspect – prestation et contrat – a souvent été négligé, puisque seuls 59 % des allocataires ont effectivement été amenés à signer ce contrat d'insertion. Mais cette dualité a pu être analysée comme un devoir codifié, susceptible de sanctions en cas d'inexécution, voire comme une contrepartie du fait de la dénomination de « contrat ».

Le RMI a été remplacé par le revenu de solidarité active (RSA) depuis juin 2009. Ce dernier associe au minimum social (appelé RSA socle⁴⁰), un complément social pour tout ménage ayant des revenus d'activité inférieurs à un certain seuil (RSA activité)⁴¹, ce complément étant dégressif en fonction du revenu d'activité et s'annulant un peu au-dessus du SMIC (pour une personne seule). En outre, parmi les devoirs incombant aux bénéficiaires figurent des engagements professionnels ou sociaux selon que les personnes concernées sont estimées proches ou non de l'emploi⁴². L'évolution qui va du RMI au RSA renforce l'aspect « droits » des allocataires, puisque le RSA constitue un complément social permanent aux faibles revenus d'activité perçus par un ménage, mais elle renforce aussi l'aspect « devoirs » puisque le non-respect des engagements sociaux ou professionnels est susceptible de sanctions. L'avancée que constitue le RSA (au moins dans sa partie « activité ») s'accompagne d'un soupçon : les allocataires font-ils tout ce qu'ils peuvent pour devenir plus autonomes ? De crainte de susciter des critiques sur la « générosité excessive » de l'aide sociale, l'État financeur a laissé évoluer les minima sociaux destinés aux personnes valides moins vite que ceux destinés aux personnes âgées ou handicapées, mais également moins vite que le salaire minimum⁴³, un peu comme si l'on craignait de décourager le retour à l'emploi.

39. Jean-Michel Bélorgey *et alii*, 2001, *Refonder la protection sociale*, Paris, La Découverte.

40. Le RSA socle est majoré lorsqu'il s'agit d'une personne isolée ayant en charge un enfant de moins de trois ans. Cette prestation s'est substituée à l'ancienne API.

41. Les personnes dont le revenu d'activité est inférieur au seuil de perception du RSA activité perçoivent à la fois ce dernier et un morceau de RSA activité.

42. Les allocataires du RSA activité sont également soumis à une obligation de recherche d'un « meilleur emploi » si leur revenu d'activité est inférieur à 500 euros par mois.

43. L'ONPES, dans plusieurs de ses rapports, a souligné que le montant du RMI/RSA socle ainsi que celui de l'ASS ont évolué nettement moins vite que le SMIC mensuel à temps plein (équivalant en 1989 à environ 50 % de celui-ci contre 42 % actuellement).

Il n'est pas surprenant de constater que cette extension de l'aide sociale se soit accompagnée de nombreuses critiques avant même la création du RMI. Les uns dénoncent comme une forme d'infantilisation l'entreprise d'assujettissement ou de contrôle social des personnes « aidées »⁴⁴. D'autres soulignent au contraire l'inégalité de protection inhérente à l'assistance et au « statut » d'assisté institutionnel, qui légitime un regard – et des pratiques – d'exclusion sociale ou de marginalisation sociale. Ainsi, dans un numéro spécial de la revue *Droit social* de 1974, Elie Alfandari estime que « les assistés qui demeurent des exclus quoiqu'assistés, risquent de se voir enfoncer dans l'exclusion parce qu'assistés »⁴⁵. Enfin, le courant libéral, très actif à partir de la crise économique, dénonce le coût élevé d'une assistance qui multiplie les assistés au lieu de réduire la pauvreté et déresponsabilise une part croissante de la population. Dans la droite ligne de cette critique, le RMI (puis le RSA) contribue à renforcer le soupçon sur l'assistance, devenue, pour certains, un « assistanat », à rebours de la tradition républicaine, soupçon qui commence à se diffuser⁴⁶.

Au cours des années 1980, un autre type de pratique commence à se développer en substitution à l'aide sociale : l'insertion par l'activité économique, à la confluence de deux types de préoccupations différentes. D'abord, dans le champ professionnel, les mutations du système productif et la montée de ce qui deviendra peu à peu un « chômage de masse » posent la question de la relation emploi-formation. L'accès à l'emploi devient difficile, notamment pour les jeunes sortant du système scolaire sans diplôme, mais aussi pour les ouvriers plus âgés touchés par les réductions d'effectifs ou les fermetures d'entreprises (cf. la crise de la sidérurgie, puis celle du textile). La protection sociale, qui n'était pas conçue pour répondre à ce type de problèmes, se révèle largement impuissante. Sont alors créés les premiers « emplois aidés » (financés partiellement ou essentiellement par l'État) qui, sous différentes appellations, vont être promis à un brillant avenir. Par ailleurs, la loi de 1975 instaurant l'allocation aux adultes handicapés amène à développer des formes d'emploi permettant aux personnes handicapées de retrouver une dignité comme travailleurs, et non plus comme assistés. Ce qui donne des idées à certains travailleurs sociaux, confrontés aux risques d'exclusion de personnes en chômage de longue durée, ou aux risques de marginalisation de jeunes en déshérence, faute d'emploi. L'insertion par l'activité économique (IAE) se veut un « sas » entre chômage et emploi pour ceux que le marché du travail rejette, faute d'expérience, de qualification ou de formation. La mise en situation de travail est complétée par un accompa-

44. Voir notamment le numéro « Pourquoi le travail social ? » de la revue *Esprit*, 1972, ainsi que Giovanna Procacci, 1993, *Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848*, Paris, Le Seuil.

45. Elie Alfandari, 1974, « L'aide sociale et l'exclusion : paradoxes et espérances », *Droit social*, n° spécial, nov., p. 93. Dans le même numéro, Michel Laroque, inspecteur général des affaires sociales, se demandait s'il ne convenait pas de supprimer l'assistance.

46. Un film comme *La vie est un long fleuve tranquille* (d'Étienne Chatiliez, 1988) contribue à populariser cette figure du pauvre profitant indûment des « largesses » de la société.

gnement social et professionnel personnalisé de façon à lever les principaux freins d'accès à l'emploi. L'IAE prendra des formes diversifiées⁴⁷ et se structurera peu à peu, avec l'aide de la collectivité. Comme pour les personnes handicapées, le travail n'est pas la contrepartie demandée pour une aide, mais un levier pour trouver une place dans la société. Il s'agit avant tout de définir des formes d'emploi ou d'activité qui permettent aux individus de retrouver une dignité et éventuellement de leur servir de tremplin pour retrouver un emploi ordinaire.

D'une certaine manière, ces nouvelles formes d'aide par l'emploi rompent avec l'assistance, puisqu'elles visent à permettre aux personnes concernées de retrouver un statut social et une autonomie perdus. Prenant en compte les difficultés auxquelles se heurtent ces personnes, elles contribuent à leur permettre d'accomplir un travail et, ce faisant, de devenir autonomes. Pourtant, à bien y regarder, loin d'être en rupture avec la notion d'assistance, ces nouvelles formes d'action sociale renouent avec la signification première du terme. Car assister désignait initialement une relation bilatérale, dans laquelle une personne adjoint ses forces ou ses capacités à une autre, afin de permettre à cette dernière d'accomplir une tâche déterminée. Au fond, l'insertion par l'activité économique vise à permettre à chacun de passer du statut d'assisté à celui d'assistant, d'une passivité à une activité : mais c'est toujours d'une relation d'assistance qu'il est question.

Ainsi, au fil du temps, sur plus d'un siècle et demi, la doctrine révolutionnaire de 1790 a peu à peu pris corps. La construction progressive de l'État-providence, après la Deuxième Guerre mondiale, prolonge ces idéaux dans un autre contexte, celui d'une modernisation accélérée de la société et d'un vaste mouvement d'intégration sociale, entre autres par le biais de la Sécurité sociale. Le processus de salarisation de la main-d'œuvre a également joué un rôle fondamental dans l'homogénéisation du corps social, avant que la diversification des formes d'emploi n'engendre à l'inverse un processus de fragmentation.

Pourtant, la période contemporaine bouscule en partie cet acquis historique. À la fin des années 1970, on constate un essoufflement de cet élan intégrateur, sans doute provoqué par l'accroissement du chômage et le constat d'une pauvreté qui dure, malgré l'importance grandissante de l'aide sociale. À partir des années 1980, le devoir d'assistance de la collectivité s'étend aux personnes d'âge actif, valides, mais sans travail et aux ressources insuffisantes, et à partir de 2009, aux travailleurs pauvres.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui, désormais, est intégrée au droit européen et appliquée par la Cour de justice de l'Union européenne depuis 2009, affirme (art. 34) : « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destiné à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent

47. Ateliers et chantiers d'insertion, entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier, entreprises de travail temporaire d'insertion, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

pas de ressources suffisantes». Nulle restriction ne vient réduire ce double droit qui vaut pour tous ceux qui se trouvent en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale, valides ou non, travailleurs ou non. Une frontière symbolique de l'assistance est franchie, empiétant désormais sur le monde du travail. Mais avec le franchissement de cette frontière, reviennent les soupçons, comme en témoigne la multiplication des devoirs qui incombent désormais aux individus dès lors qu'ils relèvent de l'aide sociale. Le devoir de la nation tend à moins être mis en avant, le devoir des individus prenant au contraire une place croissante.

Les difficultés actuelles de l'assistance s'éclairent à la lumière d'une tension ancienne, presque originelle, entre deux contraintes, l'une portant sur la société, l'autre sur les individus qui la composent. La société, en effet, a une obligation d'assistance, présentée comme «une dette sacrée» (article 21 de la Déclaration de 1793), et cette obligation découle du pacte social. Il s'agit d'aider les individus à devenir libres ou à le rester, en combattant les principales entraves que sont l'ignorance, la misère, l'absence de travail. La seconde contrainte pèse sur l'individu, auquel s'impose le devoir de participer à l'œuvre collective, ce qui le plus souvent signifie le devoir de travailler, le travail étant depuis le XVIII^{ème} siècle l'élément principal de liaison d'individus déliés par leur autonomie et leur liberté. L'homme en société, pour reprendre l'expression de Sieyès⁴⁸, doit jouir de ses droits inaliénables, mais ces derniers seront obligatoirement bornés par les devoirs inhérents à son appartenance sociale. D'une certaine manière, la tension qui résulte de ce double impératif rappelle la contradiction interne de l'injonction «Sois libre» : s'il s'y soumet, l'individu n'est pas libre puisqu'il obéit à un ordre, s'il la refuse, il renonce à sa liberté. La société a le devoir d'assister, mais ce devoir ne prend forme qu'en déterminant les droits et les devoirs de ceux auxquels une main secourable est tendue. À la responsabilité collective correspond donc une responsabilité individuelle.

De fait, parce qu'elle met en jeu des exigences de solidarité et révèle les imperfections non surmontées de la société que sont le chômage de masse et les inégalités, l'assistance est une figure limite de la coexistence entre droits et devoirs, entre liberté individuelle et contraintes collectives, entre la dette que la collectivité a envers chaque individu et la dette que chaque individu a envers la collectivité. Ses objectifs et ses modalités doivent en permanence, même de nos jours, être actualisés.

48. Emmanuel Joseph Sieyès, *Déclaration des droits de l'homme en société*, Paris, Chez Baudouin, 1789.

Droits et devoirs : un couple indissociable

Le préambule de la Constitution de 1946, repris dans l'actuelle Constitution, affirme que la nation «garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain, qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence». Même si ne sont cités que ces trois catégories de personnes ne pouvant se positionner sur le marché du travail, il s'agit bien d'affirmer un droit de l'individu et une obligation de la société. L'individu a le droit à des moyens convenables d'existence, et ce droit s'applique à tous ceux qui, «en raison (...) de la situation économique», sont écartés de l'emploi.

La construction juridique du rapport entre droits et devoirs

Dans le domaine de l'assistance, lorsque l'on parle de droits et de devoirs, la tendance consiste à penser en termes de devoirs individuels en contrepartie d'un droit à une prestation. Cette opposition entre droits et devoirs ne résume toutefois pas l'ensemble de la problématique. La tension entre ces termes doit être analysée à l'aune d'une articulation complexe entre quatre éléments : droits individuels, devoirs individuels, droits collectifs, devoirs collectifs⁴⁹. Si le droit social français s'est construit sur une articulation entre droits et devoirs, le préambule de la Constitution indiquant que «chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi», la façon d'articuler les droits et devoirs de la société, d'une part, et les droits et les devoirs des membres de la société, d'autre part, a beaucoup évolué au fil des années.

On ne reviendra que rapidement sur le type d'articulation qui prévaut avant 1946 : l'inaptitude au travail établit alors un clivage entre les individus que la société peut, voire doit, assister (on parle de «dette sacrée»), et ceux qui doivent avant tout prouver leurs capacités à se venir en aide directement. Jusqu'à la III^{ème} République, l'assistance est due (du moins, lorsqu'elle est reconnue comme «dette sacrée») à ceux qui ne sont pas aptes au travail, et à eux seulement. En revanche, l'individu apte au travail doit trouver seul les moyens de sa subsistance. La société a un devoir d'assistance, mais l'individu a un devoir de travail, et la société a le devoir de faire respecter ce devoir. C'est le sens des *workhouses* décrites et dénoncées par Charles Dickens au Royaume-Uni, mais

49. Michel Borgetto, 2009, «L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale», *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, pp. 3-17.

aussi des Maisons de répression édictées par la loi du 24 vendémiaire an II (15 octobre 1793) sur l'extinction de la mendicité, qui sont des établissements de travail forcé avec, en cas de récidive, la «transportation aux colonies»⁵⁰ pour les contrevenants. Le fait que ces dispositions ne seront quasiment jamais appliquées compte peu. Leur édic-tion sous forme de loi traduit clairement que l'assistance s'arrête quand l'aptitude au travail commence, et que la collectivité a le droit d'y contraindre les récalcitrants.

Certes, avec la III^{ème} République, on l'a vu, les choses changent : le solidarisme insiste davantage sur l'obligation qui pèse sur la société à l'égard des individus dans le besoin ainsi que sur les droits qui en découlent pour ces derniers en ma-tière notamment d'assistance publique. Mais l'accent est mis également sur l'idée que le travail est un devoir social de l'individu. Pour le juriste Léon Duguit (1859-1928), il ne fait guère de doute que l'individu n'a aucun droit à l'encontre de la société, y compris en matière sociale. Mais il ne fait guère de doute, non plus, que cette même société est liée à l'individu par un devoir général de solidarité : elle doit l'aider en cas de besoin, en contrepartie de quoi l'individu a le devoir de travailler et d'apporter sa contribution à la société, parce que la solidarité est à double sens.

L'articulation des droits et des devoirs : une construction politique

Ce n'est qu'à partir de 1946 que la Constitution intègre l'idée que les individus ont des droits, et que ces droits sont opposables à la collectivité et donc à l'État. Son préambule est clair sur ce point. À l'exception du droit au travail, lequel est conçu alors comme une contrepartie ou une conséquence du devoir de travailler, il y a antériorité des droits de l'individu sur les devoirs de la collectivité, et antériorité des droits de l'individu sur tout devoir qu'éventuellement il pourrait avoir. L'accent est mis sur les droits de l'homme, notamment sur les droits sociaux qui sont consi-dérés comme prééminents. Une nouvelle lecture du pacte social prévaut alors. Pourtant, les obligations éventuelles découlant de la reconnaissance de ces droits sont considérées comme secondaires.

Ainsi, l'alinéa 5 du préambule de 1946, qui proclame le droit de chacun « d'obte-nir un emploi », a reçu une application minorée d'un certain nombre de juridictions, et notamment du Conseil constitutionnel pour lequel le fait qu'un droit au travail soit affirmé dans les constitutions françaises n'a pas pour effet de conférer aux individus un droit opposable auquel l'État devrait se soumettre sous peine de pour-suites judiciaires. Le Conseil constitutionnel estime que le droit au travail en tant que principe constitutionnel confère au législateur la seule obligation de poser des règles propres à assurer le droit de chacun d'obtenir un emploi. Selon les majorités politiques, le législateur développera des politiques protectrices des salariés ou

50. Voir sur ce point la contribution de Jean Bart à l'ouvrage collectif, *Les sans-emplois et la loi*, éd. Calligrammes, 1988.

des demandeurs d'emploi, ou des politiques visant à une plus grande flexibilité et une réduction des garanties posées par le code du travail afin de donner plus de souplesse aux employeurs. En revanche, le devoir de travailler est affirmé comme pesant sur l'individu. Ce qui conduit à édicter des dispositions tendant à rendre ce devoir plus contraignant. Ainsi, l'indemnisation du chômage est-elle soumise à un certain nombre de restrictions ou de limitations. Préalablement, il faut que le demandeur d'emploi ait cotisé. Une fois entré dans le dispositif, pour prétendre à une indemnisation, il doit être dans une situation de recherche effective d'emploi dont les conditions ont été encore resserrées ces derniers temps⁵¹. Même si en principe les droits sont affirmés désormais prioritairement, dans les textes d'application et dans leur mise en œuvre l'accent est mis aussi, voire principalement, sur les devoirs individuels, quand bien même ils n'apparaîtraient pas dans les textes fondateurs.

L'accentuation des devoirs et des responsabilités individuelles

À partir des années 1970, sous la pression des difficultés économiques et du développement d'une approche libérale, une lecture plus «économique»⁵² prévaut. L'accent est mis sur le fait que le bénéficiaire d'une assistance a des devoirs accrus, notamment en matière de recherche et d'acceptation d'un emploi.

Au cours des années 2000, la question des droits et devoirs est explicitement abordée dans différents rapports et textes de loi concernant les allocataires de prestations minimales et les demandeurs d'emploi.

En décembre 2005, le rapport Mercier-Raincourt⁵³, remis au Premier ministre, trace deux orientations principales. D'abord, l'effectivité du droit à l'insertion doit passer par un accompagnement personnalisé des allocataires de ces prestations. Ensuite, pour renforcer l'efficacité de ce type d'allocations et en restaurer la légitimité dans l'opinion publique, il est indispensable d'exiger des bénéficiaires un meilleur respect de leurs obligations.

Ce document souligne l'insuffisance d'une réforme purement juridique. L'essentiel devrait reposer sur les pratiques des acteurs *via* un suivi individuel de tous les bénéficiaires et sur une politique de contrôle «ambitieuse» et mieux coordonnée. Le législateur a traité le premier volet par la promotion de la démarche d'accompagnement et le second à travers les documents contractuels liant l'État aux organismes chargés de la mise en œuvre des prestations et des interventions sociales.

51. Jean-Benoît Cottin, 2007, « La traduction juridique d'une promesse électorale : "travailler plus pour gagner plus" », *Petites affiches*, 396^e année : n°193.

52. Serge Paugam, 1993, *La société française et ses pauvres*, Paris, Presses universitaires de France.

53. Michel Mercier et Henri de Raincourt, 2005. *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion*, La Documentation française.

Les prémices de l'accompagnement

Consacré par le législateur dans le code de l'action sociale et des familles (art. L115-2), l'accompagnement se décline dans de nombreux domaines : l'emploi, le logement, la protection de la santé, la justice, l'éducation, la formation et la culture, la protection de la famille et de l'enfant.

Cette forme d'intervention apparaît au milieu des années 1970, notamment dans le cadre de la loi d'orientation concernant l'intégration des personnes handicapées. Elle trouve son origine dans la remise en cause du suivi social traditionnel pratiqué par les travailleurs sociaux et assimilé à une forme de prise en charge débouchant sur la dépendance, voire même sur le contrôle des populations en difficulté. Il s'agit de replacer le bénéficiaire au centre de la relation d'aide en misant sur son engagement personnel et sur une approche globale de sa situation. L'individualisation de l'intervention sociale, censée apporter une réponse mieux adaptée aux besoins du bénéficiaire se combine ainsi avec sa responsabilisation.

Le nouveau contexte économique qui s'ouvre au tournant des années 1980, marqué par l'augmentation du chômage, l'apparition d'un noyau de chômeurs de longue durée et le développement des formes d'emploi à temps limité, conduit à étendre la démarche d'accompagnement en direction de nouvelles populations : les jeunes dans les missions locales, les licenciés économiques avec les cellules de reconversion ou encore les chômeurs de longue durée à travers différents programmes les concernant.

En 1988, la mise en place du RMI marque une nouvelle étape dans le développement de la démarche d'accompagnement. Fondé sur un double droit – une prestation minimale et un contrat d'insertion –, l'accompagnement revêt un caractère à la fois social et professionnel. La démarche est institutionnalisée dans un « contrat » destiné à solenniser les dispositions prises pour faire face aux difficultés d'insertion rencontrées. Le législateur a prévu qu'en principe le non-respect du contrat pouvait entraîner une suspension de l'allocation après convocation par le référent ou même comparution devant la commission locale d'insertion. Cependant, les travaux d'évaluation ont montré non seulement la mise en œuvre inégale du contrat d'insertion selon les départements, mais aussi sa portée limitée pour organiser les transitions attendues, mesurées par les sorties du dispositif. L'évolution parallèle avec un décalage de quelques mois entre le niveau du chômage et celui du nombre d'allocataires du RMI souligne la complexité des obstacles à l'insertion professionnelle résultant d'interactions multiples entre la situation propre des demandeurs (âge, état de santé, niveau de formation, etc.) et la dynamique du marché du travail.

L'invention de l'activation

Pour les demandeurs d'emploi, qu'ils perçoivent ou non une prestation d'assistance, l'accompagnement sera généralisé à partir du début des années 2000⁵⁴. Il s'agit de prévenir le chômage de longue durée à travers l'établissement d'un diagnostic précoce, la mobilisation du chômeur et le déclenchement de mesures d'aide à la réinsertion. Cette évolution s'inscrit dans la tendance à ce qu'il est

54. Sur ce point, voir notamment le dossier de la *Revue de droit sanitaire et social*, 2012, L'accompagnement, entre droit et pratique, n° 6, p. 977 et s.

convenu d'appeler l'activation des systèmes de protection sociale, dont les formes institutionnelles sont multiples⁵⁵.

Au niveau international, on distingue deux régimes d'activation : un régime libéral et un régime universel social-démocrate. La « cohérence sociétale » de leur système de protection sociale et les caractéristiques stylisées des politiques publiques de chacun de ces systèmes permet de les identifier. Parmi les quatre traits qui marquent leurs différences, l'un concerne l'ensemble « des valeurs et des normes générales » : le régime libéral se fonde sur le postulat de l'indépendance des personnes sur le marché du travail, tandis que le régime social-démocrate considère que la société a le devoir de fournir des services individualisés à tous les citoyens. La deuxième différence porte sur les « normes justificatrices de l'activation » : disciplinaires dans le régime libéral, elles sont négociées dans le régime social-démocrate ; la logique d'incitation est également différente : dans le premier cas, il s'agit d'éviter tout comportement opportuniste dans la perception de revenus de remplacement et tout phénomène de dépendance des individus à l'égard de l'assistance ; dans le second, le système d'incitations est organisé dans un cadre contractuel combinant sanctions et services ou conseils pour les bénéficiaires.

Les politiques d'activation de l'aide sociale

Le système d'indemnisation du chômage permet de garantir un revenu aux demandeurs d'emploi qui répondent aux conditions fixées par les textes. Mais il ne leur assure pas un retour effectif à l'emploi (par exemple lorsque leur formation ou leur expérience ne correspondent plus aux nouveaux emplois qui se créent), ni que le nécessaire sera fait pour qu'ils en retrouvent un. D'où l'idée d'« activer » les dépenses d'indemnisation, c'est-à-dire de faire en sorte qu'elles incitent au retour à l'emploi les personnes indemniées — par la formation, l'obligation de recherche active d'emploi, la dégressivité temporelle de l'indemnisation, etc. Avec la montée de la précarité, cette « activation » des dépenses d'assurance chômage s'est étendue aux mesures d'aide sociale à destination des personnes valides sans emploi. Le RSA activité, mais plus largement l'ensemble des mesures visant à conditionner les aides sociales à des obligations de travail, sont des exemples d'activation des dépenses d'aide sociale. Ces évolutions font écrire à Robert Castel que l'activation « entend remplacer la “logique du guichet” selon laquelle l'octroi d'un secours se fait automatiquement à partir du moment où le bénéficiaire entre dans la catégorie générale d'ayant droit. C'est ainsi que les notions de contrat et de projet ont pris une place centrale dans l'action sociale. Elles signifient que l'individu qui relève d'une action publique doit être un collaborateur actif pour assurer sa propre réhabilitation.* »

* « Le choix de l'État social », in Philippe Auvergnon et al., 1998, *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Syllepse, repris dans Robert Castel, 2009, *La montée des incertitudes*, Paris, Seuil, p. 218.

55. Sur ce point, voir notamment Pascale Vielle, Philippe Pochet, Isabelle Cassiers (dir.), 2005, *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Peter Lang Eds. ; Jean-Claude Barbier, 2002, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, p. 308 ; Michel Borgetto, 2009, « L'activation de la solidarité : d'hier à aujourd'hui », *Droit social*, p. 1043.

Ainsi que le soulignent certains auteurs⁵⁶, «la généralisation de l'accompagnement se présente comme une transformation majeure dans le traitement des demandeurs d'emploi». À partir de 2001, cette généralisation s'opère à travers la mise en place des nouveaux outils que sont le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) de l'Unédic et le Projet d'action personnalisé (PAP) de l'ANPE. La nature des prestations offertes par le service public de l'emploi varie selon le profil des personnes. Celui-ci est défini par quelques-unes de leurs caractéristiques et leur degré de proximité au marché du travail. Le service offert est proposé en «libre accès», «appui individualisé», «accompagnement renforcé» ou «accompagnement social», confortant un mouvement engagé dès le milieu des années 1990 dans le cadre de la modernisation du service public et de la rationalisation de ses moyens. En quelque sorte, face à l'augmentation du nombre de chômeurs et à la complexification de leurs profils, les moyens du service public doivent être affectés selon un principe d'équité et non pas d'égalité formelle.

L'institutionnalisation de l'accompagnement se combine avec une réforme de l'indemnisation du chômage et un rappel des droits et devoirs des demandeurs d'emploi au début des années 2000. D'une part, l'allocation dégressive, instaurée en 1993 et censée concrétiser le paradigme de l'incitation, est remplacée par une allocation de retour à l'emploi dont la durée de versement, limitée dans le temps, varie en fonction de celle de l'affiliation du demandeur d'emploi. D'autre part, indemnisé ou non, celui-ci doit rechercher activement un emploi, accepter une action de formation ou toute mesure d'accompagnement proposée, accepter tout emploi convenable et se soumettre aux modalités de suivi et de contrôle.

En 2005, la loi de cohésion sociale renforce trois aspects de ces évolutions. D'abord, le demandeur d'emploi doit pouvoir justifier d'actes répétés de recherche d'emploi, les critères d'évaluation des comportements correspondants étant laissés à l'appréciation des agents publics, en fonction du contexte local. Ensuite, le texte renforce l'obligation d'accepter un emploi dès lors que celui-ci est «compatible avec leur spécialité ou leur formation, leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui leur sont proposées (...), et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région». La loi précise qu'un contrat aidé, un contrat d'apprentissage ou un contrat de professionnalisation sont des emplois convenables. Passé une certaine durée de chômage, une dégradation des conditions salariales ne peut être une raison valable de refus.

De plus, le passage par une formation de courte durée, dans le cadre de l'accompagnement, peut effacer la formation antérieure. Enfin, un nouveau régime de sanctions est mis en place selon un système de graduation, afin d'inciter le demandeur d'emploi à rechercher assidûment un travail.

56. Balzani B., *et al.*, 2008, «L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques», rapport de recherche pour la DARES, ministère du travail.

Droits et obligations des demandeurs d'emploi

La loi du 1^{er} août 2008 porte sur les droits et obligations des demandeurs d'emploi. Élaborée avant l'éclatement de la crise financière et la très grave récession économique génératrice d'une forte augmentation du chômage qui a suivi, elle prend place dans un ensemble de mesures allant de la rénovation de l'offre de service du nouvel opérateur issu de la fusion de l'ANPE et des Assédic à la conclusion d'une nouvelle convention d'assurance chômage, en passant par la réforme de la formation professionnelle et des mesures en faveur de l'emploi des jeunes et des seniors.

Fondée sur un « engagement réciproque » entre le service public de l'emploi et le demandeur, la démarche vise à simplifier les procédures, instaurer un accompagnement personnalisé par une offre de service renouvelée et renforcer les obligations des chômeurs. Dans ce cadre, le demandeur d'emploi s'engage à ne pas refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi, définies à partir de critères prenant en compte la durée du chômage, le salaire proposé ainsi que la distance domicile-travail. Le refus de deux offres raisonnables d'emploi entraîne une radiation de deux mois, donnant lieu à la suspension provisoire de l'allocation chômage perçue.

La loi du 1^{er} décembre 2008, généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion apparaît comme une sorte de point d'orgue de cette évolution. D'un côté elle vise à remettre de l'ordre dans l'organisation de l'insertion dont elle confie la responsabilité aux départements. De l'autre elle renforce la logique contractuelle qui régit les droits et les devoirs des allocataires.

Désormais considérés comme chef de file, les départements n'assument plus seulement la responsabilité du financement du RSA socle et du dispositif d'insertion, ils ont aussi la charge d'élaborer le Plan départemental d'insertion (PDI) et le Pacte territorial pour l'insertion (PTI). Celui-ci précise les objectifs et les moyens apportés par les différents partenaires pour la mise en œuvre effective du PDI. Impliquant un ensemble d'acteurs, au premier rang desquels l'État et le conseil général mais aussi le conseil régional, les caisses d'allocations familiales (CAF) et la Mutualité sociale agricole (MSA), l'Union départementale des centres d'action sociale (UDCCAS), et les têtes de réseaux associatifs, ce document formalise « leurs engagements » en vue de coordonner les objectifs et les moyens communs « pour la mise en œuvre d'une politique d'insertion globale, coordonnée et territorialisée ».

Dans ce contexte, les allocataires du RSA voient leurs droits renforcés :

- Le droit à un revenu minimum est complété par le droit à des prestations concernant le logement et la santé et à des actions d'insertion. Correctement déployé, ce premier volet peut ouvrir à la construction d'un projet professionnel ou à la reconstruction d'un projet de vie.
- L'accès aux droits est en principe facilité par un accompagnement social et professionnel adapté à leurs besoins et animé par un référent unique. La personnalisation de l'accompagnement signifie qu'un professionnel partage avec l'allocataire la responsabilité de son parcours, donc de son insertion. D'autres services et d'autres professionnels interviennent dans ce processus. Néanmoins un seul professionnel est responsable du parcours. Sa mission inclut la

coordination des interventions de l'ensemble de ces autres interlocuteurs. Le but du référent unique est de simplifier et d'assurer la continuité de la relation entre l'allocataire et l'administration.

- Un droit spécifique au recours est reconnu à l'allocataire, c'est-à-dire la possibilité de contester les décisions prises à son endroit, et notamment celle concernant la suspension du versement d'une prestation. Ce recours est déposé devant des commissions *ad hoc*, créées localement. Enfin, un autre droit apporte une nouveauté par rapport au RMI : la participation aux dispositifs d'insertion. Les allocataires sont invités à participer aux instances de décision, notamment pour la reconduction des droits au RSA. Ils sont présents et interviennent dans les avis qui sont donnés sur les parcours qui sont présentés.

Mais parallèlement au renforcement des droits, plusieurs nouveaux devoirs incombent à l'allocataire. Il doit déclarer ses ressources à la Caisse d'allocations familiales (CAF) ou à la Mutualité sociale agricole (MSA) ainsi que les changements de sa situation familiale ou professionnelle influant sur le calcul des revenus du ménage et donc du montant de la prestation. Il doit rechercher un emploi ou entreprendre les actions nécessaires à son insertion sociale et professionnelle lorsqu'il est privé d'emploi ou ne tire de son activité que des ressources limitées. Pour ce faire, l'allocataire comme tout demandeur d'emploi est orienté prioritairement vers Pôle emploi (ou un opérateur privé de placement), chargé de l'accompagner dans son insertion professionnelle à travers l'élaboration d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). À défaut, une orientation est possible de façon transitoire vers l'insertion sociale, afin de surmonter les difficultés rencontrées et de « lever les freins à l'emploi ». L'obligation prend alors la forme d'un contrat d'engagements réciproques conclu avec le président du conseil général, l'accompagnement étant mis en œuvre par les travailleurs sociaux du département ou un organisme agréé.

Dans ce nouveau cadre, le rôle du référent unique est évidemment crucial pour réaliser la réciprocité des engagements. Il lui faut être guidé non par une routine mais par les potentialités et les contraintes propres aux allocataires, et à ce que peuvent proposer les autres acteurs du dispositif. Il doit négocier un parcours d'insertion socio-professionnelle avec l'allocataire, mais aussi avec les institutions représentant la collectivité. De cette discussion découle une contractualisation d'objectifs qui doivent être les plus atteignables possible. Le devoir du référent est de mettre à disposition de l'allocataire les moyens pour atteindre les objectifs convenus. Le référent ne doit donc pas seulement préciser à l'allocataire ses droits et ses devoirs formels en lui remettant le texte de la loi, comme cela peut parfois être le cas. Il doit aussi repérer les services les mieux à même de répondre à son attente. Dans un deuxième temps, il convient d'effectuer un diagnostic partagé. Les freins objectifs sont identifiés, par exemple l'absence de mode de garde. Comme les difficultés peuvent évoluer tout au long du parcours, le diagnostic doit lui-même évoluer. Accompagnement social et professionnel doivent donc aller de pair pour débloquer certaines situations, mais cette construction se fait sur un temps plus ou moins long en fonction des problématiques rencontrées.

L'évaluation d'un tel travail d'accompagnement, dont on imagine aisément la difficulté, est en générale positive. Les travaux de la Commission nationale d'évaluation du RSA indiquent que, début 2011, si seuls 5% des bénéficiaires du champ des droits et devoirs déclaraient être suivis par un référent unique, la très grande majorité d'entre eux étaient satisfaits de la durée et de la fréquence des entretiens. Les trois quarts de ceux qui ont eu au moins un entretien l'ont trouvé utile comme soutien moral ; les deux tiers pensent que cela peut être utile pour trouver un emploi, mais seule la moitié mentionne son intérêt pour obtenir des aides pour mieux vivre. Lorsqu'une aide est obtenue, la satisfaction est plus grande si elle répond à des besoins immédiats (80%) que s'il s'agit d'une aide à la reprise d'un emploi (60%). Phénomène plus préoccupant, l'intérêt de l'accompagnement se différencie selon sa nature sociale ou professionnelle et semble s'estomper en partie avec le temps. Pour les personnes relevant de l'insertion professionnelle, l'accompagnement est perçu de façon positive par les nouveaux entrants (remobilisation, accès à des prestations, à des formations, etc.). Pour celles suivies depuis plus longtemps par Pôle emploi, l'appréciation de l'accompagnement est beaucoup plus critique, certaines s'interrogeant sur sa signification exacte dans un contexte économique dégradé. Pour sa part, l'accompagnement social ne semble susciter ni attente ni critique du fait de son faible impact escompté. Pourtant, il permet l'accès à des aides d'urgence et une certaine écoute qui est appréciée.

La parole des personnes aidées confirmera combien l'appréciation du travail social d'accompagnement dépend de la possibilité de trouver une issue vers l'emploi. Dans le contexte très défavorable du marché du travail en 2008/2009, puis à nouveau en 2011/2012, l'orientation prioritaire de principe vers l'insertion professionnelle, plutôt que vers l'insertion sociale a contribué à renforcer l'incompréhension des personnes aidées, diminuant l'efficacité de l'engagement mutuel. Ces difficultés doivent conduire à remettre en cause en aval du travail d'accompagnement l'insuffisance des filières d'accès à l'activité et à l'emploi, sans pour autant renoncer au travail d'accompagnement lui-même, lorsqu'il est l'expression ultime d'une logique solidariste de réciprocité entre les droits et les devoirs, logique qu'il convient d'opposer à celle qui associe une aide financière à une contrepartie marchande.

Droits et devoirs, aide et contrepartie, deux logiques différentes de l'assistance

Dans un cadre général de droits et de devoirs marqué par la réciprocité et la prise en compte des potentialités des personnes aidées, les situations marquées par la précarité, l'instabilité et la complexité peuvent conduire les acteurs à une mise en œuvre différée des réductions et suspensions d'allocation, faute de

solutions alternatives crédibles⁵⁷. L'application d'une logique simplificatrice des contreparties en échange d'une aide rend problématique toute appréciation humaine des situations particulières.

Ce dernier point doit être particulièrement souligné. *A priori*, on pourrait penser que demander une contrepartie en échange d'une prestation est un simple prolongement de la problématique des droits et devoirs⁵⁸ indissociable de toute politique sociale. Il n'en est rien : entre ces deux couples (droits/devoirs d'une part, aide/contrepartie de l'autre), il existe une différence de nature. Alors que le premier est constitutif du lien social, le second est d'essence marchande. Il n'y a pas égalité entre les droits et les devoirs, mais seulement réciprocité, ce qui permet, comme dans le cas des sociétés fondées sur le don, de faire circuler les obligations sociales. Tantôt je donne, tantôt je reçois, mais il n'y a pas d'équivalence exigée entre ce qui est donné et ce qui est reçu. Il n'y a donc ni débiteur, ni créancier, mais seulement des obligés réciproques qui peuvent ainsi «faire société» sur un rang d'égalité.

L'assistance repose alors sur une forme de mutualisation : chacun porte une part du fardeau, proportionnée à ses capacités. Inversement, la contrepartie vise à rembourser la dette sociale engendrée par l'aide reçue «à l'euro près». Nous sommes alors dans le cadre d'une dette qu'il s'agit d'honorer, chacun rendant à l'autre l'équivalent de ce qu'il a reçu comme dans l'échange marchand. La société n'existe pas, elle n'est qu'une somme d'individus, et chacun doit acquitter ce qu'il a reçu sur un mode de fonctionnement de type bancaire ou financier. Alors que la réciprocité engendre le lien, l'échange y met fin.

L'exigibilité des contreparties n'est pas propre au champ des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle se traduit en matière de protection sociale et d'accès aux soins, par exemple, par l'idée d'une responsabilité des individus consommateurs de soins de santé. Cela s'observe aussi en matière d'allocations familiales puisqu'elles peuvent être allouées sous condition, notamment de respect de l'obligation scolaire pour les enfants.

Mais c'est dans le domaine de l'assistance que cette politique des contreparties a pris le plus d'ampleur, en écho à ce que les Anglo-Saxons appellent les politiques de *workfare*, ou dans leur variante souple, ce que certains⁵⁹ dénomment l'activation de l'emploi. L'idée est apparue dans les années 1980 aux États-Unis à l'égard des bénéficiaires des prestations de santé non couverts par une assurance maladie (personnes âgées et personnes vivant sous le seuil de pauvreté), qui devaient être incités de manière plus ou moins contraignante à adopter certains comportements ou à s'engager dans certaines actions en contreparties de l'accès aux prestations

57. Laguërodie S., Outin J.-L., 2012, « Le RSA au défi de sa mise en œuvre », *Cahiers du Centre d'économie de la Sorbonne*.

58. Voir par exemple Aurélien Purière, 2009, *Droit social et contrepartie*, éd. l'Harmattan.

59. Barbier, Jean-Claude (dir.), 2006, « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark », Rapport de recherche - Centre d'études de l'emploi, n° 31, 217 p.

sociales. Le non-respect de ces obligations peut avoir pour conséquence la suppression du bénéfice des prestations sociales envisagées. D'où la mise sous condition d'un certain nombre de prestations sociales.

L'application de ces politiques de *workfare* apparaît néanmoins très différente selon les pays et les temporalités politiques. Le sujet a vivement été discuté en 1988 lorsque le RMI a été adopté. Un certain nombre d'auteurs ont souligné le fait que pour le RMI, le terme d'insertion pouvait être considéré comme constitutif d'une adaptation française de ces politiques de *workfare*. Le bénéficiaire du RMI était en effet supposé s'engager dans une démarche contractuelle⁶⁰ en vue de son insertion sociale. Dans les faits on en est resté loin, l'absence de contrat n'ayant jamais remis en cause la délivrance de la prestation. Lorsqu'un tel contrat était signé, il marquait autant un engagement de la collectivité en vue de l'insertion du bénéficiaire qu'un engagement du bénéficiaire à effectuer des démarches précises.

À la différence des pays anglo-saxons, notre pays reste donc marqué par la logique des droits et devoirs, et c'est sans doute ce qui a pu expliquer l'émotion suscitée par les propositions d'un responsable politique français qui se rangeaient clairement dans l'optique de l'aide assortie de contreparties. En mai 2011, Laurent Wauquiez, dénonçait en effet une « culture de l'assistance », qualifiée d'« assistanat » et proposait de soumettre certains bénéficiaires du RSA socle, aptes à l'emploi, à une astreinte de tâches d'intérêt général. Le député Marc-Philippe Daubresse a repris cette proposition en août 2011 dans un rapport sur la généralisation du RSA. Mais il proposait de rémunérer le travail effectué au niveau du SMIC, et prévoyait une sanction financière pour ceux qui le refuseraient. Cette proposition s'inspirait de la mise en place en 2003 du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) par François Fillon, ministre du Travail de l'époque. Le CI-RMA était un contrat de travail conclu avec un employeur pour l'embauche d'un allocataire du RMI. L'État versait à l'employeur le montant du RMI, qui constituait la rémunération du salarié, à laquelle venait s'ajouter un complément de ressources financé par l'employeur permettant d'obtenir une rémunération horaire au moins égale au SMIC. Seul ce complément était considéré comme un salaire, avec les droits sociaux correspondants. Cette dernière clause fut par la suite annulée, mais la notion de *workfare* avait traversé l'Atlantique et les allocataires de minima sociaux pouvaient être amenés à rembourser l'aide sociale perçue.

Les notions de contractualisation, de responsabilisation des individus, de renforcement et de contrôle sur les prestations versées restent donc présentes dans le débat actuel. Elles s'adosent à une vision exclusivement économique des relations sociales qui, à l'aune d'un schéma explicatif fondé sur la rationalité individuelle, propose une interprétation de l'assistance en termes de réciprocité financière. L'assistance doit coûter à celui ou celle qui en dépend, de sorte qu'il s'agisse d'un jeu à somme nulle.

60. Outin Jean-Luc, 1996, « Minima sociaux, salaires minima et protection sociale : vers un modèle français du *workfare* ? », *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, n° 4, p. 27-43.

Vers une réciprocité des droits et des devoirs ?

Actuellement, en réaction au renforcement de cette vision insistant sur les responsabilités individuelles, deux logiques semblent émerger dans le droit français.

Tout d'abord, des décisions de justice mettent l'accent sur le fait que le bénéficiaire de prestations sociales a des droits. Deux décisions ont été rendues en février 2012 à propos de l'hébergement d'urgence. Le juge administratif, y compris le Conseil d'État traditionnellement réservé en matière de droits sociaux, a souligné qu'il existe un droit à l'hébergement d'urgence et que ce droit fait peser sur les services, notamment préfectoraux, un certain nombre d'obligations de prise en charge des personnes sans domicile. Cette décision s'inscrit à rebours de la tendance générale précédente qui consistait à concevoir l'administration uniquement dans une perspective d'obligation de moyens. Ici, le juge effectue une vérification concrète de l'intensité des efforts fournis par l'administration pour garantir un hébergement à des personnes à la rue. Un autre exemple d'accent mis par le juge sur la protection des droits des individus concerne le droit aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. Depuis 2008, le juge administratif a développé une jurisprudence extrêmement protectrice des droits de demandeurs d'asile en soulignant le fait que ces personnes ont droit à des conditions matérielles d'accueil décentes en matière de logement, de nourriture, d'habillement, d'allocation journalière, etc., avec un contrôle poussé de l'effectivité des efforts entrepris par les centres d'accueil.

Ce phénomène n'est pas restreint à l'assistance. On observe, depuis plusieurs années, les mêmes évolutions jurisprudentielles en ce qui concerne la scolarisation des enfants handicapés ou l'application de la loi DALO sur le logement opposable.

Le droit au logement opposable

La reconnaissance d'un droit au logement s'inscrit dans le cadre de la proclamation des droits économiques et sociaux après la Libération. Mais c'est à partir de 1982 que l'on assiste à une reconnaissance législative d'un droit au logement avec la loi Quilliot qui proclame : « le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ». En mai 1990, la loi Besson reconnaît que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

La loi d'orientation du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions, conforte les dispositions des textes précédents. Pour autant le droit au logement n'est pas encore un droit subjectif directement invocable par les citoyens.

Le droit au logement opposable

L'ampleur de la situation dite de « mal-logement » au début des années 2000 conduit certains acteurs associatifs à mettre en avant la notion de droit au logement opposable. La loi du 5 mars 2007 introduit une opposabilité du droit au logement à l'encontre des autorités publiques et au bénéfice direct de personnes physiques.

Ce droit est mis en œuvre à travers une procédure de recours devant une commission de médiation puis, le cas échéant, devant le tribunal administratif. Le rôle de la première instance est de statuer sur le caractère prioritaire de la demande au regard des critères indiqués par les textes et de définir les caractéristiques du logement à proposer en fonction des besoins et capacités du demandeur. Une fois validée, la demande

est transmise au préfet pour qu'il désigne un bailleur social disposant de logements correspondants. Si cette première forme de recours n'est pas suivie d'effet au terme d'un délai de trois à six mois, un recours contentieux est prévu. Le juge peut alors ordonner à l'État de loger ou reloger le plaignant.

La mise en œuvre du droit au logement opposable

Chargé de suivre l'application du dispositif, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a remis son 6^{ème} rapport en novembre 2012. Il note à nouveau que la loi est très inégalement appliquée. Au niveau national, le Comité évalue à 7 000 le nombre mensuel de recours. L'Île-de-France représente 59 % d'entre eux. Au plan national, les relogements représentent 50 % des décisions favorables ; en Île-de-France, ils ne représentent que 33,6 %. L'application des décisions relatives à l'hébergement est très fortement défailante. Elle n'atteint que 29 % des décisions favorables prises par les commissions de médiation.

Ces constats ont conduit le Comité à faire précéder son rapport proprement dit d'un avant-propos sous la forme d'une lettre ouverte au président de la République, pour solliciter un rappel à la loi.

Sources : Michel Borgetto et Robert Lafore, 2012, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Ed. Montchrestien ; Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, «Droit au logement, rappel à la loi», 6^{ème} rapport, novembre 2012.

Là encore, il semblerait que le juge, dans les affaires qui lui sont désormais soumises, insiste sur le fait que l'individu a des droits et que des obligations pèsent sur l'administration.

La deuxième grande tendance de cette évolution en faveur d'un rétablissement d'une réciprocité des droits et des devoirs et d'un accent mis sur les devoirs de la collectivité est illustrée par le fait que le juge souligne de façon particulièrement nette les obligations qui pèsent sur les services publics et sur les autorités chargées de la délivrance des prestations sociales. La Cour de cassation, dans plusieurs arrêts récents, a souligné que les organismes sociaux avaient des obligations inscrites dans la loi et que le non-respect de celles-ci constituait une faute de leur part. Elle a ainsi condamné, en février 2012, les Assédic pour manquement à l'obligation qu'ont les organismes d'assurance chômage de fournir une information complète aux demandeurs d'emploi. D'autres arrêts soulignent que les bénéficiaires de prestations sociales, allocataires des caisses d'allocations familiales, par exemple, ont un droit à l'accompagnement et à une information complète. Le manquement à cette obligation par les organismes sociaux engage leur responsabilité.

Mises bout à bout, ces affaires sont révélatrices d'une évolution. Alors que ces vingt dernières années, l'accent avait été mis sur les devoirs des individus, notamment en matière d'assistance, il semble que le juge, sensibilisé par les réflexions et les revendications de la société civile, tend désormais à rétablir plus d'équilibre dans ce contrat social. Il souligne que si les individus ont des obligations, les premiers débiteurs d'un devoir et d'une dette à l'égard de ces individus sont les organismes sociaux et la société qu'ils représentent. Cette avancée juridique pose dès lors la question de l'effectivité des décisions de justice et de leur mise en œuvre concrète par les opérateurs sociaux.

Dans le domaine de l'assistance, le curseur des droits et des devoirs, ces dix ou quinze dernières années, s'est manifestement déplacé du côté des devoirs des individus. Peut-être était-ce en réponse à l'extension du domaine de l'assistance à des per-

sonnes valides, mais exclues d'un marché du travail de plus en plus sélectif et, du coup, soupçonnées de «tirer au flan». Pourtant, il est difficile d'accorder crédit aux thèses qui mettent en avant une sorte de «préférence française pour la paresse»: au cours de ces quinze années qui ont précédé l'actuelle crise, la population active occupée, celle qui dispose d'un emploi, a grossi de près de trois millions, la plus forte progression jamais enregistrée sur une période de temps comparable. Mais cela n'a pas suffi à accueillir tous ceux qui se sont portés sur le marché du travail au cours de cette même période, si bien que les politiques d'assistance à destination des personnes d'âge actif n'ont jamais non plus concerné autant de monde. La crise a joué un rôle d'accélérateur dans ce domaine, en supprimant nombre d'emplois. Avant qu'elle n'éclate, le taux d'emploi⁶¹ n'avait jamais été aussi élevé en France (65 %). On comprend donc la politique publique visant à inciter les personnes de cet âge vivant de minima sociaux à se porter sur le marché du travail. Selon une logique encouragée au plan européen par la stratégie de Lisbonne⁶², les pouvoirs publics ont développé des politiques incitatives: davantage de personnes en emploi, c'est aussi davantage de croissance, davantage de ressources fiscales et sociales et moins de dépenses d'assistance. Le RSA s'est donc inscrit dans une problématique plus large de «dynamisation de la protection sociale». Celle-ci ne devait plus seulement réparer ou compenser, servir ainsi de «stabilisateur automatique». Il lui fallait aussi contribuer au dynamisme de la croissance et de l'emploi.

Ainsi, le RSA, disposition emblématique de ces quinze dernières années, se prête-t-il à deux lectures contrastées. Pour les uns, il reflète la nécessité de politiques publiques économiquement efficaces et se traduit par une idéalisation du travail et un rejet de l'assistance. Ceux-ci mettent alors en avant le gain financier que représente le fait d'être en emploi, et font du RSA l'instrument majeur de l'autonomisation des personnes aujourd'hui enfermées dans l'assistance. Pour les autres, il est le moyen trouvé par le système pour pourvoir aux emplois dont personne ne veut tant ils sont de mauvaise qualité – à temps partiel ou temporaire – et pour réduire les dépenses sociales, en présentant ceux qui vivent de l'assistance comme des profiteurs alors qu'ils sont des victimes.

Entre ces deux visions du RSA, ange ou démon, il n'est pas dans notre rôle de trancher. Mais seulement de dire que ces deux figures de l'assistance sont aussi caricaturales l'une que l'autre. Oui, l'assistance doit demeurer un des mots-clés d'une société qui ne méprise pas les plus faibles, mais, oui, également l'accès à l'emploi devrait être porteur d'autonomie et d'estime de soi. On ne lutte pas en faveur de l'emploi en stigmatisant l'assistance, et on ne lutte pas pour la dignité des personnes en refusant toute politique d'incitation à l'emploi. Deux raisons pour aller regarder de plus près comment l'opinion publique réagit sur ces questions sensibles.

61. C'est-à-dire la proportion de personnes en emploi parmi la population des 15-64 ans.

62. Décidée au Conseil européen de Lisbonne en juin 2000, cette stratégie «Horizon 2010 pour la croissance et l'emploi» visait notamment à l'accroissement des taux d'activité des femmes et des seniors et à favoriser en général l'accès à l'emploi des personnes d'âge actif entre 18 et 65 ans. L'augmentation des ressources en main-d'œuvre était considérée comme réduisant en elle-même les freins à la croissance.

Que disent les personnes en situation de pauvreté ?

Prendre en compte la parole des personnes en situation de pauvreté pour mieux comprendre comment les dispositifs d'assistance sont mis en œuvre et vécus par les personnes elles-mêmes constitue une voie essentielle de compréhension des phénomènes étudiés et d'amélioration des politiques publiques. C'est pour tenter d'avancer dans ce sens que l'ONPES a donné la parole aux allocataires des prestations sociales par le biais d'une étude, dont le présent chapitre cherche à rendre compte.

La méthode

L'étude est fondée sur la mise en œuvre d'une démarche participative auprès de 19 personnes, et organisée avec le soutien de trois structures-relais :

- une association de réinsertion sociale et professionnelle de personnes en situation d'exclusion et/ou de précarité qui reçoit annuellement plus de 19 000 personnes hébergées et/ou accompagnées et dispose de 2 800 logements et places d'hébergement. Les entretiens ont été menés dans un chantier d'insertion professionnelle dans le secteur du maraîchage biologique et de l'entretien de jardins et d'espaces verts ;
- une association centrée sur les personnes et les familles à la rue qui propose un accompagnement individuel au projet professionnel ;
- une association dont l'objectif est de promouvoir le droit au logement pour tous. Elle permet à des ménages fragilisés souffrant d'isolement ou d'exclusion de trouver dans un habitat durable un lieu d'écoute, d'information et d'orientation, destiné à les soutenir dans leur quotidien et favoriser leur autonomie.

Neufs ateliers (trois par structure) ont été mis en place. Chacun traitait des conditions de vie des bénéficiaires des systèmes d'assistance et de leur rapport aux politiques mises en œuvre et aux institutions.

Étude participative sur la perception et le vécu de l'assistance par les personnes en situation de pauvreté et de précarité, Aristat 2012.

Une situation qu'il est préférable de dissimuler

Dès le milieu des années 2000 des enquêtes ont été menées sur la perception des dispositifs d'assistance par les allocataires eux-mêmes. Elles montraient que près de la moitié des allocataires du RMI considéraient que percevoir ce dispositif était dévalorisant (un quart pour les allocataires de l'API et un tiers pour les bénéficiaires de l'ASS). Les RMIstes étaient 27 % à déclarer avoir préféré ne pas dire à certains membres de leur entourage qu'ils étaient allocataires (17 % pour l'API)⁶³.

63. Emmanuelle Nauze-Fichet, 2008, « Regards des bénéficiaires de minima sociaux sur le travail, le chômage et les allocations », in Michèle Lelièvre, Emmanuelle Nauze-Fichet (dir.), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, éd. La Découverte.

Une telle constante dans les discours des personnes en situation de pauvreté renvoie à l'inconfort de leur condition d'«assisté». Celui-ci se manifeste par la honte d'être officiellement marqué d'une incapacité à s'assumer seul et par le sentiment de se trouver dans une situation incomprise par le reste de la population. La situation d'allocataires du RSA cristallise ce sentiment.

«On pense de nous "c'est un tire-au-flanc". Les tire-au-flanc, c'est ceux qui vivent avec l'argent de la drogue et qui bénéficient des minima sociaux. Je vois beaucoup de gens qui ont des difficultés. Ils ont tous envie de faire quelque chose. Beaucoup ne trouvent pas. C'est quelque chose de subi.»

(Femme célibataire, allocataire du RSA)

«Je n'aime pas dire que je suis au RSA, je ne dis pas que je suis au RSA. Les gens ne comprennent pas : ils pensent que c'est pour les gens qui n'ont pas de diplômes...»

(Homme, allocataire du RSA hébergé dans une structure d'accueil)

La honte d'être stigmatisé comme une personne qui doit avant tout accepter d'être aidé est symptomatique d'un état de fragilité que l'on cherche à dissimuler⁶⁴. C'est le cas de cette femme, vivant depuis six mois dans une structure relais, qui fait preuve d'un grand réalisme en expliquant combien il lui est difficile de vivre ainsi :

«Du moment qu'on sait qu'on habite [ici] c'est qu'on a eu un problème sur notre parcours, soit une mauvaise gestion de ses finances, soit on a été dans la rue, etc. Chacun a une histoire. Nos histoires ne se ressemblent pas. Il y a ceux qui sont là parce qu'ils sont incapables de gérer des choses d'eux-mêmes..., et ce n'est pas le cas de tout le monde. On ne se ressemble pas. Moi ça fait six mois que je suis là, en dehors du papa de ma fille qui sait où je suis, personne d'autre ne sait... mes copines, ma famille... je ne veux pas le dire. Si on a été bien logé avant, et on se retrouve dans un logement où on doit partager tout ensemble... il y a des choses qui ne vont pas. Je me sens diminuée mentalement, physiquement.»

(Mère célibataire, deux enfants dont un handicapé)

Les personnes rencontrées cherchent à dissimuler certains traits qui pourraient donner à leurs interlocuteurs des signaux indiquant qu'ils sont dans une situation plus problématique que celle qu'ils veulent bien afficher.

«C'est vis-à-vis des gens. Je cache ma situation à certaines personnes, je dis d'autres choses. Sinon on est assimilés à des profiteurs, des assistés... donc on ne le dit pas forcément. Ce n'est pas rigolo. Même au niveau d'un patron. Il faut trouver une parade».

(Homme allocataire, du RSA activité, logé en hôtel meublé)

64. Nicolas Duvoux, 2009, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, coll. Le lien social. PUF.

« Pendant un an et demi, j'ai fait en sorte de ne pas revoir ma famille. Ils m'avaient connu toujours en train de faire des choses, toujours *speed*. Ils n'ont pas compris que ça n'allait plus. Le RSA par-dessus ça... je n'avais pas la force de m'expliquer... je ne voulais pas qu'ils sachent. Je me suis renfermé sur moi. On juge beaucoup les gens qui se trouvent dans cette situation, mais trop vite. Les gens ne comprennent pas... »

(Homme, allocataire du RSA hébergé dans une structure d'accueil)

Échapper à l'image négative que renvoie l'assistance, pour « garder la face », relève cependant plus des personnes aidées depuis peu de temps, chez qui la relation de dépendance financière qu'instaure leur état suscite encore un vif rejet et un espoir de changement prochain. Alors que les personnes allocataires depuis plus longtemps semblent moins affectées par cette image négative que renvoie l'assistance.

Un sentiment d'humiliation vécu comme une défaillance des droits

Les personnes rencontrées évoquent également un manque de respect de la part des institutions qui renvoie à la violence symbolique subie par ces personnes :

« Si je vais à la sécu, il va y avoir un petit sourire : "oh, elle est dans une triste situation..." ». Ce n'est pas de la compassion. C'est autre chose. C'est difficile. C'est humiliant ». (Femme seule élevant trois enfants dont deux lourdement malades).

« Il faut un minimum de respect. Souvent ça n'existe pas ici. Il y a une détérioration redoutable des choses depuis quelque temps. C'est un dialogue de sourd. À se mettre des murailles humaines... il faut faire preuve de pédagogie dans le collectif. Je trouve ça dommage d'enfoncer à coup de pied la tête des gens sous terre parce qu'on a son petit poste de chef. J'ai beaucoup d'exemple à l'appui... on nous dit juste « ça ne vous regarde pas ». Je suis peut-être pédant, mais j'ai un niveau d'études supérieur aux gens qui travaillent là. Dans la circulaire, c'est truffé de fautes d'orthographe... combien de fois on a vu "la réunion aura lieux" avec un « x » !! Ça fait cinq fois que je leur dis... ! »

(Homme retraité, qualifié, logé en structure d'accueil)

Bénéficier durablement des aides de l'État est souvent difficile à accepter. La difficulté réside dans l'opposition entre le caractère indispensable de l'aide pour survivre et le regard, voire parfois le rejet, que suscite le « statut » de personne assistée.

« Moi je touche le RSA, mais je ne veux pas me baser là-dessus dans la vie. C'est du dépannage c'est tout. J'ai envie de travailler, j'ai envie de me sentir utile et de me lever tôt comme tout le monde. C'est pas une vie... »

(Femme hébergée, allocataire du RSA)

« Nous sommes “les dépourvus”... ici c'est pas un logement, c'est une maison-relais. Heureusement, il n'y a pas de durée déterminée. C'est une bonne chose. Ça permet de souffler, de reprendre un départ. Mais quand on ne trouve pas de solution, on est appelé à être énervé. »

(Jeune mère célibataire avec un enfant)

Les personnes rencontrées font souvent état d'un manque de liberté, et d'un sentiment d'infantilisation qui les poussent à refuser les dispositifs d'aide. Ce « refus de la dépendance »⁶⁵ s'accompagne donc d'un rejet plus ou moins massif du système de contraintes imposées par ce statut d'assisté.

« On n'a aucune liberté. Chaque mois, on a une “visite technique” : globalement, c'est pour voir comment vous rangez votre maison, comme si on était à l'internat. Ça me bouffe... Moi j'ai une éducation à la dure... j'en ai vécu plus qu'elles ! Ce sont des lapalissades, mais avant de donner des leçons au gens, on balaye devant sa porte. »

(Femme diplômée originaire du Congo, célibataire, allocataire de l'AHH)

Les contrôles réguliers associés au système d'assistance peuvent engendrer une réaction de rejet des institutions et des agents chargés de les faire appliquer. Elle s'explique, entre autres, par le besoin de conserver une forme de maîtrise de sa propre vie, face à un comportement vécu comme intrusif de l'institution.

« Un jour, j'avais besoin de faire garder mon fils. Je me suis arrangé avec la voisine... entre temps, ça s'est mal passé : il est sorti dehors, et ça s'est vu qu'elle n'est pas venu à temps. Le service a dit que j'avais laissé mon fils traîner... ! C'est faux. Je l'ai laissé chez moi, avec une personne pour le garder. Quand je suis rentrée le soir, on m'a dit que la jeune qui gardait mon fils n'avait pas été sérieuse. J'ai pris ça comme de la discrimination. Cinq adultes, avec le staff qui disent “si tu gardes cet enfant, tu dois être responsable”. Je me suis fait reprocher de faire garder mon enfant (...) je suis pointée du doigt comme si je n'étais pas une bonne maman. Mon souhait, c'est que l'anniversaire de mes enfants ne soit pas ici... »

(Mère célibataire, allocataire du RSA, hébergée)

Un système jugé opaque et exigeant qui peut engendrer du non-recours

Les personnes interrogées estiment que leurs droits à l'assistance sont mal connus. Mais elles pointent aussi un système jugé opaque, dans lequel la dyna-

65. Un chapitre de l'ouvrage de Nicolas Duvoux, 2009, *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, PUF, *op. cit.*, est consacré à cette question. p.159-218

mique des décisions est réglée par la logique des institutions. Les bénéficiaires des aides se sentent dépendants d'un système dont ils maîtrisent fort peu les règles. L'ouverture et le maintien des droits sociaux donnent lieu à ce qui est présenté comme un véritable « parcours du combattant », parsemé d'obstacles et d'épreuves qui semblent parfois insurmontables pour des personnes qui n'en maîtrisent par les codes.

« Pour aller à la CAF, à la Sécurité sociale, j'ai quand même fait quelques démarches... mais là, on m'a dit que je n'avais pas le droit, qu'il fallait que je paye pour avoir une aide à domicile. Je ne sais pas quoi faire. Je touche l'AAH... pour avoir une aide à domicile pour m'aider à faire le ménage chez moi. »

(Femme diplômée originaire du Congo, célibataire, allocataire de l'AAH)

« Moi c'était à la préfecture quand j'ai déposé ma demande de séjour, je n'avais pas compris pour les sous qu'on devait amener... pour les timbres. C'est beaucoup d'argent. Je me suis renseignée : d'habitude c'était 300 et quelque. Moi j'ai amené ça, mais arrivée là-bas, on m'a dit que c'était 700 euros et quelque, le titre pour un an... »

(Mère célibataire, un enfant, allocataire du RSA)

Ce problème est accentué par une impression de devoir s'auto-justifier en permanence auprès des institutions⁶⁶. Les personnes ont le sentiment de dépendre du « bon vouloir » de celles auxquelles elles s'adressent. Cette inégalité structurelle de la relation administrative s'explique avant tout, dans le cas d'un certain nombre d'institutions, par leur statut d'« organisme payeur » (CAF, Pôle emploi). Les informations exigées pour bénéficier des aides renvoient les personnes à la précarité de leur situation, ce qui devient difficile à vivre lorsque cette obligation est répétée lors de chaque nouvelle démarche. Cette approche est ressentie comme potentiellement suspicieuse de la part de la société et peut remettre en cause leur bonne volonté de s'en sortir.

« Il faut justifier le fait d'être au RSA. Il faut leur fournir des tas de papiers. C'est une situation qu'on a du mal à vivre, on est considéré comme les profiteurs de la société... »

(Mère célibataire, un enfant, allocataire du RSA)

Ce système, décrit comme opaque, peut engendrer des comportements de découragement de certaines personnes qui choisissent d'abandonner les démarches les plus lourdes.

66. Dubois V., 1999, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, collection études politiques, Économica.

« Arrive un moment, quand rien n'aboutit, on a envie de baisser les bras : ils ne comprennent pas, ils ne tiennent pas compte... moi ça m'est souvent arrivé de baisser les bras et de laisser tomber... Ça ne permet pas de vous valoriser. C'est usant. »

(Homme célibataire, logé en maison relais, électricien indépendant)

« La demande de CMU, j'ai laissé tomber... à quoi ça sert ? On se déplace, il ne se passe rien... L'interlocuteur change tout le temps. En plus, ça les embête un peu qu'on ne cotise pas et qu'on contribue à creuser le trou de la sécu... je préfère me prendre une mutuelle privée. »

(Jeune homme, hébergé chez ses parents)

C'est dans le cadre des démarches de recherche d'emploi que les témoignages sont les plus nombreux. Pôle emploi est appréhendé comme une structure débordée par les demandes et incapable de proposer des offres adaptées aux personnes les plus exclues.

« Une inscription à Pôle emploi, c'est inutile quand on est au RSA. Ils n'ont pas le temps de s'occuper des gens, alors imaginez pour les chômeurs de longue durée ! Donc le maintien au Pôle Emploi, ça ne sert à rien. Par contre, quand vous finissez le chômage, on devrait être mieux orientés vers le RSA. »

(Femme mariée en instance d'expulsion)

Selon les personnes rencontrées, cette situation a tendance à s'accroître avec la crise économique et si la plupart sont accompagnées par une institution relais ou une assistante sociale dans le cadre d'un projet professionnel, la grande majorité expliquent ne plus s'appuyer sur le service public pour ce type de démarche et optent pour des « stratégies de contournement ».

L'importance du réseau personnel

Trois attitudes principales illustrent ces situations de prise d'autonomie vis-à-vis du régime d'aide, et des institutions en général.

En premier lieu, ce que l'on pourrait appeler « la débrouille ». La sollicitation de son propre réseau, de son entourage, apparaît comme la meilleure manière de se réinsérer :

« Le RSA est nécessaire mais ce qui compte, c'est ce qu'on fait nous-même pour s'en sortir. Il ne faut pas tout attendre du RSA. L'institution nous dit : "je vous aide", mais à vous de vous en sortir, d'une façon radicale. »

(Femme célibataire, allocataire du RSA)

La norme d'autonomie est une référence à laquelle les populations prises en charges sont constamment exposées. Elle représente l'horizon à l'aune duquel la progression de l'individu est régulièrement évalué. Dans ce contexte, la recherche d'emploi est l'un des devoirs que les personnes assistées doivent honorer, afin de faire preuve de leur autonomie vis-à-vis de la société. Il s'agit dans cesse de «montrer à la société qu'on se démène pour trouver un emploi». Affirmer que l'on peut s'en sortir seul ou avec l'aide de son entourage, c'est donc attester de sa capacité d'autonomie.

D'autres personnes optent pour une posture d'«adaptation au réel», soit en re-voyant leurs prétentions initiales à la baisse, soit en considérant toute nouvelle offre comme une opportunité afin d'optimiser leurs chances de s'en sortir seules. Il s'agit plutôt de jeunes, qui acceptent difficilement leur statut et les représentations négatives qui lui sont liées.

«...en fait, il faut juste un salaire. Ce n'est pas obligé de trouver un travail qui nous fait plaisir... moi je voulais trouver dans le stylisme, mais bon, c'est difficile. Là j'ai trouvé un contrat à Carrefour. Je suis caissière. Il faut juste avoir un boulot. Avec la crise, c'est pas pareil... C'est surtout le travail qu'il faut avoir».

(Jeune femme célibataire, un enfant, en maison relais, en emploi)

Enfin, l'«engagement citoyen» permet à certains de combler leur besoin d'activités. Au-delà d'un exutoire au désœuvrement, le milieu associatif apparaît pour ces personnes comme un moyen de se détourner des institutions et de leur devoir de recherche d'emploi.

«Être dans le milieu associatif, ça permet de répondre sans dire "je suis au RSA" et de dire que je fais quelque chose. Si on m'avait donné le choix dans la vie, j'aurais choisi quelque chose de pas salarié : participer à la vie, sans en avoir les contraintes, sans être utilisé à tort... J'ai toujours été active au niveau associatif. Moi j'ai l'impression d'avoir ça [le RSA] pour que je puisse faire ces actions. Ça légitime mes actions associatives en fait. Je n'ai pas l'impression d'usurper ça... c'est ce qui me permet de poursuivre là-dedans. Pour moi, participer à la vie associative, ça me fait du bien. Ça permet de se socialiser et d'avoir une relation aux autres moins dévalorisante.... vous participez à améliorer quelque chose. De ce point de vue, c'est dommage qu'on ne prenne pas en compte l'engagement associatif comme un engagement donné à la collectivité. Car ce que je fais mériterait un salaire...»

(Femme mariée en instance d'expulsion)

Le travail social entre le marteau et l'enclume

Du chapitre précédent, on pouvait conclure sur l'importance cruciale de la qualité du travail d'accompagnement, en tant qu'il régule l'équilibre entre les droits

primordiaux des personnes aidées et les devoirs qui leur incombent, à la mesure de leurs possibilités. L'écoute des personnes aidées nous montre combien cette relation est difficile. Nombre de ces personnes se plaignent en effet d'être regardées comme des «profiteurs de la société», de ne pas être entendues, d'être traitées sans respect, de se trouver confrontées à un système administratif «opaque et exigeant», etc. Cette plainte est trop souvent entendue pour relever de cas particuliers. Le risque majeur est que les personnes concernées ne fassent plus valoir leurs droits, renoncent et se marginalisent peu à peu. Le travail social d'accompagnement se trouve ainsi pris entre le marteau des solutions d'insertion trop peu nombreuses ou trop peu accessibles, et l'enclume du repli sur soi où peuvent se réfugier les personnes qui ressentent l'aide comme inefficace ou humiliante. L'opinion publique sur laquelle s'ouvre le chapitre suivant n'est certainement pas consciente de ce paradoxe de l'importance et de la difficulté du travail social.

Confronter les perceptions de l'assistance aux réalités observées

De longue date on s'est interrogé sur les conséquences réelles ou supposées de l'assistance, surtout lorsque celle-ci s'adresse aux personnes «valides». Longtemps, la réponse publique à leur égard a été la prison ou l'obligation de travailler. Dans sa *Fable des abeilles*, écrite au début du XVIII^{ème} siècle, citée par Bronislaw Geremek⁶⁷, Bernard de Mandeville écrit que «Personne ne se fatiguerait pour gagner la vie, s'il pouvoit faire autrement. Le besoin qui force les Hommes à se résoudre à tout souffrir, c'est celui qui consiste dans le manger et le boire. (...) sans ces besoins on ne trouveroit qui que ce soit qui voulût se donner la peine de travailler.» Mais Geremek mentionne aussi que, à la même époque, on relève de nombreux cas où les «gens du peuple (...) provoquent des bagarres et des émeutes pour défendre les pauvres menacés de réclusion». Une réaction qu'il explique par «la menace de se retrouver sans travail [qui] pèse constamment sur les masses de travailleurs salariés (...), d'où le sentiment de solidarité qui lie la population ouvrière aux mendiants». Trois siècles plus tard, les pauvres valides ne sont plus enfermés, les classes populaires n'ont plus le même rapport aux «miséreux». Le droit à l'assistance est désormais inscrit dans nos lois qui reflètent un acquis plus que séculaire de la conscience nationale.

Pourtant des questions continuent encore aujourd'hui d'alimenter le débat public. Assister des personnes aptes à l'emploi ne revient-il pas à les enfermer dans la dépendance, à utiliser à mauvais escient l'argent public, à encourager des pratiques opportunistes ? À l'inverse, dans une société où l'individualisme amène la responsabilité collective à s'effacer devant la responsabilité individuelle, l'assistance peut-elle redevenir une composante essentielle de la solidarité nationale ?

Mais qu'en pense vraiment l'opinion publique ? Comment les citoyens vivent-ils et jugent-ils la solidarité et l'assistance qui en constitue l'une des facettes essentielles ? Tenter de répondre à ces questions sera l'objet de ce chapitre, dont il conviendra de confronter les analyses à celles du chapitre précédent, qui portait sur la parole des personnes en situation de précarité, et d'en tirer d'éventuelles discordances. La parole des personnes en situation de précarité pointait «en creux» la tendance au refus, pour certains, des dispositifs d'assistance qui leur sont destinés et ouvrait la réflexion sur la notion de non-recours aux droits qui sera également le sujet de ce chapitre.

67. Geremek B., 1987, *La potence ou la pitié*, éd. Gallimard, p. 294.

Les Français sont parmi les plus solidaires en Europe

Afin de situer la parole des personnes en situation de pauvreté dans un contexte plus global, l'ONPES a demandé une étude au CREDOC pour mesurer l'opinion générale des Français sur l'assistance. Les résultats qui suivent en sont tirés. Ils sont complétés par des comparaisons européennes tirées de l'enquête menée tous les dix ans sur les « valeurs » des Européens.

Sources

L'enquête **Conditions de vie et aspirations du CREDOC** est répétée deux fois par an depuis 1979. Elle est réalisée en population générale auprès des personnes de 18 ans et plus (France métropolitaine). À chaque vague, 2 000 personnes sont interrogées en face-à-face à leur domicile selon la méthode des quotas. L'enquête porte sur les modes de vie, les comportements et les opinions de la population dans des dimensions assez variées : famille, logement, qualité de vie, inquiétudes, opinions sur les politiques publiques, etc. Elle intègre certaines questions relatives aux politiques sociales et aux personnes en situation de pauvreté.

L'enquête **European Values Study**, lancée pour la première fois en 1981, s'intéresse aux systèmes de valeurs des Européens. Elle est conduite tous les dix ans environ (quatre vagues). Elle intègre aujourd'hui quarante-sept pays. Environ 70 000 personnes ont été interrogées lors de la dernière enquête.

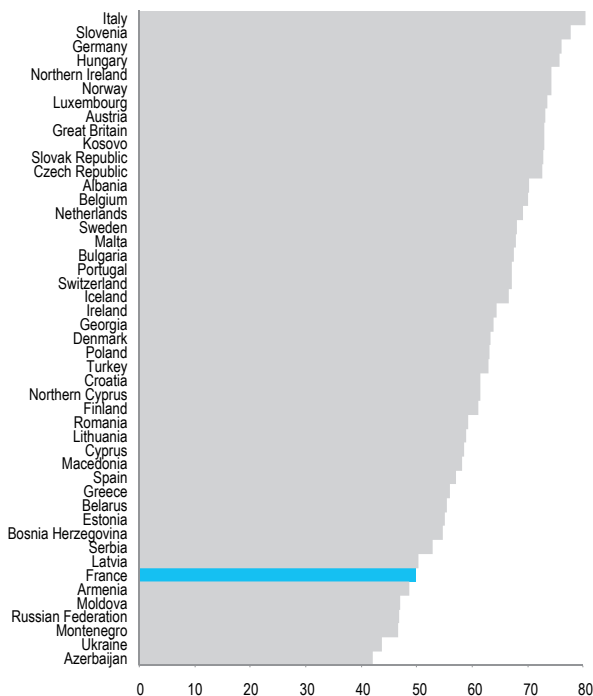
Par rapports aux autres pays d'Europe, dans la logique évoquée précédemment des droits et devoirs, les Français se montrent à la fois plus compréhensifs avec les personnes en situation de pauvreté, mais également plus exigeants par rapport à la nécessité de travailler et à la responsabilité qui incombe à chacun de subvenir à ses besoins.

Ainsi, la proportion de ceux qui pensent que « les pauvres sont paresseux ou manquent de volonté » est inférieure en France à ce qu'elle est dans de nombreux pays européens. La France est également l'un des pays où la crainte des effets déresponsabilisants des politiques sociales est la moins répandue et où il est le plus admis que les chômeurs devraient pouvoir refuser un emploi qui ne leur convient pas sans pour autant perdre le bénéfice de leurs indemnités de chômage. De ce point de vue les Français accordent une grande importance à la valeur travail – « travailler est un devoir envers la société » –, mais ils sont, en même temps, plus compréhensifs que les autres Européens vis-à-vis des difficultés du marché de l'emploi. Ils souhaitent que, dans l'idéal, chacun subvienne à ses besoins, mais si ce n'est pas possible, lorsque le marché de l'emploi ne le permet pas, ils se prononcent plus que d'autres en faveur des revenus de remplacement (graphique 1).

Cette compréhension à l'égard des attentes des personnes qui vivent en situation de pauvreté s'accompagne néanmoins d'une forte exigence en termes de devoirs vis-à-vis de l'emploi. Plus que de nombreux Européens, les Français estiment que travailler est un devoir envers la société.

Graphique 1

Proportion d'individus qui estiment que les chômeurs devraient accepter tout emploi disponible ou perdre leurs indemnités chômage (en %)



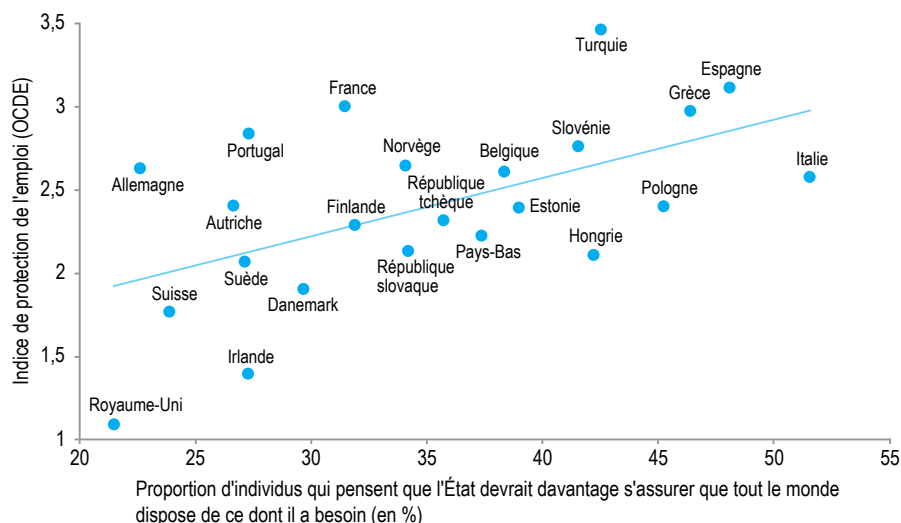
Sources : European Values Study, 2008-2010.

Le cadre institutionnel semble orienter ces opinions. On observe ainsi que les pays, comme la France ou plus encore l'Espagne, dans lesquels le droit du travail est plus protecteur à l'égard des salariés, sont aussi ceux où la compréhension envers les pauvres est plus forte. Dans ces pays, la population pense plus souvent que les personnes qui vivent dans le besoin n'ont pas eu de chance ou que la société est injuste, et elle souhaite plus qu'ailleurs que l'État prenne garde à ce que chacun ait de quoi subvenir à ses besoins. Inversement, le souhait que les individus soient davantage responsables de pourvoir à leurs besoins est plus répandu dans les pays où la protection des salariés est plus faible (Royaume-Uni, Irlande, Suède, Danemark, Suisse) (graphique 2).

Si les soupçons de fraude pèsent encore dans les représentations que les Français se font de l'aide sociale, cela n'empêche pas la grande majorité d'entre eux d'avoir de la solidarité et du rôle redistributif de la protection sociale une perception positive, qu'il s'agisse de réduire la pauvreté ou d'assurer à l'ensemble de la population un niveau de vie décent⁶⁸.

68. Caroline Guibet Lafaye et Annick Kieffer, 2012, « Interprétation et appréciation de la cohésion sociale », *L'Année sociologique*, vol. 62 n° 1, PUF.

Graphique 2

Législation du travail et demande d'intervention des pouvoirs publics

Lecture : En Espagne où l'indice de protection de l'emploi est élevé, la proportion d'individus qui pensent que l'État devrait davantage s'assurer que tout le monde dispose de ce dont il a besoin est forte (50 %), alors qu'au Royaume-Uni, à l'indice de protection de l'emploi faible est associé une faible proportion d'individus qui pensent que l'État devrait davantage s'assurer que tout le monde dispose de ce dont il a besoin.

Sources : European Values Study, 2008-2010, OCDE.

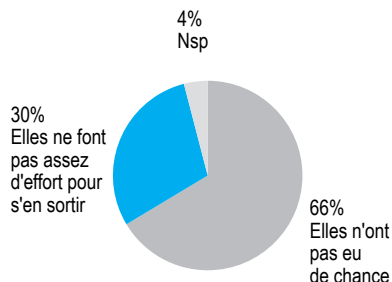
Il apparaît donc que si une partie de l'opinion française craint les effets déresponsabilisants des politiques sociales, la majorité défend l'idée que des filets de sécurité sont nécessaires, et plus encore pendant les périodes de crise économique. Ce soutien aux politiques sociales est d'autant plus notable que, pour les Français, le travail, l'autonomie et le mérite sont fortement ancrés dans leur système de valeur.

Une opinion à la fois bienveillante et méfiante

Quatre ans après le déclenchement de la crise économique et financière de l'automne 2008, les Français se déclarent particulièrement concernés par l'augmentation de la pauvreté et du chômage. Début 2012, près d'un sur deux (46 %) cite le chômage comme l'une de ses deux principales préoccupations et un sur trois (31 %) cite la pauvreté. Cette opinion incline logiquement nos concitoyens à se préoccuper des plus démunis. Ainsi, les deux tiers considèrent que la pauvreté s'explique davantage par un « manque de chance » que par un manque de volonté des plus démunis pour s'en sortir (graphique 3).

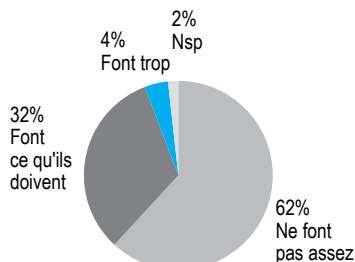
Graphique 3

Selon vous, qu'est-ce qui explique le mieux que certaines personnes vivent dans la pauvreté ?



Graphique 4

Pensez-vous que les pouvoirs publics font trop, ce qu'il faut ou pas assez pour les plus démunis ?



Sources : Enquête Conditions de vie et aspirations des Français, CREDOC début 2012.

Une très large majorité (88 %) estime en effet que les inégalités sociales progressent en France et que «les plus favorisés sont de plus en plus favorisés», alors qu'inversement «les plus défavorisés sont de plus en plus défavorisés».

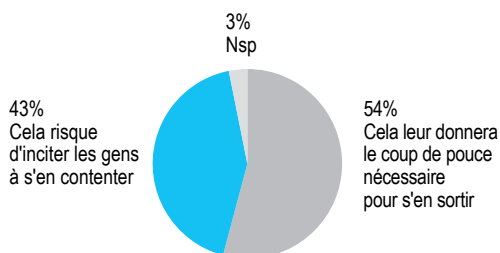
De fait, une majorité des personnes enquêtées (62 %) regrette une intervention insuffisante des pouvoirs publics en faveur des plus démunis (graphique 4). De même le baromètre annuel de la DREES indique que 63 % des Français pensent qu'il est normal que le quart du revenu national soit consacré au financement de la protection sociale (au sens large), et 20 % penchent pour un financement insuffisant⁶⁹.

Ce soutien aux politiques sociales est cependant empreint d'une relative ambivalence. Nombreuses sont en effet les personnes interrogées qui craignent que les politiques d'assistance se traduisent par des effets pervers en particulier en matière d'emploi. Le RSA illustre ces deux mouvements contraires de l'opinion : 54 % des personnes interrogées déclarent que ce revenu minimum social donne «un coup de pouce pour s'en sortir», mais ils sont près de la moitié (43 %) à penser qu'il risque également d'inciter leurs bénéficiaires à se contenter de ce dispositif sans chercher d'autres sources de revenu (emploi salarié ou activité) (graphique 5).

Ces opinions, en partie divergentes, s'expliquent largement par la dialectique entre droit et devoirs exposée précédemment dont on mesure ici comment elle irrigue les mentalités. Ainsi pour près des trois quarts des citoyens (71 %), travailler constitue un «devoir envers la société». Corrélativement, le non-travail pose question : la moitié de la population française (55 %) considère que les personnes qui ne travaillent pas tendent à devenir paresseuses et les deux tiers (67 %) estiment qu'il peut être parfois plus avantageux de se «contenter des minima sociaux» que de travailler avec un bas salaire.

69. Baromètre sur l'opinion des Français à l'égard de la santé, de la protection sociale, de la précarité de la famille et de la solidarité, *Études et Résultats* n° 821, DREES, décembre 2012.

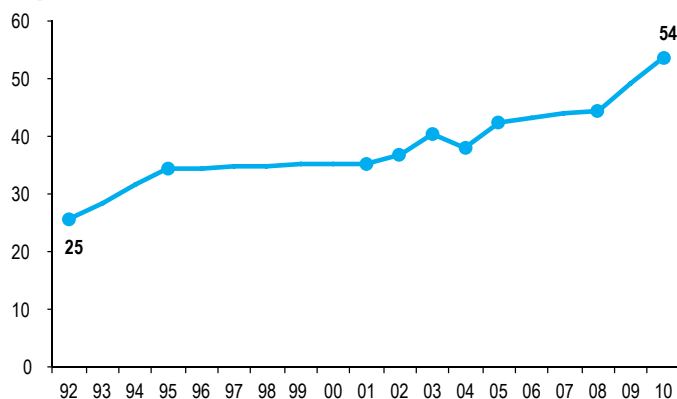
Graphique 5

Que pensez-vous du revenu de solidarité active ?

Sources : Enquête Conditions de vie et aspirations des Français, CREDOC début 2012.

Aujourd'hui, 54 % de la population estiment même qu'il y a trop de prestations familiales accordées aux plus défavorisés, contre 25 % en 1992, et ce sentiment est en forte augmentation depuis 2008 (graphique 6). On peut penser que la crise économique actuelle dont une large part de la population est victime joue ici un rôle déterminant dans ces prises de position.

Graphique 6

Part des individus qui jugent qu'il y a trop de prestations familiales accordées aux pauvres, de 1992 à 2010 (en %)

Note : Les points indiquent les années d'enquête et les traits entre chaque point sont des extrapolations linéaires entre ces deux enquêtes.

Sources : Enquêtes Conditions de vie et aspirations des Français, CREDOC-CNAF 2012.

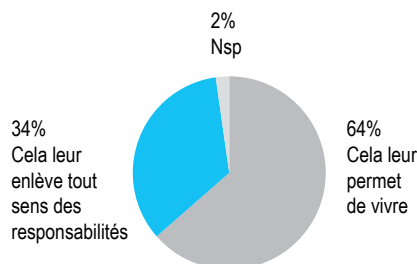
L'opinion reflète la situation économique

Sur les dix dernières années, on observe que l'opinion publique défend de plus en plus souvent la nécessité d'une intervention des politiques sociales et craint moins ses éventuels effets déresponsabilisants. Ainsi, la proportion d'individus qui

estiment que la prise en charge des familles aux ressources insuffisantes par la collectivité leur permet avant tout de vivre atteint, en 2012, son niveau record sur les trente dernières années, soit 64 % (graphique 7). Si la crainte des effets pervers des politiques d'assistance a toujours été minoritaire, il n'en reste pas moins qu'elle est plus vive en période d'embellie économique, l'opinion estimant que la situation favorable de l'emploi doit permettre aux plus démunis (souvent sans emploi) de se réinsérer sur le marché du travail.

Graphique 7

Faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes...



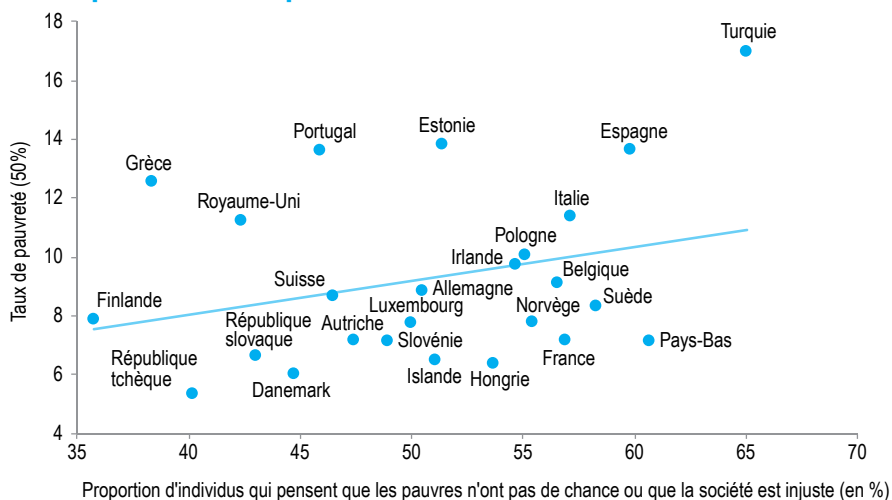
Sources : Enquête Conditions de vie et aspirations des Français, CREDOC début 2012.

De fait, l'opinion des Français sur l'assistance est traditionnellement corrélée au niveau du chômage et de la pauvreté, et va dans le sens d'une prise en charge élargie des plus démunis lorsque la conjoncture est mauvaise. Ainsi, en 2010, un Français sur trois pensait que l'État devrait davantage s'assurer que chacun dispose de ce dont il a besoin, contre moins d'un quart au début des années 2000.

On retrouve cette même tendance à un lien étroit entre conjoncture économique et opinion vis-à-vis de l'aide aux plus pauvres, dans de nombreux pays européens. Ainsi, dans ceux où la pauvreté est plus intense, le soutien à l'égard des plus démunis est davantage répandu ; c'est en particulier le cas en Turquie, en Espagne, en Italie, en Pologne, en Irlande. Inversement, dans les pays où le taux de pauvreté monétaire est plus faible, la proportion d'individus considérant que les personnes vivant en situation de pauvreté n'ont pas eu de chance (ou que la société est injuste) est plus faible (graphique 8).

Graphique 8

Taux de pauvreté et compassion



Lecture : En Espagne où le taux de pauvreté est élevé (14 %), la proportion d'individus qui pensent que les pauvres n'ont pas de chance ou que la société est injuste est importante, alors qu'en République tchèque où ce taux est beaucoup plus faible, la proportion est inverse.

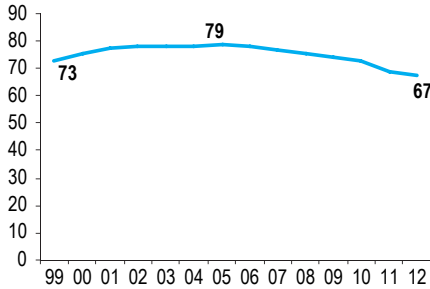
Sources : European Values Study, 2008-2010, OCDE.

L'influence de la conjoncture sur l'opinion en Europe peut également être illustrée à partir du lien entre niveau du chômage, revenu de remplacement et reprise d'emploi. Ainsi dans les pays où le taux de chômage est élevé, la crainte des effets pervers de l'assurance chômage est moins forte. En France, en Grèce, en Espagne, en Turquie, en Pologne, en Irlande et en Finlande – où le chômage est important –, la proportion d'individus estimant que les chômeurs devraient accepter tout emploi disponible sous peine de perdre leurs indemnités de chômage est plus faible dans la moyenne des pays européens ; réciproquement, dans des pays où le chômage est limité comme en Norvège, au Luxembourg, en Autriche ou aux Pays-Bas, l'opinion publique souhaite plus souvent que des sanctions soient mises en place envers les chômeurs qui refusent des emplois vacants.

In fine, sur le long terme, alors qu'au cours de ces dernières années le débat a pu se focaliser sur les effets supposés pervers de la solidarité publique, l'opinion semble plutôt avoir évolué en sens inverse. Aujourd'hui, moins nombreux sont ceux qui pensent qu'il est plus avantageux de percevoir les minima sociaux que de vivre avec un bas salaire (67 % en 2012, contre 79 % en 2004) (graphique 9) ; de même, la proportion de ceux qui estiment que beaucoup de chômeurs pourraient retrouver un emploi s'ils le voulaient vraiment a décru entre 2002 et 2012, passant de 71 % à 58 % (graphique 10). De fait la critique des effets déresponsabilisants des minima sociaux s'est atténuée progressivement tout au long de la dernière décennie.

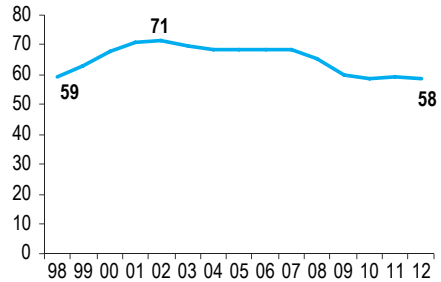
Graphique 9

Proportion d'individus qui de 1999 à 2012 estiment qu'il est parfois plus avantageux de percevoir les minima sociaux que de travailler avec un bas salaire (en %)



Graphique 10

Proportion d'individus qui de 1998 à 2012 estiment que s'ils le voulaient beaucoup de chômeurs pourraient retrouver un emploi (en %)

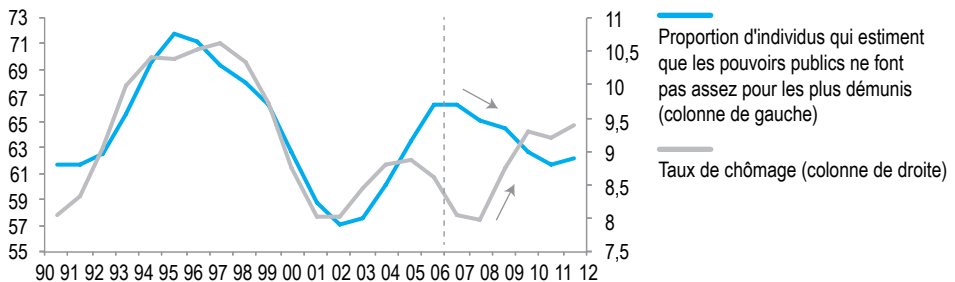


Sources : Enquêtes Conditions de vie et aspirations des Français, CREDOC 2012.

Néanmoins il semble que, en dépit de la crise actuelle et de ses conséquences sociales, les discours tenu ces dernières années sur le supposé impact négatif de l'assistance, ne soit pas resté sans influence sur ce schéma traditionnel. En effet, certains indicateurs pointent, au cours des cinq dernières années, une relative déconnexion entre cette volonté d'une intervention publique élargie et le vécu d'une période de basse conjoncture. La proportion de ceux qui considèrent que les pouvoirs publics ne font pas assez pour les plus démunis, qui jusqu'en 2007 suivait les évolutions du taux de chômage, s'est orientée à la baisse entre 2008 et 2012 (-4 points) (graphique 11). Le soutien au RSA s'est légèrement effrité depuis deux ans (-3 points depuis 2010), à l'instar de la propension à évoquer le manque de chance pour expliquer la pauvreté (-3 points depuis 2009). Ces évolutions sont de faible ampleur, mais elles sont convergentes et à ce titre interpellent sur le sens des modifications de l'opinion publique en fonction des débats qui traversent la société. On ne peut en effet exclure l'hypothèse que les discours récents aient contribué à une certaine stigmatisation des « assistés ».

Graphique 11

Rapport entre perception de l'action publique et situation de l'emploi de 1990 à 2012



Sources : Enquêtes Conditions de vie et aspirations des Français, CREDOC 2012 et INSEE traitements CREDOC.

La réalité du non-recours contredit le soupçon d'abus généralisés

Les Français ne sont pas, dans leur ensemble, hostiles à l'assistance. Toutefois, selon l'état de la situation économique, ils peuvent plus ou moins craindre d'éventuels abus et se méfier de ses supposés effets pervers. La crise les a rendus à la fois plus solidaires⁷⁰ et plus méfiants. Quant aux personnes elles-mêmes, elles peuvent, face aux difficultés qu'elles rencontrent, se décourager, voire abandonner toutes démarches d'insertion ou de recherche d'emploi. À cette représentation ambivalente de l'assistance, il convient d'opposer deux réalités :

- d'abord l'ampleur du phénomène de non-recours peut refléter en partie le refus, par les bénéficiaires, de la condition d'assisté ;
- ensuite la grande mobilité des personnes qui reçoivent le RSA contredit l'image de situations figées dans la dépendance.

Le non-recours, une réalité de grande ampleur

L'étude du non-recours permet en partie de répondre à l'interrogation sur le soupçon d'abus. Les travaux disponibles montrent que le montant des abus, voire des fraudes, lorsqu'ils existent, sont très inférieurs à celui des aides sociales non perçues, ce que l'on appelle le non-recours⁷¹. Ce terme, selon la définition de la Caisse nationale des allocations familiales, désigne « l'ensemble des personnes qui, pour de multiples raisons, n'accèdent pas aux droits ou prestations sociales, financières ou non financières, auxquels elles peuvent avoir accès »⁷².

La notion de non-recours n'est pas nouvelle. Elle a émergé dans les années 1970 au sein des caisses d'allocations familiales (CAF) pour caractériser les difficultés d'accès aux dispositifs sociaux⁷³. C'est à cette période que furent introduits des critères de ressources pour certaines prestations (l'allocation de salaire unique devenue le complément familial), ou visant de nouvelles populations (extension des aides au logement aux personnes âgées, mise en place d'allocations aux personnes handicapées). Cette évolution amena les CAF à repenser leurs relations avec les allocataires, un ciblage trop important des publics selon les dispositifs

70. Même si, paradoxalement, ils estiment – on l'a vu au début de ce chapitre – que la solidarité recule dans le pays. On peut regretter – ou craindre – qu'il en soit ainsi tout en se déclarant personnellement favorable à davantage de solidarité.

71. Odenore, 2012, *L'envers de la « fraude sociale », le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte.

72. Voir également Marie-Pierre Hamel et Philippe Warin, 2010, « Non-recours », in Laurie Bousquet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^e éd., p. 383 ; Philippe Warin, 2006, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble ; Antoine Rode, 2010, « Le "non-recours" aux soins des populations précaires. Constructions et réceptions des normes », thèse pour le doctorat de science politique, dirigée par Philippe Warin, Grenoble, I.E.P./Université de Grenoble et Marie-Pierre Hamel, 2009, « Les politiques d'accès aux droits sociaux. Entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté, une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni », thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Pierre Muller, Sciences Po Paris. Voir également le rapport 2012 du gouvernement au Parlement sur la pauvreté en France : www.onpes.gouv.fr.

73. Antoinette Catrice-Lorey, 1976, « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle », *Revue française des affaires sociales*, vol. 30, n° 4, p. 127-137.

étant un des facteurs explicatifs du non-recours, comme l'a rappelé le dernier rapport du gouvernement au Parlement sur la pauvreté en France.

L'exemple du RSA

Si l'on s'en tient au RSA, principale prestation d'aide sociale, les données disponibles montrent l'importance du non-recours (tableau 4).

Tableau 4

Non-recours au RSA

	Nombre estimé d'éligibles	Nombre effectif de bénéficiaires	Taux de non-recours (Enquête)
RSA socle seul	1 825	1 168	36 %
RSA socle et activité	307	206	33 %
RSA activité seul	1 437	460	68 %
Ensemble	3 569	1 834	—

Sources : Enquête quantitative RSA 2011, DARES, exploitation CNAF.

Le non-recours concerne deux tiers des allocataires potentiels du RSA activité. Cela peut s'expliquer en partie par le fait qu'il s'agit d'une prestation nouvelle. Mais il ne se limite pas au RSA, même s'il est particulièrement important pour cette prestation⁷⁴. En 2011, 68 % des ménages éligibles aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité n'ont pas fait valoir leurs droits, et il en était de même pour 53 à 67 % des personnes éligibles à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)⁷⁵. En ce qui concerne les aides facultatives, délivrées localement aux allocataires de minima sociaux, les taux de non-recours semblent également très élevés. Les études de l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services montrent que le taux de non-recourants est toujours supérieur à 10 %⁷⁶.

Il ne s'agit pas non plus d'un phénomène spécifiquement français. Les travaux de l'OCDE⁷⁷ montrent qu'en moyenne le non-recours oscille selon les pays entre 20 et 40 % pour les dispositifs observés.

En conséquence pour une prestation donnée le non-recours engendre des «non-dépenses» bien supérieures au montant estimé de la fraude pour ces mêmes

74. Pour plus d'information sur ce point voir le rapport 2012 du gouvernement au Parlement sur la pauvreté en France.

75. Chiffres cités par le rapport du groupe de travail « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux » sous la responsabilité de Bertrand Fragonard, en vue de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012 (http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_et_recommandations_groupe_de_travail_Acces_aux_droits_biens_essentiels_minima_sociaux_couv.pdf).

76. Odenore, 2012, *op. cit.*

77. Virginia Hernanz, Franck Malherbet, Michele Pellizzari, 2004, « Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, mars.

prestations. Le manque à percevoir des ménages est estimé à 5,7 milliards d'euros pour le RSA, auquel il conviendrait d'ajouter 300 à 400 millions d'euros non versés au titre de la CMU-C et 330 millions au titre de l'ACS⁷⁸. Ces chiffres sont à comparer aux estimations de fraudes au RSA chiffrées par la Cour des comptes en 2010 à 3,6 % des prestations versées (soit un montant de l'ordre de 240 millions d'euros, ce chiffre incluant les « trop perçus » liés à des retards de déclaration de la part des allocataires).

Tout se passe donc comme si les personnes susceptibles de recourir à l'aide sociale s'en abstenaient et faisaient don à la collectivité du montant de ce non-recours. Parallèlement, ce manque à gagner des bénéficiaires constitue aussi un manque à gagner pour la collectivité : en termes de consommation des personnes concernées, et donc de croissance économique, ou d'une plus grande difficulté de ces personnes à se consacrer à une recherche d'emploi.

Si cette réalité était davantage connue par l'opinion publique, serait-elle susceptible de modifier de manière sensible les représentations sociales de l'assistance ? Rien n'est moins sûr, car c'est le principe d'une aide inconditionnelle qui est aujourd'hui contesté par une partie de cette opinion publique. En fait, le non-recours illustre moins un « don » au reste de la société que les difficultés auxquelles se heurtent les allocataires potentiels. Trois raisons sont habituellement avancées : l'insuffisance d'information, la crainte de la stigmatisation, le caractère incertain de l'aide apportée.

Le non-recours involontaire

Ce n'est pas seulement, ni même principalement, par choix éthique que les personnes concernées ne font pas les démarches nécessaires pour faire valoir leurs droits. Le « droit aux droits » n'est pas automatique⁷⁹. C'est pourquoi l'un des objectifs de la loi de 1998 de lutte contre les exclusions était de permettre un accès effectif aux droits pour tous.

La volonté d'améliorer l'accès aux droits donna aussi l'occasion d'expérimenter des formes de coopération entre les institutions. Comme lors d'un signalement précoce des impayés de loyer par les bailleurs sociaux aux caisses d'allocations familiales, de sorte qu'elles puissent déclencher des aides d'urgence en attendant que les prestations légales soient régularisées. C'était aussi le cas lors de la mise en place des commissions d'action sociale d'urgence (CASU) pour coordonner les interventions des différents organismes d'aide d'urgence et dépasser ainsi les clivages institutionnels dans la relation d'aide. Malheureusement, ce fut un échec, car cela aurait remis en cause l'autonomie des associations dans leurs modes d'intervention, ainsi que le caractère discrétionnaire de certaines aides d'urgence.

78. Rapport de B. Fragonard pour la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2012, *op. cit.*, p. 27.

79. Jean-Michel Belorgey, 2008, « La part des usagers », in Michel Borgetto et Michel Chauvière (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, p. 121-126.

Dans le cadre des travaux du Comité national d'évaluation du RSA publiés fin 2011, une étude de la Caisse nationale des allocations familiales analyse le non-recours au RSA⁸⁰. Elle montre qu'il est «plus important pour les couples (62%) que pour les personnes seules. Les couples, en particulier lorsqu'ils n'ont pas d'enfant, peuvent en effet avoir le sentiment de mieux arriver à se débrouiller financièrement" (mutualisation des dépenses, économies d'échelle sur les dépenses de logement, etc.). (...) Avoir des enfants fait diminuer le taux de non-recours pour chaque composante du RSA. Ainsi, le taux de non-recours passe de 52 % pour les foyers sans enfants à 47 % pour ceux ayant un enfant. L'hypothèse peut être faite que les familles avec enfants, notamment celles éligibles à la composante socle du RSA, sont pour la majorité déjà en relation avec les caisses d'allocations familiales et donc probablement mieux informées sur leurs droits».

Aujourd'hui, l'accès des populations précaires aux dispositifs auxquels ils ont droit devient un axe prioritaire qui incite les acteurs, tant locaux que nationaux à lutter contre le non-recours. Permettre aux personnes d'accéder à leurs droits suppose cependant d'identifier les populations concernées pour mieux les informer, et de mettre en place des dispositifs d'accompagnement plus individualisés.

Des expériences sont menées dans ce sens par des collectivités locales attentives aux problèmes sociaux et à l'innovation sociale⁸¹. Ainsi des baromètres du non-recours ont été mis en place, dans la continuité des Points d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux (PARADS), créés au milieu des années 2000 à l'initiative de la Direction générale des affaires sociales, qui visaient à réunir, sur un territoire donné, intervenants sociaux et associations dans un objectif d'accès aux droits. L'idée est aujourd'hui reprise, mais cette fois-ci orientée sur le non-recours. La fonction de ces baromètres est d'abord d'identifier (et si possible de quantifier) les situations de non-recours à partir de l'expérience des travailleurs sociaux et permettre d'élaborer collectivement des solutions.

Ces outils restent néanmoins à l'état d'expérimentation, la lutte contre le non-recours ne disposant pas d'obligations précises. Celle-ci peut cependant avoir un effet d'entraînement sur les professionnels et les acteurs locaux afin d'agir plus efficacement dans ce domaine. Ils permettent d'avancer collectivement dans la connaissance des situations et de repérer ce qui ne fonctionne pas dans le recours aux droits, au lieu – comme c'est trop souvent le cas – de se retrancher sur la responsabilité personnelle des bénéficiaires potentiels.

80. Sophie Cazain, Pauline Domingo, Violaine Fernandez, Magali Le Tiec, Isabelle Siguret, 2012, «Études sur le revenu de solidarité active», *Dossiers d'études* n° 156, CNAF, octobre.

81. Voir par exemple Grenoble, Angers, Paris ou Saint-Étienne-du-Rouvray, dans l'agglomération de Rouen.

Le non-recours volontaire : désir d'autonomie, crainte d'être mal jugé

D'autres personnes renoncent à leurs droits en toute connaissance de cause, parce qu'elles estiment pouvoir se débrouiller seules ou parce qu'elles sont réticentes à entrer dans une relation d'assistance : stratégie d'évitement de procédures jugées bureaucratiques, inévitables ou inquisitoires, crainte d'être discriminé ou stigmatisé, refus du statut associé à la perception d'une allocation. Ainsi comme l'indique Sophie Cazain, « par rapport aux bénéficiaires [du RSA], les non-recourants déclarent davantage qu'ils s'en sortent financièrement, et moins souvent qu'ils s'imposent des restrictions. En outre, ils ont plus souvent puisé dans leurs économies pour s'en sortir, ce qui sous-entend qu'ils en avaient encore. Enfin, les non-recourants expriment moins fréquemment le sentiment d'être pauvres (42 % contre 62 % des bénéficiaires⁸²) ».

Nous sommes donc aux antipodes de la démarche utilitariste, calculatrice et intéressée, prêtée volontiers à ceux qui recourent à l'aide sociale. Tous les revenus ne se valent pas, même pour les personnes en situation financière difficile, et ceux issus du travail sont préférés à ceux issus de l'assistance. L'estime de soi y gagne et la collectivité aussi, puisque, ce faisant, elle économise des sommes considérables. Ce type de comportement est loin de celui de l'*homo œconomicus* invoqué par certains économistes d'inspiration libérale qui postulent à un modèle d'agents à la rationalité financière, alors que les individus développent des formes de rationalité plus complexes, articulant les dimensions matérielles et symboliques, le court et le moyen terme, l'expérience antérieure.

Mais il n'y a pas que le désir d'autonomie qui peut pousser au non-recours. Ce peut être aussi l'humiliation face à ceux qui sont de l'autre côté du guichet. Même si des aménagements, sans doute nécessaires meilleur accueil, meilleure information, etc.), ont été ou pourraient être apportés, l'assistance dans ses formes classiques continuera de susciter chez ses bénéficiaires, des réactions globalement négatives, si l'on ne change pas la nature même du droit assistantiel. Certes, depuis deux décennies, des formes renouvelées d'assistance ont été créées afin de répondre à de nouveaux besoins (minima sociaux, dispositifs d'insertion). Il semble pourtant qu'elles aient plutôt échoué à transformer le rapport de l'utilisateur à l'assistance.

L'expérience relatée par les personnes bénéficiaires des aides sociales met en évidence plusieurs points difficiles. D'abord le passage obligatoire : la prescription sociale opérée par les travailleurs sociaux, les procédures d'instruction, l'intrusion répétée dans la vie des personnes, la nécessité sans cesse renouvelée de justifier ses choix, le sentiment d'être sous tutelle, sont souvent cités comme motifs de non-recours par les personnes elles-mêmes. Plus encore, les allocataires ressentent qu'ils n'ont pas systématiquement droit à l'instruction de leur demande, ce qui renvoie à la nature du droit à l'assistance qui est bâti sur le besoin individuel, nécessitant, en particulier pour les mesures extra-légales, le diagnostic d'un tiers. Les

82. Sophie Cazain *et alii*, 2012, « Études sur le revenu de solidarité active », *op. cit.*, p. 57.

mesures d'insertion, par exemple, visant des publics ciblés, impliquent une série d'étapes préalables à l'accès aux droits : diagnostic, tri, orientation, contractualisation, et donc des « médiateurs sociaux ». Ces procédures créent un sentiment de disqualification, des réactions de méfiance, de repli, de résistance face à des approches professionnelles perçues comme illégitimement intrusives. La réponse des bénéficiaires potentiels peut être alors d'éviter autant que possible ces situations.

Autre motif de non-recours, le fait que l'appréciation du besoin est souvent basée sur des normes implicites, dominées par une vision du minimum vital. Il est encore difficile de reconnaître des besoins et des droits liés aux loisirs, à la culture, voire à la formation. Cela renvoie à une autre caractéristique du droit à l'assistance. Droit non contributif – même si les allocataires du RSA, comme tous les bénéficiaires d'aide sociale, contribuent à son financement par le biais de la TVA ou des accises –, il se monnaie implicitement en normes comportementales. On peut noter, tout particulièrement, le rejet parfois violent des secours du conseil général liés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou aux procédures jeunes majeurs, qui amène les professionnels à transformer des demandes d'aide liées à une insuffisance budgétaire en proposition de « prévention », pour que « ça marche »⁸³. C'est le paradoxe d'une collectivité désignée comme « chef de file » de l'action sociale, responsable de l'insertion, qui n'a aucun fonds généraliste d'aide mais seulement des fonds fléchés (ASE, FAJ, FSL⁸⁴).

Un référent normatif central s'est imposé au fil du temps : le parcours individualisé d'insertion, la motivation, l'adhésion à un projet. Les admissions en hébergement ou l'entrée en PLIE (programme local d'insertion par l'économie) sont conditionnées à cette capacité à formuler un projet. C'est la traduction de la logique d'activation généralisée par les programmes européens dans le cadre des politiques d'insertion dans l'emploi. Cette « norme capacitaire » est ainsi devenue un mode de catégorisation des publics, alors même que souvent les conditions macro-économiques ne sont pas réunies pour que ce référentiel de responsabilité individuelle puisse être considéré comme socialement acceptable et efficace, surtout pour des populations en situation économique, sociale ou psychique défavorable. Cette norme d'identité, définie exclusivement par le travail, invalide toutes préférences ou utilités individuelles.

Troisième et dernière limite au recours à l'assistance : le caractère incertain et ponctuel de l'aide apportée. L'assistance n'est qu'un droit subsidiaire, et non un droit objectif pour la personne. Il existe un décalage entre les motifs de recours aux secours financiers (le déficit structurel de ressources, l'impossibilité d'absorber la moindre dépense imprévue) et la réponse ponctuelle et incertaine, conçue pour des « accidents budgétaires » limités. D'autant que cette réponse se heurte parfois à l'épuisement des fonds dédiés (l'enveloppe FSL, par exemple, est régulièrement

83. Le même « bricolage » peut s'effectuer de l'autre côté du guichet, le demandeur s'abritant derrière un besoin « légitime » pour obtenir une aide sociale destinée à autre chose. Voir Serge Paugam, 2004, *La disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté*, PUF, coll. Quadrige (1^{ère} éd. 1991).

84. Respectivement « aide sociale à l'enfance », « fonds d'aide aux jeunes », « fonds de solidarité logement ».

épuisée en milieu d'année). Entre la demande et l'attribution éventuelle, la situation du bénéficiaire peut s'être détériorée.

Au total, on relève un risque de culpabilisation des bénéficiaires. La reconnaissance sociale, préalable à la reconnaissance de soi comme sujet de droit, est mise à mal par les coûts sociaux et symboliques de la demande. Énoncé souvent en termes de dégradation de l'image de soi, de perte d'estime de soi, le sentiment d'invalidation peut aller jusqu'à la culpabilisation.

La politique de contrôle des caisses d'allocations familiales

Le contrôle des bénéficiaires du RSA s'inscrit dans le cadre des instructions reçues par les organismes chargés de ce dispositif. D'une façon générale, la politique dite de « maîtrise des risques » est déterminée par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) selon une méthodologie et un niveau de réalisation d'objectifs annuels qui s'appliquent à l'ensemble du réseau. Au-delà de ce socle national, des compléments locaux peuvent être apportés dans la limite des moyens humains, juridiques et techniques disponibles. Ils figurent dans une convention annuelle spécifique signée avec le département.

Le contrôle des bénéficiaires de RSA fait l'objet d'un plan départemental qui prend en compte une analyse des risques au plan national et local, ainsi que les orientations nationales en matière de maîtrise des risques. La détermination des cibles et des objectifs de contrôle, intégrés à l'offre de service de base, est arrêtée par les organismes chargés du RSA après avis du département.

Le plan de retenu comporte des contrôles systématiques de multi-affiliation des bénéficiaires au moyen du répertoire national des bénéficiaires. Déployé depuis 2008, il regroupe dans un seul fichier national tous les fichiers des CAF, des contrôles sur pièces, des contrôles sur place, des croisements systématiques des fichiers des organismes gestionnaires avec la Direction générale des finances publiques, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), Pôle Emploi.

La densité des contrôles (volume et nature) est arrêtée annuellement sur la base des dispositions fixées dans les plans nationaux de maîtrise des risques. Les organismes chargés du RSA établissent chaque année un bilan de l'exécution du plan de contrôle transmis au conseil général.

La politique de contrôle des CAF ne se limite pas aux seuls allocataires du RSA. Pour l'ensemble des CAF et des prestations, un peu plus de 42 % des faits générateurs ont été contrôlés en 2011, pour un objectif de 30 % fixé initialement. Au cours de cette même année, le taux de contrôle des faits générateurs ciblés sur la lutte contre la fraude s'élève à 17,4 %, soit le double de l'objectif initial. Les opérations de contrôle ont produit un résultat financier d'un milliard d'euros environ, en progression de 14,6 % par rapport à 2009. La détection des indus par contrôle représente, en 2011, plus du quart des indus constatés, pour un montant de 618,5 millions d'euros, soit 0,9 % de l'ensemble des prestations directes versées ; les rappels de prestations correspondent à une proportion à peine inférieure (0,6 %).

La politique de contrôle de la branche Famille repose sur un corps de contrôleurs composés de 626 agents, en 2011. Au cours de cette même année, 250 000 contrôles sur place ont été effectués, soit une moyenne de 400 par agent. Les vérifications sur place et sur pièces ont permis de détecter 15 000 fraudes pour un montant de 101,5 millions d'euros qu'il convient de rapprocher des 65 milliards de prestations versées (soit 0,15 %).

Le taux de détection des fraudes pour 100 000 allocataires est passé de 58,6 à 131,4 entre 2007 et 2011 et le taux de fraude ayant donné lieu à sanction s'est élevé, en année terminale, à 87,4 %. Une expérimentation originale a été conduite dans dix-sept CAF pour mieux comprendre les caractéristiques des différents dossiers frauduleux. Ces analyses peuvent donner lieu à un contrôle de dossiers présentant des caractéristiques comparables.

Sources : Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2009-2012.

L'observation des mobilités individuelles contredit l'idée d'une installation dans l'assistance

Une autre possibilité de rendre compte de l'absence d'installation des allocataires des minima sociaux dans les dispositifs d'assistance réside dans l'analyse de leurs trajectoires.

En se fondant sur les données utilisées pour le suivi conjoncturel des allocataires du RSA de l'ensemble des régimes, à l'exception de la CCMSA, soit la quasi-intégralité des allocataires, la CNAF fournit un premier éclairage intéressant⁸⁵ sur ces trajectoires. Fin 2011, le RSA a été versé à environ 2 millions de foyers résidant en France. Près de 1,57 million bénéficiaient du RSA socle et 464 000 du RSA activité. Au total, la prestation couvrirait environ 4,33 millions de personnes, dont les 380 000 conjoints et 1,92 million d'enfants ou autres personnes à charge.

En France métropolitaine, environ 1,83 million de foyers bénéficiaient du RSA fin décembre 2011. Or, le nombre de foyers ayant perçu le RSA au moins un mois entre janvier et décembre 2011, s'est élevé à 3 millions, soit 1,64 fois plus que l'effectif mesuré en fin d'année, ce qui traduit la relative mobilité de ces publics.

L'activité professionnelle des allocataires du RSA

Contrairement à une idée reçue, nombre d'allocataires du RSA occupent un emploi. Selon la CNAF, «fin décembre 2011, près de 800 000 foyers bénéficiant du RSA comptent au moins une personne – l'allocataire ou son conjoint – en emploi. Dans 87 % des cas il s'agit d'une activité salariée. Dans certains foyers, l'allocataire et son conjoint exercent tous les deux une activité professionnelle. Ce sont donc environ 860 000 personnes qui occupent un emploi salarié ou non salarié fin 2011, soit 36 % de l'ensemble des allocataires et conjoints bénéficiant du RSA» (S. Cazain, I. Siguret, *L'e-ssentiel* n° 120, mars 2012). Mais cet emploi ne procure pas à leur ménage un niveau de vie leur permettant de sortir du seuil de pauvreté. Dans tous ces cas, le RSA, qui vient compléter le revenu d'activité de ces ménages de travailleurs pauvres, constitue un encouragement à travailler, et non pas, comme le soutiennent quelques-uns, une incitation à ne pas travailler.

L'échantillon national des allocataires de minima sociaux de la DREES permet quant à lui d'analyser le taux de renouvellement des allocataires de plusieurs prestations minimales couvrant des personnes d'âge actif mais appréhendées soit par un critère de pauvreté monétaire, soit de handicap, soit de durée de chômage.

Le tableau 5 montre que les taux de renouvellement sont très variables d'une prestation à l'autre. Les facteurs institutionnels, la situation du marché du travail et les caractéristiques des différentes catégories d'allocataires interagissent pour expliquer ces écarts. Le taux est particulièrement faible pour les personnes qui perçoivent

85. S. Cazain, I. Siguret, 2012, «Les allocataires du RSA fin 2011», *L'e-ssentiel* n° 120, mars.

Tableau 5

Renouvellement de la population des allocataires d'âge actif de moins de 60 ans en 2010 (en %)

	RSA socle non majoré/ RMI	RSA socle majoré / API	AAH taux d'incapacité de 80 % ou plus	AAH taux d'incapacité de 50 à 79 %	ASS
Taux d'entrée	34	54	8	18	40
Taux de sortie	29	53	6	10	35
Taux de renouvellement	32	54	7	14	38

Lecture : Pour le RSA socle non majoré, le nombre d'entrées représente 34 % du nombre total d'allocataires inscrits en fin d'année et le nombre de sorties représente 29 % du nombre total d'inscrits fin 2009.

Sources : DREES, ENIAMS.

l'AAH, notamment celles qui ont les taux d'incapacité les plus élevés. Cela renvoie bien sûr à leurs graves difficultés pour intégrer l'emploi, même à travers des dispositions et un accompagnement spécifiques. L'importance relative du taux de renouvellement des allocataires du RSA majoré découle en partie des conditions de son attribution. Remplaçant l'API, la perception de cette allocation est limitée dans le temps (un an ou trois ans à compter du fait générateur). Une partie des sortants passe alors dans le RSA socle *stricto sensu*. Pour celui-ci, le taux de renouvellement, de l'ordre du tiers, est quasiment équivalent à ce qu'il était pour le RMI, et un peu inférieur à ce qu'il est pour l'ASS, couvrant une population plus homogène constituée principalement d'hommes, ouvriers, licenciés économiques des secteurs industriels en déclin.

Cette première approche peut être complétée par une mesure plus complète des flux d'entrée, de sortie et de passage entre dispositifs. Ces mouvements sont l'expression des multiples transitions qui caractérisent les trajectoires des allocataires, au-delà du clivage entre les permanents et les sortants. Parmi ces derniers, les situations sont parfois si précaires qu'elles exposent à un retour rapide dans un dispositif d'assistance.

À partir du panel des allocataires (PANAME), composé de personnes appartenant à un foyer ayant perçu des allocations au cours d'une période donnée, la CNAF a reconstitué les trajectoires à onze mois des bénéficiaires du RSA présents dans ce dispositif en janvier 2010 (graphique 12).

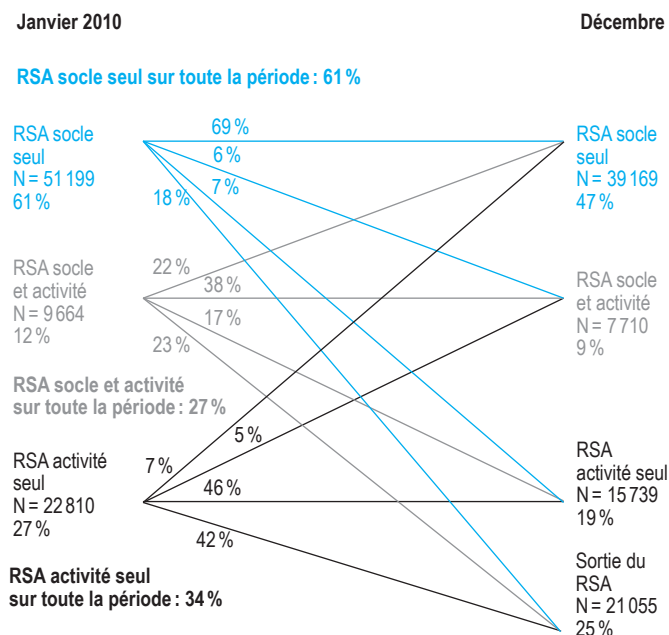
Les individus percevant le RSA socle se distinguent très sensiblement de ceux ayant perçu l'une des deux autres composantes de la prestation par leur relative stabilité : 61 % d'entre eux le perçoivent tout au long de l'année, contre 34 % des titulaires du RSA activité et 27 % de ceux relevant initialement du RSA socle et activité. Pourtant, ce groupe a connu des changements de situations puisque, en fin de période, 18 % de ceux qui le composent sont sortis du RSA et 13 % sont passés dans l'une des deux autres composantes, ce qui traduit une reprise d'activité.

Les trajectoires des personnes relevant initialement du RSA activité sont marquées par une proximité plus grande avec le marché du travail, comme l'atteste les situations en décembre 2010 : 46 % relèvent encore du RSA activité (34 % l'ont perçu sur toute la période) et 42 % n'ont plus de droit au RSA, ce qui peut découler d'un changement dans leur situation familiale. Le faible taux de passage au RSA socle (7 %) traduit une dégradation de leur situation liée à la perte de leur emploi et à l'absence ou à la faiblesse de couverture du régime d'assurance chômage. De même, la permanence, voire le retour dans le RSA activité après une brève interruption, montre une sorte de cantonnement dans des emplois de faible qualité dont la rémunération ne permet pas une sortie véritable du dispositif d'assistance, compte tenu de la situation familiale.

La situation des individus relevant du RSA socle et activité est plus volatile : si 23 % sont sortis du RSA en décembre 2010 et 17 % sont passés dans la composante activité seule, 22 % ont basculé dans le RSA socle.

Graphique 12

Les trajectoires des allocataires du RSA entre janvier et décembre 2010



Lecture : Parmi les bénéficiaires du RSA en janvier 2010, 61 % sont au RSA socle seul en janvier (soit 51 199 bénéficiaires). Parmi ceux-ci, 69 % d'entre eux sont toujours au RSA socle seul en décembre, 6 % perçoivent le RSA socle et activité en décembre, 7 % le RSA activité seul et 18 % ne perçoivent plus de RSA onze mois plus tard. 61 % des allocataires du RSA socle seul le restent pendant onze mois consécutifs.

Sources : S. Cazain *et alii.*, 2012, « Études sur le revenu de solidarité active », *Dossier d'étude* n° 156, CNAF, octobre.

La prise en compte des caractéristiques individuelles des allocataires montre que la persistance dans le dispositif, notamment dans le RSA socle, croît sensiblement avec l'âge. De plus, les trajectoires se différencient sensiblement selon le type de ménage : les individus en couple sortent plus que les personnes seules, notamment les hommes, ou les familles monoparentales. Cela pose la question des formes d'accompagnement approprié qui peuvent être proposées. Il n'est pas certain que les facteurs défavorables qui entravent la sortie, tels que l'âge et la charge d'enfant, mais sans doute aussi l'état de santé et les difficultés de mobilité, puissent être traités dans le cadre d'un accompagnement individuel centré sur « les freins à l'emploi ». La démarche de l'insertion sociale comme mode d'accès à des droits sociaux doit pouvoir être pleinement mise en œuvre en vue de restaurer l'autonomie des personnes.

Par ailleurs, le RSA semble organiser des transitions fragiles, voire incertaines, qui illustrent le maintien d'une partie des bénéficiaires dans des situations peu favorables à l'égard du marché du travail. Malgré ses limites pour renseigner sur les reprises d'emploi, le panel de la DREES apporte des éclairages complémentaires. Il permet de cerner une partie du devenir de ces allocataires, au-delà de la seule estimation de taux annuels de sortie selon les dispositifs. De plus, portant sur la période 2002-2010, il est possible de mettre en relation les taux annuels de sortie et la situation du marché du travail⁸⁶.

On note ainsi qu'une fraction non négligeable des sortants d'un minimum social d'âge actif sont inscrits à Pôle Emploi en fin d'année, certains étant indemnisés, d'autres non, d'autres encore percevant le RSA activité. Toutes ces situations illustrent les positions précaires sur lesquelles peuvent déboucher les sorties des allocations sociales. L'analyse de l'évolution des taux de sortie au cours des années 2000 pointe l'incidence de l'amélioration du marché du travail du début 2006 à la fin 2007 pour les bénéficiaires du RMI et de l'API. Réciproquement, la détérioration de la conjoncture économique en 2008 se traduit par un net recul des taux de sortie. Pour les titulaires de l'ASS, les taux de sortie, particulièrement sensibles aux changements institutionnels permettant les départs pour carrière longue à partir de 2005, se dégradent en 2009 en relation avec la hausse du chômage des personnes de plus de 50 ans. Pour les bénéficiaires de l'AAH, l'influence de la situation économique est très limitée.

86. DREES, 2012, *Minima sociaux et prestations sociales en 2010*.

Quelques illustrations des dynamiques sociales des allocataires du RSA

Sur 100 allocataires de l'ASS fin 2009, 65 le sont toujours fin 2010, 4 ont basculé dans un autre minimum social et 31 sont sortis des minima sociaux. Parmi ces derniers, la moitié sont inscrits à Pôle emploi, dont 3 perçoivent des indemnités chômage.

Sur les 100 allocataires du RSA socle non majoré fin 2009, 71 le sont toujours fin 2010, 4 ont basculé dans un autre minimum social et 25 sont sortis des minima sociaux. Parmi les sortants, 9 sont inscrits à Pôle emploi (3 perçoivent des allocations chômage et 3 le RSA activité). Qu'ils soient inscrits ou non comme demandeurs d'emploi, 9 sortants perçoivent le RSA activité.

Sources : DREES

L'examen des trajectoires individuelles des allocataires d'âge actif permet également de préciser les phénomènes de persistance et de récurrence dans les minima sociaux, au cours de la période 2001-2008, pour ceux qui ont perçu l'une de ces prestations en décembre 2009 (tableau 6).

Tableau 6

Trajectoires des allocataires de certains minima sociaux de 2001 à 2008

	RSA socle non majoré	RSA socle majoré	ASS	AAH	RSA activité seul
Nombre moyen d'années passées dans les minima sociaux	3,7	3,1	3,0	6,2	1,5
Part d'allocataires de décembre 2009 qui n'ont jamais perçu un minimum social (%)	19,4	23,9	26,5	4,2	52,9
Part d'allocataires de décembre 2009 qui ont perçu un minimum social chaque année (%)	15,8	9,4	14,1	51,6	2,2

Sources : DREES traitements ONPES.

En moyenne, les bénéficiaires du RSA socle non majoré présents en décembre 2009 ont été pris en charge dans l'un des minima sociaux (RMI-API, ASS ou AAH) 3,7 ans entre 2001 et 2008. Cette durée est sensiblement la même pour les titulaires de l'ASS (3 ans) et pour les allocataires du RSA majoré (3,1 ans). En revanche, elle est beaucoup plus importante pour les personnes qui percevaient l'AAH fin 2009 (6,2 ans).

S'il existe bien un groupe d'«allocataires permanents» ayant touché l'une ou l'autre de ces prestations (ou la même) chaque année au cours de la période étudiée, on note qu'il est relativement réduit pour le RSA socle non majoré (15,8 %) et pour l'ASS (14,1 %), quasi résiduel dans le cas du RSA activité (2,2 %), alors qu'il est important pour l'AAH (51,6 %). En élargissant l'approche à une durée d'au moins six

ans sur la période de référence, la proportion d'allocataires passe à 31,8 % pour les allocataires RSA socle et celle relative aux titulaires de l'ASS à 24 %.

À l'inverse, parmi ces différents groupes d'allocataires présents en 2009, la proportion de ceux qui ne sont pas passés dans les minima sociaux oscille entre un cinquième et un quart pour le RSA socle et l'ASS. Elle est très réduite parmi les titulaires de l'AAH, et supérieure à la moitié parmi ceux qui perçoivent le RSA activité.

La diversité des populations allocataires des prestations minimum ne se résume donc pas à leurs seules caractéristiques individuelles ou aux états à travers lesquels on peut les appréhender à un moment donné. Leurs trajectoires sont également variées et portent la marque des facteurs institutionnels qui président à l'ouverture et à l'arrêt des droits, non seulement dans le champ des prestations concernées, mais aussi dans les autres domaines de la protection sociale. Prestation de dernier recours, le RSA, comme le RMI avant lui, remplit différentes fonctions et accueille des populations dont la situation (âge, état de santé, etc.) les met en lisière des prestations de nature proche. De plus, ces trajectoires subissent l'influence importante de la situation économique : variations conjoncturelles ou évolutions structurelles. Dans ces conditions, l'opposition binaire souvent avancée entre les bénéficiaires qui stagneraient dans un minimum social et ceux qui en sortent est bien trop sommaire : il faut mieux caractériser les allocataires durables, ceux dont le nombre et la durée de passage par la prestation sont limités, et ceux dont les passages sont multiples, même s'ils ne sont pas nécessairement durables. Par ailleurs, le devenir des sortants doit être mieux appréhendé pour déceler les trajectoires particulièrement précaires. Celles-ci peuvent d'ailleurs revêtir plusieurs formes selon qu'il s'agit de la stabilisation dans un emploi à temps partiel ou d'une succession d'emplois à durée limitée marquée par des alternances avec le chômage, déclaré ou non.

Promouvoir une vie digne et autonome

Face à la pauvreté et à l'exclusion, les Français montrent une réelle compassion, estimant que la solidarité publique doit veiller à les secourir. Pourtant, la crise et les menaces sur l'emploi teintent cette sympathie d'une crainte, celle du recours abusif et de la dépendance. Le chapitre qui précède aura permis d'opposer à ces craintes les réalités du non-recours et celles des parcours des personnes aidées qui attestent que le choix de la dépendance n'est que très rarement volontaire et qu'il faut au contraire s'appuyer sur une volonté générale de «s'en sortir».

Dans ce dernier chapitre, l'ONPES se risque, au-delà de la seule observation, à ouvrir des pistes ayant pour but d'accentuer la fonction «habilitatrice»⁸⁷ de l'aide publique. Comment faire en sorte qu'elle serve mieux le dessein originel de l'assistance républicaine : reconnaître la dignité fondamentale de tous les membres de la société et promouvoir leur autonomie afin qu'ils puissent vivre dignement et participer à la vie sociale.

Ce chapitre comporte quatre parties distinctes :

- Dans une sorte de récapitulation des chapitres précédents, l'accent est mis sur le travail d'assistance, au cœur du lien social.
- L'importance décisive du travail d'accompagnement des personnes aidées et sa difficulté conduisent ensuite à réfléchir à l'amélioration du cadre assistantiel dans lequel il opère. Quelles leçons tirer des enquêtes et des expériences pilotes ?
- Aussi adapté que soit le cadre de l'assistance, il ne peut réussir à lui seul le pari de l'autonomie. Il faut aussi compter sur le marché du travail, s'agissant de l'autonomie des personnes aidées d'âge actif. Comment mieux diversifier les issues vers l'activité et l'emploi ?
- On ne peut au final évacuer la question des moyens publics consacrés à l'assistance. Leur insuffisance actuelle doit être considérée dans le cadre général du financement de la protection sociale.

Le travail d'assistance au cœur du lien social

Comment réduire la distance entre des perceptions qui demeurent soupçonneuses face au risque de déresponsabilisation et une réalité marquée par le souci des personnes précaires de se soustraire autant que possible à la stigmatisation et à la dépendance ? Les réponses relèvent à la fois de la pratique courante de

87. Traduction du mot anglais «*empowerment*».

l'assistance, comme tâche ou travail social, et de l'image véhiculée auprès de l'opinion sur l'assistance par les responsables publics qui gèrent son budget. Pratique sociale ou enjeu d'un discours public, l'assistance devrait être décrite et comprise comme un moyen essentiel de tisser du lien social.

Pour rompre avec des pratiques parfois stigmatisantes, l'assistance comme action sociale devrait viser à restaurer, ou à maintenir, l'autonomie des bénéficiaires, tout en veillant à ce que soient respectées les normes et conditions qui encadrent les prestations fournies. Le volet autonomie et le volet contrôle sont donc difficilement séparables. Mais ils se déclinent de façon particulière lors de la mise en œuvre des prestations. L'agent du guichet peut aider, accompagner ou, au contraire, renvoyer un demandeur parce que son dossier n'est pas complet. Cela vaut encore davantage lorsque l'on passe de l'assistance en général – protection sociale – à l'aide sociale en particulier. Les membres des équipes pluridisciplinaires du RSA, comme auparavant ceux des commissions locales d'insertion du RMI, peuvent moduler la manière dont la relation d'assistance générale – droits et devoirs – se décline localement ou à l'égard de tel groupe de personnes.

L'asymétrie de la relation entre celui qui demande et celui qui accorde, la façon dont cette relation est mise en œuvre, peuvent retirer aux personnes qui sollicitent l'aide tout potentiel d'action propre. Cela revient à dénier à l'assistance aux plus démunis sa signification première : adjoindre nos forces aux leurs. Il peut s'agir de forces matérielles au sens large, mais aussi de capacités intellectuelles ou de compétences, afin d'accomplir une tâche que la personne assistée ne peut réaliser seule. Chacun, dans la limite de ses capacités, apporte son concours, fût-il limité.

La relation de coopération devient parfois relation de dépendance, quand la personne aidée ne peut compter sur ses propres forces pour ses besoins quotidiens. Mais, même dans ce cas, la relation doit viser à rendre la plus grande autonomie possible ou, à défaut, la dignité à la personne. La personne assistée participe, dans la mesure de ses possibilités, à l'activité de l'assistant.

Mais les choses changent lorsque, d'une relation entre deux activités, l'assistance évolue vers une relation entre une activité et une passivité, ou une relation entre un dévouement – une activité qui soutient – et une instrumentalisation de cette activité par celui qui la reçoit. Ce risque a été largement contenu par la création de certaines pratiques d'accompagnement dans le travail social. Tout en impliquant des acteurs aux forces différentes, elles rétablissent un équilibre dans la relation d'assistance. Nous sommes passés, selon le mot d'Isabelle Astier, « du travail sur autrui au travail avec autrui »⁸⁸. Un travail qui consiste à « aider les usagers à se (re) mobiliser pour conquérir ou recouvrer leur autonomie », c'est-à-dire à reconnaître « l'individu comme un sujet actif » et à compter sur « sa volonté de s'en sortir ».

88. Isabelle Astier, 2009, « Les transformations de la relation d'aide dans l'intervention sociale », *Informations sociales*, n° 152, p. 52-58.

L'accusation d'assistanat prend à revers cette conception en émettant un double soupçon : l'allocataire est accusé de passivité – il perd toute autonomie – ou de manipulation – il profite du système. Ce risque existe d'autant qu'il peut être encouragé, ou, à tout le moins, toléré par l'institution : les agents du service public de l'emploi peuvent avoir tendance à laisser dans l'ombre les demandeurs d'emploi de longue durée auxquels ils ne savent quoi proposer ; les travailleurs sociaux peuvent se demander que faire d'allocataires du RSA âgés, sinon les laisser gérer un état de précarité. Mais l'usage idéologique de la notion d'assistanat, et même la construction politique de cette notion, consistent à dénoncer le risque de passivité/manipulation comme l'essence de l'assistance, et non comme un simple risque. Comme une certitude et non comme une possibilité. C'est la distinction fondamentale qui existe entre assistance et assistanat.

Assister possède une deuxième signification : être le spectateur d'une action ou d'un discours. En ce sens, l'activité n'est plus chez celui qui assiste, mais chez celui que l'on regarde agir. Ce deuxième sens de l'assistance est fondamental. Car la pratique complète de l'assistance suppose ce que l'on pourrait appeler un renversement : il ne s'agit pas seulement de prêter ses forces à quelqu'un, mais aussi de lui prêter attention, d'assister à son action, de lui permettre d'agir et d'être un acteur sur une scène publique, de reconnaître que nous sommes prêts à l'écouter.

Pour que l'assistance redevienne ou demeure une relation, il faut d'abord l'individualiser. L'assisté est une personne singulière, avec sa vie propre, ses convictions, sa morale, ses désirs, sa capacité créatrice. La relation d'assistance ne se réduit pas à pallier un manque d'autonomie pour se nourrir, travailler, se loger, mais aussi à faire en sorte que la personne retrouve sa puissance propre de travail ou d'expression de soi, redevienne un citoyen dans la sphère publique. Il faut ensuite, et simultanément, reconnaître la relation d'assistance comme une fonction centrale de la société. François Dubet rappelle combien « le travail social est aussi un travail de production des rapports sociaux »⁸⁹.

Institutionnaliser la relation d'assistance est donc tout aussi important que son individualisation. Sans quoi nous pourrions courir le risque évoqué par Jacques Delors et Michel Dollé : « L'individualisation croissante de nos sociétés remet en question [le] fonctionnement de l'État social. La réticence des individus à entrer dans des solidarités institutionnalisées affaiblit la participation aux institutions intermédiaires, notamment syndicales, et conduit à une participation intermittente et instable aux choix démocratiques »⁹⁰. Cette institutionnalisation peut se faire par le biais d'une institution publique, ou par l'encadrement public des relations d'assistance qui relèvent des bonnes volontés des associations ou d'autres institutions privées, de sorte que soit reconnue l'importance de l'assistance – créatrice de liens sociaux – pour toute la société.

89. François Dubet, 1979, « Le travail social, la dépendance et la sociologie », *Langage et société*, vol. 9, p. 15.

90. Jacques Delors, Michel Dollé, 2009, *Investir dans le social*, Paris, Odile Jacob, p. 9.

L'accompagnement vers l'autonomie : un autre cadre pour le travail social

Si le travail d'accompagnement se trouve au cœur du lien social instauré par l'assistance, la nécessité de son « institutionnalisation » doit conduire à réfléchir aux pistes d'amélioration de l'assistance.

Une première piste concerne le cadre national de l'assistance. Elle invite à mettre davantage l'accent sur des droits objectifs, universels, ceux-là même qui ont présidé à la construction du système de protection sociale au sortir de la Seconde Guerre mondiale. De ce point de vue, les prestations familiales, les allocations personnalisées au logement, dont on connaît l'impact important dans la lutte contre la pauvreté, ne sont pas considérées comme stigmatisantes par leurs allocataires. Dit autrement, il s'agirait de promouvoir un droit automatique, qui, même s'il demeure conditionné à un niveau minimum de revenu – ce qui requiert de signaler toute modification dans la composition du ménage et dans les revenus perçus –, évite aux allocataires de devoir justifier leur demande par des considérations personnelles.

Une seconde piste concerne l'assistance initiée au plan local. Les territoires se prêtent à un retour vers des actions moins ciblées, plus « généralistes ». Leurs limites, le risque de dispersion, sont connues. Mais elles ont l'avantage de viser avant tout le droit commun, apparaissant donc moins stigmatisantes du point de vue des personnes aidées. Les expériences de terrain suggèrent qu'il est possible d'élargir et de faire ainsi se rencontrer les divers publics éligibles à certaines actions, comme dans l'expérience des « paniers solidaires » ou du « Pass culture » réa- lisée au centre communal d'action sociale de Grenoble (encadré).

Des expériences locales d'accès aux droits

Les « paniers solidaires » sont des paniers de fruits et légumes produits localement et distribués dans toutes les Maisons des habitants, des lieux associatifs. Le coût du panier est modulé selon trois tarifs, en fonction du niveau de ressources, ce qui les rend accessibles aux familles à faibles revenus comme à celles à ressources moyennes. Cette formule expérimente un nouveau modèle social et économique au regard, par exemple, des distributions alimentaires. La fabrication et la distribution hebdomadaire des paniers dans les maisons des habitants sont devenues des moments de rencontre et d'échange entre catégories sociales qui d'ordinaire se croisent ou se méconnaissent. Par ailleurs, cette formule constitue un soutien économique des petits producteurs locaux et met en œuvre un principe de redistribution qui mixe une participation du consommateur, une péréquation entre ménages et un apport de la collectivité.

Quant au « Pass culture », il vise à promouvoir l'accès à une offre culturelle pour tous les publics grâce à un abonnement, modique ou gratuit (selon le niveau de ressources), donnant accès à plusieurs dizaines de spectacles dans l'année dans la presque totalité des grands équipements culturels de la ville. Il s'agit d'encourager la mixité sociale, de favoriser l'échange et le lien par l'organisation de sorties collectives et d'encourager les réponses aux besoins de loisirs et de culture dans l'aide sociale aux ménages à faibles ressources, tout en leur offrant un large choix.

Sources : Élisabeth Maurel, 2013, « L'assistance dans le cadre de la solidarité nationale », Actes du séminaire organisé de juin à octobre 2012, ONPES.

Une troisième piste invite à réduire, autant que possible, le rôle de la prescription sociale discrétionnaire. Deux formules sont envisageables :

- D'abord, la promotion de prestations à déclenchement automatique, sans instruction sociale, comme c'est le cas par exemple pour « l'allocation municipale d'habitation », expérimentée à Grenoble, qui s'adresse aux ménages en situation de précarité financière logés dans le parc privé. Cette prestation vise à rapprocher le taux d'effort des ménages entre parc privé et parc social et se base sur un calcul du « reste à vivre » ; mais surtout, le choix des allocataires se fait directement à partir des fichiers de la caisse d'allocations familiales. Lorsqu'un déclenchement automatique de la mesure n'est pas possible, le repérage de l'éligibilité est fait par des professionnels, avec des portes d'entrée multiples, au-delà des seules entrées sociales, sans enquête ni justificatifs. Le système repose sur la confiance faite aux intervenants, et le libre choix du ménage. Un autre exemple qui allège la procédure d'attribution réside dans le programme « Malin », d'aide à la nutrition infantile, piloté au niveau national par la Croix Rouge. L'entrée des familles dans le programme peut se faire à partir des services sociaux et des consultations de PMI, mais aussi à partir des crèches, des maternités, des pédiatres, des associations... Ce dispositif ne privilégie pas un circuit de distribution spécifique des produits de nutrition infantile auprès des populations pauvres, mais au contraire un système de chèques utilisables partout en grande surface. Des actions d'information et d'accompagnement sont proposées en complément, sans constituer une condition d'accès à ces produits.
- Aller vers des formes de redistribution plus structurelles et à effets durables. Ainsi, dans le domaine de la précarité énergétique, une « plateforme multi-partenaire » a permis d'opérer un rapprochement entre professionnels du social et professionnels de l'habitat afin d'offrir aux ménages en situation de précarité énergétique une triple réponse combinée : accompagnement budgétaire, éducation à la consommation, aménagement de l'habitat dans le cadre d'une politique de développement durable. Cette plateforme a permis de faire émerger de nouveaux publics « invisibles » dans les dispositifs sociaux, notamment des classes moyennes fragilisées, des petits propriétaires, des étudiants, et d'apporter à plusieurs milliers de ménages des solutions plus durables.

Assistance, insertion et marché du travail

Les politiques d'assistance ne peuvent fonctionner en vase clos. C'est encore plus vrai avec la prégnance d'un chômage structurel que la crise a accentué, comme avec la permanence d'un dualisme sur le marché du travail en France, où les difficultés pour sortir d'un emploi précaire pour accéder à un emploi stable et de qualité sont plus importantes que dans d'autres pays.

La rareté de l'offre d'emplois contribue à la disqualification des précaires

Lorsque la conjoncture économique se détériore durablement, comme ce fut le cas en 2008/2009, et comme cela semble devoir être le cas en 2013, il ne faut pas seulement aider au maintien des actifs occupés dans leur emploi, même si cette priorité est très importante. Il faut aussi accroître les possibilités d'accès à une activité pour prévenir une disqualification supplémentaire des personnes déjà éloignées de l'emploi, notamment au chômage depuis plus d'un an.

En période de destruction d'emploi, on ne peut se contenter de mettre les personnes en difficulté sous la contrainte de rechercher « activement » un emploi. Leur faire le reproche de ne pas en trouver, c'est exiger d'elles quasiment l'impossible. Certes, à tout moment des emplois disparaissent ou se créent, et même un solde négatif n'implique pas que les personnes en recherche d'emploi ne puissent être embauchées. Il existe un certain nombre d'offres non pourvues, de l'ordre de 200 000 à 300 000 selon la conjoncture. Mais penser que des personnes relevant de l'aide sociale – souvent chômeurs de longue durée, de faible qualification, ou ayant des enfants à charge – pourraient, dans une conjoncture de dégradation de l'emploi, l'emporter sur des demandeurs d'emploi disposant d'atouts visibles nettement plus importants, c'est évidemment se leurrer.

Les effets des refus réitérés (ou des non-réponses à des candidatures) peuvent être dévastateurs et persuader les personnes précaires qu'elles n'ont aucune chance de s'en sortir, et qu'elles resteront dans cette situation de dépendance. En outre, désormais, la grande majorité des déclarations d'embauche concernent des CDD de moins d'un mois (65 % en juillet 2012), alors qu'en juillet 2007 – avant la crise –, ce taux n'était que de 44 %⁹¹. Or, un emploi très court peut amener à renoncer au RSA, et obliger les personnes à refaire ensuite les démarches pour qu'il soit rétabli. Il n'est donc pas étonnant que dans ces conditions la recherche d'emploi se fasse moins pressante.

Dans ce contexte, les emplois aidés, l'accompagnement et la formation deviennent un recours essentiel pour qui souhaite retrouver son autonomie. Or, le nombre de contrats aidés n'a pas toujours été ajusté à l'évolution du chômage. Plutôt que de vouloir imposer des heures de travail aux allocataires du RSA relevant de l'accompagnement professionnel, mieux vaudrait leur proposer des emplois aidés accompagnés d'une formation ou d'une validation des acquis de l'expérience. L'apport des entreprises d'insertion par l'activité économique mérite à cet égard d'être souligné. En volume, les emplois qu'elles proposent ne sont pas une panacée face à l'insuffisance de l'offre d'emplois « de droit commun ». Mais en tant que passerelle entre le chômage et l'acquisition d'une compétence reconnue dans une communauté de travail, elles constituent un segment important de construction des parcours d'insertion. À condition de s'appuyer davantage sur la formation et de bénéficier de la validation des compétences, ce rôle de passerelle pourrait être considérablement amplifié.

91. Sources : ACOSS.

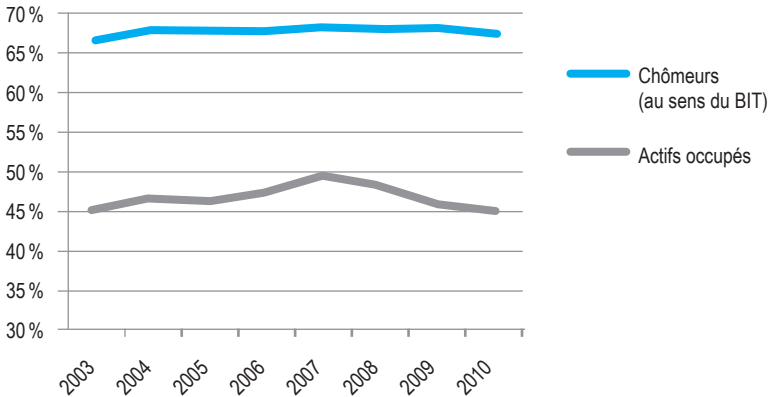
RMI puis RSA socle, troisième étage de l'indemnisation du chômage

Les allocataires des prestations d'assistance risquent d'être considérés par l'opinion publique comme étant sans emploi et n'en recherchant pas. On a vu d'ailleurs que les personnes précaires avaient intériorisé ce risque au point de s'abstenir parfois d'accéder à leurs droits.

Pourtant, cette représentation d'une oisiveté délibérée est très largement erronée. Parmi les personnes de 15 ans ou plus en situation de pauvreté, et qui ne sont ni retraitées ni étudiantes, plus des deux tiers sont en emploi (au moins un mois au cours des six derniers mois) ou en recherche d'emploi⁹² (graphique 13). La proportion de ceux qui étaient en emploi a progressé durant la période où le chômage reculait. Ainsi, en 2004, cette proportion était de 46,1 %, contre 48,8 % trois ans plus tard (correspondant à 200 000 personnes pauvres supplémentaires en emploi). Une progression liée au fait que, au cours de la même période, le taux de chômage pour l'ensemble de la population a nettement reculé (passant de 8,9 % à 8 %) tandis que le nombre d'emplois progressait de 800 000. Non seulement les personnes d'âge actif en situation de pauvreté sont pour près de la moitié d'entre elles en emploi, mais cette proportion progresse lorsque l'emploi s'améliore (et inversement). Ce n'est donc pas par choix que la plupart d'entre elles sont sans travail, mais du fait du manque d'emploi.

Graphique 13

Situation des personnes de 15 ans et plus* en situation de pauvreté au regard de l'emploi



* ni retraitées ni étudiantes

Sources : INSEE, enquête revenus fiscaux et sociaux.

92. Chômeurs au sens du BIT, c'est-à-dire n'ayant pas travaillé du tout au cours de la semaine précédant l'enquête, recherchant activement un emploi et disponibles dans les 15 jours pour l'occuper.

Il en est de même pour les allocataires du RSA, quoique dans une moindre proportion. Fin 2010, 36 % d'entre eux étaient en emploi⁹³, mais souvent un emploi temporaire (43 %) ou/et à temps partiel (53 %). Les trois quarts (78 %) souhaitent travailler davantage. Une part importante de ceux qui n'ont pas d'emploi en recherchent un : en 2010, c'était le cas des deux cinquièmes des adultes en situation de pauvreté et de 72 % des allocataires du RSA⁹⁴.

En période de récession, sauf si les revenus du ménage progressent et lui évitent de tomber sous le seuil de pauvreté, le RSA constitue le dernier filet de sécurité pour ceux qui ne sont pas indemnisés ou arrivent au terme de leur indemnisation. Il en est de même lorsque les règles d'indemnisation se durcissent. Le RSA socle constitue, donc *de facto*, le « troisième étage » de l'indemnisation⁹⁵, après l'assurance chômage et l'ASS ou lorsque ces droits ne sont pas ouverts⁹⁶. En volume, le RSA joue d'ailleurs un rôle plus important que l'ASS. Courbe du chômage et courbe des allocataires du RMI/API/RSA évoluent dans le même sens (graphique 14), même si la deuxième courbe est un peu différente de la première, tous les chômeurs n'étant pas éligibles aux minima sociaux.

Être en emploi ne suffit donc plus à protéger de la pauvreté. Pour les personnes en situation de pauvreté, l'accès à l'emploi se fait souvent par le biais d'un emploi de mauvaise qualité (temporaire ou à temps partiel) qui, contrairement à ce qui peut se passer pour les jeunes en insertion, ne constitue pas une transition vers des emplois de meilleure qualité. Dans le cas des personnes en situation de pauvreté, ce parcours professionnel ascendant est loin d'être la règle, comme en témoigne le suivi des allocataires percevant le RSA activité en janvier 2010⁹⁷ : onze mois plus tard, 7 % d'entre eux ne percevaient plus que le RSA socle (ils avaient perdu leur emploi), 5 % le RSA socle et activité (ils avaient gardé un emploi de mauvaise qualité ou/et avaient vu leur situation familiale empirer) et 46 % demeuraient toujours au RSA activité. Bénédicte Galtier avait fait le même constat à propos des salariés à temps partiel⁹⁸ : commencer un parcours professionnel à temps partiel est un handicap. Cela vaut en particulier pour les femmes : les emplois féminins (serveuse, caissière, femme de chambre, femme de ménage, assistante maternelle) permettent difficilement d'acquérir un savoir-faire professionnel valorisable.

Pour que l'accompagnement vers l'emploi devienne un tremplin vers des parcours professionnels ascendants, il conviendrait de prendre à bras le corps, dans la durée, la question des travailleurs pauvres, Il s'agit d'une tâche de longue haleine

93. Philippe Briard, 2012, « La situation des bénéficiaires du RSA sur le marché du travail fin 2010 », *Dares Analyses*, mars.

94. Les deux chiffres ne sont pas comparables : dans le premier cas, il s'agit de chômeurs au sens du BIT, dans le deuxième cas (RSA) de déclarations des intéressés.

95. Voir Jean-Luc Outin, 2008, « Le RMI et l'indemnisation du chômage », in Michèle Lelièvre, Emmanuelle Nauze-Fichet (dir.), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, éd. La Découverte.

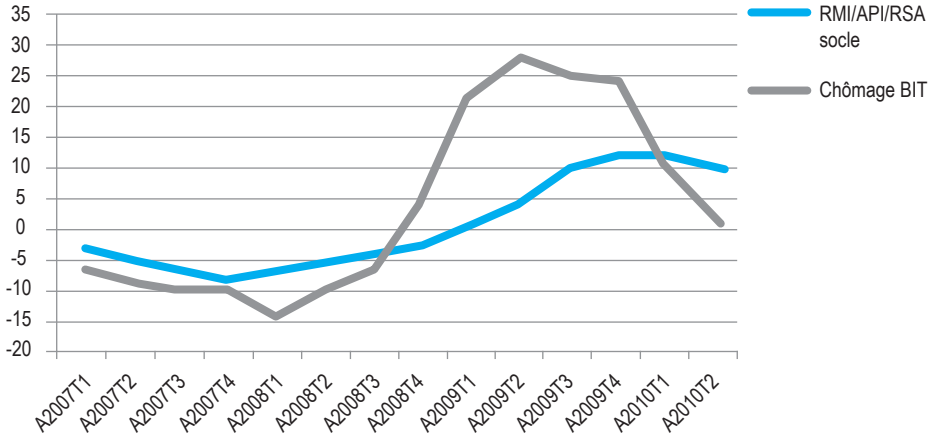
96. Il faut avoir cotisé au moins cinq ans au cours des dix dernières années, ce qui écarte de fait tous les jeunes, qui sont également souvent les moins fréquemment indemnisés par l'assurance chômage faute d'avoir suffisamment cotisé.

97. Voir Cazain S. et al., 2012, « Études sur le revenu de solidarité active », *op.cit.*, p. 44 et suivantes.

98. Galtier B., 1999, « Le temps partiel est-il une passerelle vers le temps plein ? » *Économie et statistique*, n° 321-322.

Graphique 14

Évolution du nombre de bénéficiaires du RMI, de l'API ou du RSA socle et du nombre de chômeurs au sens du BIT (en glissement annuel et en %)



Lecture : Entre le 4^e trimestre 2008 et le 4^e trimestre 2009, le nombre de chômeurs au sens du BIT a augmenté d'environ 20 points alors que le nombre d'allocataires RMI/API/RSA n'a lui augmenté que de 9 points.

Champ : France métropolitaine.

Sources : CNAF, INSEE.

qui concerne autant les pouvoirs publics que les partenaires sociaux. Mais à défaut de l'entreprendre dans la durée, ce qu'on nomme insertion professionnelle pour les personnes éloignées de l'emploi risque de n'ouvrir que vers la précarité.

L'accompagnement vers l'emploi : personnalisé et global

La crise amplifie les difficultés des personnes sans expérience professionnelle ou n'ayant connu que l'alternance entre chômage et emplois précaires. Pour elles, dont beaucoup de jeunes et de femmes, la paupérisation risque de se transformer en forme durable d'exclusion. On sait que plus le chômage perdure, plus il devient difficile d'en sortir. Les employeurs regardent en effet avec suspicion les candidats dont le parcours est marqué par le chômage de longue durée : le fait qu'ils ne trouvent pas « preneur » sur le marché du travail serait un signal qu'il existe peut-être un vice caché, qu'il est possible que le candidat ne soit pas à la hauteur. Du côté des demandeurs d'emploi, perdre le contact durablement avec l'emploi, c'est voir ses qualités professionnelles s'éroder et son réseau de relations⁹⁹ se réduire, voire disparaître.

99. Mark Granovetter dans *Le marché autrement, les réseaux dans l'économie*, éd. Desclée de Brouwer, Paris, 2000, a mis en évidence la « force des liens faibles », principalement des réseaux de connaissances liées au travail (liens faibles), alors que les liens forts (la famille et les amis proches), en général issus du même milieu, constituent un réseau relationnel bien moins étendu.

Certes, l'assistance ne suffit pas à rompre l'enchaînement précarité/dépendance/marginalisation, mais elle freine ou bloque le processus et, si elle est complétée par une formation et/ou un accompagnement, elle peut faciliter le retour à l'emploi. C'est en ce sens que l'assistance est un investissement social. Elle n'est sans doute pas une panacée et, si elle rend parfois possible une « sortie par le haut », elle peut aussi échouer à redonner l'autonomie souhaitée aux personnes concernées. Mais même dans ce cas, la main tendue par la société permet à ceux vers lesquels, probablement, nulle autre main ne se tendrait spontanément, de vivre dignement et d'éviter la honte et la souffrance de devoir vivre l'exclusion.

De nombreux travaux ont porté sur l'impact des incitations financières, des mécanismes de contrôle et de contrepartie, du suivi/accompagnement des allocataires, sur le niveau de recours à l'assistance. Mais des facteurs autres que strictement économiques peuvent expliquer les comportements des individus. Leurs décisions ne sont pas influencées par la seule perception d'une allocation, mais aussi par d'autres facteurs que les évaluations ont du mal à prendre en compte, comme l'isolement qui rend le retour à l'emploi plus difficile.

Comme l'a montré un rapport sur « Les effets du RSA sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires »¹⁰⁰, l'horizon temporel des allocataires est plus court que les simulations ne le suggèrent. Ainsi, le système d'intéressement du RMI, bien que moins avantageux sur le long terme pour les allocataires revenant en emploi, apparaît plus attractif que le RSA activité. En effet, le montant perçu la première année était plus élevé avec l'intéressement qu'avec le RSA activité ce que souligne le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA. Irrationnel ? Non, car les allers-retours entre emploi et non-emploi sont particulièrement importants pour nombre d'allocataires : les retours à l'emploi sont donc fréquemment temporaires.

Tout cela ne doit évidemment pas nous amener à conclure que les incitations financières destinées à encourager le retour à l'emploi, qui misent sur le calcul et la responsabilité individuelle, sont sans effet. Le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA indique que le taux de retour à l'emploi, selon la configuration des foyers, correspond à peu près à l'ampleur des incitations financières : plus elles sont importantes, plus ce taux est élevé. La perception du RSA activité (ou socle et activité) se traduit toujours par un gain financier par rapport au RSA socle. Si cette incitation financière n'a pas toujours l'effet attendu, les causes en sont multiples.

Quand on les interroge, les personnes en situation de pauvreté espèrent majoritairement trouver un emploi et améliorer leur niveau de vie, tout en devenant autonomes. Toutefois, beaucoup d'entre elles rencontrent des obstacles pour y parvenir : formation insuffisante, problèmes de santé ou de mobilité, d'enfants à charge, enfin – et surtout – absence d'emplois accessibles localement. Une littérature abondante a analysé les comportements discriminatoires de certains employeurs par

100. Elisabeth Danzin, Véronique Simonnet et Danièle Trancart, Centre d'études de l'emploi, mars 2012.

rapport au lieu d'habitation ou à l'origine ethnique des candidats¹⁰¹. On peut penser que le fait de percevoir des prestations d'assistance aboutit au même type de « signalement ». Pour surmonter ces difficultés, une incitation financière est inopérante. Croire que certains se complaisent dans l'assistance et qu'il faudrait les contraindre à travailler, c'est se méprendre sur la réalité des aspirations de la grande majorité des personnes en situation de précarité. Qu'il y ait des cas de déviance, c'est sans doute vrai, mais ils sont l'exception plus que la règle. Il serait aberrant de sanctionner l'ensemble des personnes en difficulté pour prévenir les comportements d'un petit nombre.

Prendre aujourd'hui la mesure d'un véritable « investissement social prioritaire »

Le RMI – et le RSA aujourd'hui – est un dispositif « à géométrie variable ». Il accueille des populations hétérogènes, dont une partie peut difficilement revenir sur le marché travail. Il accueille aussi une fraction non négligeable des demandeurs d'emploi qui, du fait des défaillances structurelles du système d'indemnisation se retournent vers le RSA. Pour ces derniers, accéder à l'emploi dépend non seulement de leurs antécédents professionnels, mais aussi des modalités de leur accompagnement et de leur éventuelle discrimination sur le marché du travail.

À ces raisons pouvant expliquer les faibles taux de retour à l'emploi du RMI, certains économistes en ont ajouté une autre, déterminante à leurs yeux : allocation « différentielle », le RMI était bâti de telle sorte que tout gain d'activité réduisait d'autant le revenu d'assistance. Le RMI était donc qualifié de « trappe à inactivité » ou de « trappe à pauvreté ». Il y eut bien quelques réformes pour atténuer ce couperet que beaucoup d'analystes trouvaient dissuasifs : le cumul de l'allocation avec le revenu d'activité durant au plus un trimestre, un système d'intéressement (cumul de l'allocation et du revenu d'activité pendant quelques mois), puis une prime de retour à l'emploi furent mis en place pour rendre moins dissuasive la reprise d'un emploi, mais sans grand succès. Le RMI se révélait donc à la fois inefficace et injuste, puisqu'au lieu de récompenser ceux qui revenaient à l'emploi, il les pénalisait.

C'est dans ce contexte que le RSA fut proposé. Le revenu social est devenu dégressif : l'emploi ampute le revenu social d'un peu plus d'un tiers (38 %) du revenu d'activité. L'objectif était de résoudre ce problème de seuil : travailler devait permettre d'améliorer le montant global perçu, au lieu de voir le revenu social diminuer. En permettant aux travailleurs pauvres de compléter leur revenu, il devait permettre de réduire la pauvreté laborieuse. Des expérimentations furent lancées dans une trentaine de départements volontaires, mais de manière dispersée : tel département a expérimenté une aide à la mobilité des allocataires en milieu rural, tel autre une prime au retour à l'emploi, un troisième une aide sociale dégressive à 40 %, etc. Comme chaque terrain portait sur un assez faible nombre d'allocataires du RSA,

101. Voir par exemple Emmanuel Duguet, Yannick L'Horty et Pascale Petit, 2007, « Discriminations à l'embauche : un *testing* sur les jeunes des banlieues d'Île-de-France », Centre d'analyse stratégique.

et que chaque expérimentation, ou presque, différait, il fut à peu près impossible d'en tirer la moindre leçon, si ce n'est que, malgré les efforts déployés (information, accompagnement, démarche auprès des employeurs), le retour à l'emploi ne différait guère de la situation antérieure¹⁰². Enfin, la décision de mettre en application le dispositif sans attendre les résultats de l'expérimentation a fini par rendre inopérante une telle expérience. Pourtant, l'expérimentation avait permis de repérer les obstacles auxquels le dispositif final aurait pu remédier s'il n'avait été mis en œuvre précocement : en juillet 2009, le RMI se transformait en RSA socle sans changement, et le RSA activité était lancé dans toute la France métropolitaine, puis étendu aux DOM en 2011.

Les résultats ont montré des effets très faibles sur le retour à l'emploi par rapport à ce qui était constaté et un taux de non-recours très important. Certes, ce n'est pas en période de crise que l'on peut espérer voir les embauches augmenter. Mais, au-delà des problèmes conjoncturels, ce faible retour à l'emploi signifie clairement que les obstacles ne sont pas que monétaires. Pourtant, on vit surgir l'accusation d'« assistantat », car plutôt que de prendre au sérieux les nombreux obstacles s'opposant au retour à l'emploi, il était sans doute plus simple d'en faire peser la responsabilité sur les personnes concernées et sur l'assistance. Celle-ci fut accusée de récompenser la paresse ou d'alimenter une « préférence pour le loisir ».

La mise en œuvre du RSA, confiée localement aux conseils généraux et, pour sa partie « accompagnement professionnel », à Pôle emploi, s'est accompagnée en outre d'une très grande diversité infra-départementale. Elle a accentué le fossé entre des zones faiblement créatrices d'emplois, voire en destruction, et des zones dynamiques. Ainsi, on comptabilise 11,7 allocataires du RSA en Seine-Saint-Denis sur 100 habitants, contre 3,2 en Savoie. Une telle situation devrait appeler une politique corrective visant à renforcer l'accompagnement, les aides à l'emploi et la formation dans les territoires où se concentrent les personnes en difficulté, de sorte qu'elles disposent d'une « égalité des chances », un peu comme, dans les années 1960, lorsque furent mises en place des politiques d'aménagement du territoire qui visaient à compenser les handicaps économiques relatifs de certaines régions.

Aujourd'hui, le défi est encore plus important : il s'agit de compenser les handicaps sociaux de micro-régions où sont concentrées les populations en difficulté. Relever un tel défi n'est pas hors d'atteinte, pour peu que la collectivité y consacre les ressources nécessaires, tant éducatives que professionnelles. Cependant, dans une société où ses ressources sont comptées, opérer ces redistributions à budget constant est source de tensions, voire d'oppositions. Pour y parvenir, il faudra sans doute veiller à ce que l'effort soit partagé et qu'il y ait accord sur l'idée que

102. Le rapport final sur l'évaluation des expérimentations du RSA (La Documentation française) indique que « l'écart entre zones expérimentales et zones témoins est de 0,28 point de pourcentage, soit un surcroît de 9 % du taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentant le RSA ». Le rapport souligne que cet écart moyen cache des disparités entre départements et de fortes fluctuations dans le temps, d'où une incertitude quant à l'impact réel.

la société a un devoir d'assistance envers ceux que le sort a marginalisé. Pas par compassion, mais pour leur permettre de reprendre pied, de devenir des citoyens à part entière, sur le plan social, politique, et économique. C'est ainsi que pourra être rompu le déterminisme qui fait que, trop souvent, des enfants pauvres deviennent des adultes pauvres. La difficulté, on le voit, n'est pas d'ordre économique. Il s'agit de faire du social un investissement dans l'homme : en amont, par la formation, en aval, par l'emploi. Les personnes en difficulté ne demandent pas la charité mais les moyens d'en sortir. La société est-elle prête à consentir cet effort ? Le discours sur l'« assistanat » va dans un sens contraire. En faisant peser l'effort sur les personnes qui sont en difficulté, ceux qui le tiennent refusent l'idée d'un investissement de cohésion sociale et, plutôt que d'en appeler à un effort collectif, pointent la responsabilité individuelle de ceux qui, tout en étant valides, bénéficient de l'aide sociale et profiteraient indûment de la solidarité collective. Comment sortir de cette stigmatisation ?

Mieux articuler assurance et assistance dans la solidarité nationale

Les dépenses d'assistance progressent moins que celles de l'assurance

Une manière simple de vérifier si les dépenses consacrées à l'assistance reçoivent une priorité suffisante consiste à les comptabiliser comme un sous-ensemble de la protection sociale. On distingue alors trois postes. Si la logique des organismes d'assurance sociale procède principalement d'une démarche assurantielle, les deux autres postes procèdent totalement d'une logique assistantielle. Ils assurent en effet la solidarité envers les personnes mal couvertes par les régimes d'assurances sociales :

- les assurances sociales (essentiellement Sécurité sociale et Unedic), regroupent les régimes obligatoires dont la participation au financement est imposée par la loi ;
- les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, que nous appelons régimes de solidarité publique, concernent les administrations et établissements publics de l'État et des collectivités locales qui versent des prestations relevant de la solidarité nationale et non subordonnées à l'affiliation à un régime, ni à un circuit de cotisations ;
- les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) désignent les organismes privés non lucratifs : associations caritatives, organismes humanitaires, institutions tournées vers la protection de certaines catégories fragiles de la population. Les subventions des pouvoirs publics (administrations publiques locales et administrations de Sécurité sociale) sont leur principale source de financement.

En 2010, le premier type d'organisme a versé des prestations à hauteur de 500 milliards d'euros, 58 milliards pour les régimes de solidarité publique et 19,5

milliards pour les ISBLSM, dont le détail des dépenses¹⁰³ est disponible pour les trois dernières années (tableau 7).

Tableau 7

Les prestations de protection sociale ayant un contenu totalement assistantiel

(en milliard d'euros)

	Santé	Vieillesse Survie	Famille	Emploi	Logement	Pauvreté Exclusion sociale	Total
Assurances sociales							
2008	154,0	242,4	36,4	22,6	4,3	0,3	459,6
2009	159,2	253,2	37,6	28,6	4,4	0,2	483,0
2010	163,4	262,3	38,3	30,8	4,5	0,4	499,3
Solidarité publique							
2008	10,8	9,3	8,2	6,2	11,4	8,9	54,9
2009	11,4	9,6	8,4	4,9	11,7	11,5	57,5
2010	12,0	9,9	7,9	4,2	11,8	12,1	57,9
Organismes privés (ISBLM)							
2008	10,4		3,7	1,6		2,0	17,7
2009	10,9		3,8	1,7		2,2	18,6
2010	11,5		4,0	1,7		2,4	19,5
Total							
2008	175,1	251,7	48,3	30,5	15,7	10,9	532,2
2009	181,5	262,9	49,9	35,2	16,1	13,8	559,2
2010	186,9	272,2	50,2	36,7	16,2	14,6	576,7

Note : Les chiffres ont été arrondis à la centaine de millions la plus proche. De ce fait, dans certains cas, il peut arriver que l'arrondi du montant total en ligne ou en colonne diffère de la somme de l'arrondi de ses composantes.

Sources : La protection sociale en France et en Europe en 2010 (DREES, base 2005).

103. Elles intègrent des «prestations de services sociaux» pour les régimes publics de solidarité, à hauteur de 8 milliards en 2010 et 2009 et de 9 milliards en 2008 : il s'agit des financements d'hébergement d'urgence principalement.

Entre 2008 et 2010, les prestations d'assurances sociales ont progressé de 8,6%, alors que les prestations directement ciblées vers l'assistance (solidarité publique et organismes privés) ont moins progressé (6,6 %). Les prestations de solidarité publique sont très minoritaires dans l'ensemble des prestations de protection sociale : 10 % en 2010 (13,3 % si l'on y ajoute les prestations des institutions sans but lucratif au service des ménages).

Toutefois, la prise en compte des prestations d'assurances sociales versées sous condition de ressources (allocation de base de la prestation accueil du jeune enfant, complément familial versé aux familles d'au moins trois enfants âgés de plus de 3 ans, allocation de rentrée scolaire, bourses scolaires) et l'action sociale des organismes sociaux (CCAS, CAF, etc.) modifie quelque peu le paysage. Au total, la partie assistantielle (au sens large) représente probablement de l'ordre d'un cinquième à un quart de la protection sociale.

Dans un contexte de crise économique, la croissance des dépenses de protection sociale se poursuit, quoiqu'à un rythme ralenti (577 milliards d'euros en 2010, contre 559 milliards d'euros en 2009), ce qui leur a permis de jouer un rôle d'amortisseur de la crise en soutenant le revenu disponible brut ajusté des ménages¹⁰⁴. En effet, ce revenu qui inclut les transferts sociaux en nature croît, pour la deuxième année consécutive, plus fortement que le revenu disponible brut (RDB), dont la progression est elle-même en partie maintenue en 2009, malgré la récession par les prestations sociales en espèces¹⁰⁵.

Cette progression de l'ensemble des prestations est liée à celle des prestations d'assurance (allocations de chômage et familiales) et des prestations d'assistance (minima sociaux, du fait de l'augmentation du nombre de personnes pouvant bénéficier des prestations sous condition de ressources). Toutefois, dans l'ensemble des minima sociaux, le minimum vieillesse – désormais ASPA – diminue de façon structurelle, non parce que la prestation perdrait de son pouvoir d'achat, mais parce que les retraites perçues par les retraités les plus modestes ont tendance à augmenter. Ainsi, entre 2004 et 2010, le taux de pauvreté monétaire des personnes de plus de 65 ans¹⁰⁶ est passé en France de 16,4 % à 9,7 %, soit une baisse de près de 7 points, alors que dans l'ensemble des pays de l'UE à 15, la baisse était moindre (un peu plus de 3 points). La France se place en bonne

104. Revenu disponible brut (RDB) : revenu qui reste à la disposition des ménages une fois déduits les prélèvements fiscaux et sociaux. Il comprend en particulier les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et les prestations sociales en espèces. Revenu disponible brut ajusté (RDBA) : Revenu disponible brut augmenté des transferts sociaux en nature (soins de santé...).

105. En effet, la croissance en valeur du RDBA est de +1,1 % en 2009 et de +2,3 % en 2010, contre + 0,5 % et +2,0 % pour le revenu disponible brut RDB.

106. Mesuré dans l'enquête européenne SILC, dont le champ et les définitions de revenu diffèrent légèrement de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE. Les années indiquées sont celles de la perception des revenus et non celles de la collecte des données (sauf pour le Royaume-Uni).

position pour cette classe d'âge, puisque seuls le Luxembourg et les Pays-Bas connaissent des taux de pauvreté inférieurs (tableau 8).

Tableau 8

Taux de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) pour les 65 ans ou plus (en %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Union européenne (27 pays)	18,9	19,0	18,4	19,0	18,0	16,0	16,0
Union européenne (15 pays)	19,8	19,7	18,9	19,2	18,0	16,3	16,4
Belgique	21,4	23,2	23,0	21,2	21,6	19,4	20,2
Danemark	17,6	17,4	17,7	18,1	20,1	17,7	16,0
Allemagne	13,4	12,5	16,2	14,9	15,0	14,1	14,2
Irlande	32,8	26,9	28,3	21,1	16,2	10,6	:
Grèce	27,9	25,6	22,9	22,3	21,4	21,3	23,6
Espagne	29,3	30,7	28,2	27,4	25,2	21,7	20,8
France	16,4	16,1	13,1	11,7	11,9	10,6	9,7
Italie	22,6	21,7	21,9	20,9	19,6	16,6	17,0
Luxembourg	7,8	7,9	7,2	5,4	6,0	5,9	4,7
Pays-Bas	5,4	5,8	9,5	9,4	7,7	5,9	6,5
Autriche	14,3	16,2	14,0	15,0	15,1	15,2	16,0
Portugal	27,6	26,1	25,5	22,3	20,1	21,0	20,0
Finlande	18,7	21,8	21,6	22,5	22,1	18,3	18,9
Suède	10,1	11,3	9,9	15,0	17,7	15,5	18,2
Royaume-Uni		24,8	26,1	26,5	27,3	22,3	21,4

Sources : Eurostat.

Reconstruire une cohérence entre assurance et assistance

Le décrochage, en temps de crise, entre assistance et assurance est finalement révélateur du hiatus qui persiste formellement dans nos dispositifs de protection sociale, entre ceux qui relèvent des actifs rattachés au monde du travail et ceux qui n'y ont pas ou difficilement accès, alors que ces deux mondes entretiennent une relation où se jouent précisément les parcours de précarité et de disqualification sociale.

En théorie, les choses paraissent simples : l'assurance, moyennant cotisation, permet de couvrir les risques sociaux des cotisants et de leurs ayants droit, tandis que l'assistance vient au secours de ceux qui, faute de revenus suffisants, disposent d'un niveau de vie estimé trop faible. La réalité a brouillé ce schéma traditionnel. D'une part, en raison de la mise en place des assurances sociales, qui consistent à prélever en fonction des revenus et à verser en fonction des besoins et qui ont longtemps pris en charge une partie des dépenses de redistribution. D'autre part, en raison de la dégradation du marché du travail, qui conduit certains à être

durablement privés d'emploi, d'autres à connaître la pauvreté laborieuse. La prise en charge par l'aide sociale de personnes «valides» mais exclues de l'emploi, en vue de faciliter ou d'organiser leur «insertion», ainsi que de ménages dont les revenus d'activité sont jugés insuffisants a fait voler en éclats la distinction traditionnelle entre «valides» et «invalides», entre ménages «méritants» et ménages «opportunistes». Aux yeux d'une partie de l'opinion publique, c'est toute la politique d'assistance qui est considérée excessive, voire contre-productive, et donc dépourvue de légitimité. D'autant que les budgets publics sont fortement contraints par la faiblesse de la croissance économique et la réduction des dépenses publiques.

Face à la progression des dépenses d'assistance, une première solution est parfois envisagée : celle du revenu d'existence¹⁰⁷, un revenu qui serait versé à tous, «non pour exister, mais parce qu'on existe»¹⁰⁸. La justification de ce type de revenu est la suivante : une part importante de l'efficacité productive de notre société provient du capital accumulé au fil des générations (infrastructures, bâtiments, connaissances, expérience, règles, culture, techniques, ...). Il est donc légitime de redistribuer tout ou partie des revenus obtenus au bénéfice de tous, selon des règles parfaitement égalitaires, puisqu'aucun ne porte davantage de responsabilité que les autres dans l'existence de ce capital.

L'avantage de ce revenu inconditionnel égal pour tous serait que tout le monde y ayant droit, il ne pourrait être stigmatisant, ni assimilé à un revenu d'assistance. Les partisans de ce modèle mettent en avant le fait qu'il pourrait se substituer à tous les revenus d'assistance existants. Ceux qui n'en auraient pas besoin, parce que disposant de revenus conséquents, le rembourseraient par l'impôt sur le revenu, dont il suffirait de majorer le taux. Moins, voire plus du tout, de revenus d'assistance et davantage d'impôts sur le revenu : le mécanisme serait équilibré, et la question de l'assistance disparaîtrait, puisque nul ne serait avantagé. Encore faudrait-il que ce revenu soit suffisamment élevé pour se substituer au moins aux revenus d'assistance. Il s'agirait d'une sorte d'assurance sociale généralisée, égalitaire, bénéficiant à tous sans que quiconque ait de démarche à effectuer.

Supposons qu'il s'agisse de 600 euros mensuels – les titulaires de certains minima sociaux, majorés de l'allocation logement, y perdraient s'ils vivent seuls, d'autres y gagneraient si leur ménage se compose de plusieurs personnes –, le coût global serait d'au moins 450 milliards par an (un peu moins si le versement était conditionné à un âge minimal) que la suppression de toutes les prestations sous condition de ressources ne suffiraient pas à compenser¹⁰⁹. Il faudrait en outre majorer substantiellement l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui s'élève actuelle-

107. Qualifié par certains de «crédit social» (Major Douglas), «participat» (Yoland Bresson), «revenu social garanti» (André Gorz), «allocation universelle» (Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght).

108. James Meade, 1996, *Retour au plein emploi*, éd. Economica.

109. Sur la critique de l'allocation universelle, voir en particulier : «Minima sociaux, revenus d'activité, précarité», Rapport du groupe présidé par Jean-Michel Belorgey, 2000, La Documentation Française, ainsi que Denis Clerc, 2003, «L'idée d'un revenu d'existence : séduisante... et dangereuse», *Comprendre*, n° 4, PUF.

ment à un dixième de cette somme, ce qui paraît assez peu plausible. Enfin, même si l'équilibre financier était assuré, la suppression de toutes les prestations sociales, qui sont aujourd'hui les plus redistributives, risquerait d'aggraver la situation des moins bien lotis, plutôt que de l'améliorer. La suppression de toute stigmatisation se paierait au prix fort pour les plus démunis, ceux-là même qu'il s'agit d'aider. Et l'on verrait sans doute se lever une protestation fiscale de grande ampleur contre cette hausse des impôts. Très tentante *a priori*, cette solution est néanmoins dépourvue de toute faisabilité concrète.

Une deuxième solution consisterait à mettre les dépenses d'assistance sous condition de revenus – c'est déjà le cas –, mais aussi d'insertion : insertion sociale pour ceux qui ne peuvent travailler, insertion professionnelle pour les autres. En fait, c'est déjà le cas avec le RSA. Certains proposent d'aller plus loin et de se rapprocher ainsi du modèle américain du *workfare*. Il suffit de voir les résultats de ce modèle pour comprendre qu'il n'est vecteur ni d'efficacité (la pauvreté est aux États-Unis proportionnellement deux fois plus importante qu'en France, si l'on prend les mêmes critères de revenu¹¹⁰), ni de justice, puisque ce sont les plus démunis qui sont sanctionnés par une obligation de travail non rémunéré. Durcir les devoirs des plus pauvres ne les aide à progresser vers l'emploi et l'autonomie que dans de rares cas, les obstacles étant le plus souvent non monétaires. Ce durcissement des devoirs imposés aux allocataires ne se justifie que s'il s'accompagne d'un durcissement équivalent des devoirs imposés à la collectivité, de sorte que les personnes concernées disposent des moyens effectifs leur permettant d'améliorer leur situation.

C'est la raison pour laquelle le lien actuel entre assurance et assistance qui caractérise le système français, malgré ses défauts, demeure celui qui répond le mieux à la diversité des causes d'exclusion. L'assurance joue un rôle stabilisateur (contracyclique) essentiel d'un point de vue collectif, tandis que l'assistance permet à chacun de ceux que l'assurance ne couvre pas, ou pas assez, de disposer d'un socle de base. Encore faudrait-il que ce socle soit financièrement suffisant et qu'il joue le rôle de levier vers une plus grande autonomie. Il faudrait en faciliter l'accès, de sorte que le non-recours soit moins élevé : l'automatisme de certains dispositifs comme les allocations familiales dans le domaine de l'assurance sociale ou la prime pour l'emploi dans le domaine fiscal devrait devenir sur ce point un modèle dont il serait souhaitable de se rapprocher.

110. Voir le rapport de l'OCDE, « Toujours plus d'inégalités », 2012, p. 345.

Conclusion

Penser l'assistance pour en sortir

Né d'une émotion suscitée par l'interpellation d'un responsable politique relayant le soupçon d'oisiveté des personnes pauvres et aidées, ce rapport thématique de l'ONPES aura permis, avec l'apport des sciences sociales, de mesurer la profondeur où se situe l'assistance : au cœur du lien social.

De son origine républicaine, comme de ses traditions plus anciennes, l'assistance tire un fondement éthique. Elle se constitue comme une dette contractée par la société à l'égard de ses membres les plus vulnérables en vue de leur permettre d'être des citoyens. Il en résultera que dans son application concrète et juridique, l'assistance sera tendue entre un pôle de devoirs et un pôle de droits. De même que le droit de l'individu affirmé dans la Constitution (alinéa 11 du préambule de 1946) impose à la société le devoir d'assister et de soutenir celui qui se trouve dans une situation de besoin. De même la mise en œuvre de ce devoir débouche, pour l'individu, non seulement sur l'organisation de droits subjectifs à l'assistance mais aussi sur l'affirmation d'un devoir de participer, en toute liberté et à la mesure de ses possibilités, à la vie de la société. Tel est bien le paradoxe des droits et des devoirs de l'assistance rencontré tout au long de ce rapport. La finalité de l'assistance, c'est la dignité des personnes qu'elle soutient en vue de leur autonomie. Les devoirs qu'elle crée ne sauraient donc affaiblir leur liberté. C'est pourquoi, jusqu'à nos jours, les droits n'ont cessé de se renforcer au point de devenir opposables. Les devoirs réciproques qu'entraînent ces droits n'en sont pas moins réels. Ils s'inscrivent dans un contrat social qui reconnaît les limites des capacités de la société à assumer toutes ses charges de solidarité.

Cette tension régulatrice habite l'assistance à chacune des grandes étapes de son développement, marquées par l'évolution de l'interdépendance entre les membres de la société : le devoir d'une solidarité universelle et inconditionnelle avec la III^{ème} République ; l'espoir que l'expansion du salariat assumerait toute la solidarité au sein du monde du travail ; la prise en charge par l'assistance des personnes d'âge actif privées d'emplois, non de leur fait mais par l'insuffisance structurelle du marché du travail.

Il faut à notre époque redéfinir les repères autour desquels se construit l'équilibre entre droits et devoirs, en vue de l'autonomie et de l'inclusion. Non seulement les frontières anciennes entre activité et invalidité, assurance et assistance ne cadrent plus avec les réalités ; mais plus récemment la crise engendre le risque de brouiller le regard que portent les Français sur le devoir d'assistance. La compassion dont ils font preuve traditionnellement, qui fait d'eux (parmi les nations européennes) un peuple plutôt solidaire, se teinte aujourd'hui d'une inquiétude. Crise de l'emploi, crise des moyens de l'État-providence en sont la cause. Quand l'essentiel se fait rare, on soupçonne ceux qui « bénéficient de l'aide publique d'en abuser ou de ne pas tout faire pour en être digne ».

Les situations d'abus existent, on ne peut le nier. Elles exigent des contrôles qui compliquent à leur tour le travail d'assistance avec le risque d'instiller la défiance. Pour autant, l'arbre ne doit pas cacher la forêt. Ce rapport montre, autant que peuvent en attester des données de sources variées, que prévaut dans les populations précaires et/ou aidées une immense aspiration à s'en sortir, à retrouver une place digne dans la société. En témoigne l'ampleur des phénomènes de non-recours, traduisant une résistance active des personnes précaires au risque de dépendance qu'elles craignent devoir subir. Pour celles qui ne peuvent s'en sortir qu'avec une aide, la dépendance est un état de souffrance qu'elles dissimulent autant que possible, et recherchent une issue vers une activité, un emploi. De même, le soupçon d'une installation délibérée dans la dépendance est contredit par la connaissance des trajectoires multiples d'entrée et de sortie de l'exclusion. Les processus de disqualification sociale décrits par Serge Paugam¹¹¹ sont confirmés par nos propres observations et nos propres enquêtes. Ils résultent rarement d'un choix des personnes, mais plutôt des impasses vécues sur le marché du travail.

En définitive, même en tenant compte des insuffisances révélées par l'évaluation du RSA, dernière expression d'une conception de l'assistance fondée sur un équilibre entre des droits et des devoirs autour d'un « engagement réciproque », notre conviction demeure qu'il convient de continuer, dans notre pays, de penser l'assistance dans l'approfondissement de cet équilibre, seul capable de promouvoir le lien humain, le lien social dont l'assistance est l'expression ultime. La tentation des responsables politiques et de l'opinion, en temps de crise, de basculer l'assistance vers une logique rétrécie d'aide échangée contre des contreparties, déshumanise l'assistance et ne peut donc conduire qu'à une impasse.

111. Paugam S., 2004, *La disqualification sociale...*, PUF, *op.cit.*

De cette conviction naissent trois types de conclusions.

Les premières relèvent directement de la communication des responsables politiques envers l'opinion. C'est à eux que revient en effet la tâche d'instituer le travail d'assistance pour en souligner la valeur au regard de la cohésion sociale. Face au contraste possible entre les perceptions de l'opinion publique et les réalités de la pauvreté et de l'exclusion, il devient de la toute première mission des responsables politiques, à tout niveau géographique, de se faire les pédagogues des réalités de l'aide publique auprès de l'opinion. Ce qui veut dire deux choses :

- mettre à jour la complexité des situations et combattre les qualifications simplistes. Il faut non seulement des dispositifs, mais aussi des paroles qui habilitent les personnes aidées aux yeux de leurs concitoyens ;
- rappeler inlassablement les finalités de l'assistance, consistant non seulement à prévenir la détresse, mais aussi à reconnaître les capacités à promouvoir l'autonomie.

Un discours juste sur l'assistance aura toujours une triple vertu. Celle de contre-carrer le sentiment de stigmatisation ; celle de valoriser le travail important conduit par les professionnels de l'action sociale ; celle enfin de redonner confiance à la société dans son ensemble. En habilitant les plus fragiles, c'est la société tout entière que l'on conforte.

À l'appui de la communication publique et du débat public, il convient dès lors, deuxième conclusion, de développer les méthodes d'observation et d'évaluation de ces questions. Ces suggestions rejoignent les conclusions déjà portées par la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Pour combattre les idées reçues, les travaux de recherche, d'analyse et de repérage statistique, au plan national, comme aux échelons territoriaux, devraient s'ouvrir davantage à des dimensions encore peu ou pas explorées :

- la connaissance des processus de non-recours et de leurs causes au travers de la parole des personnes elles-mêmes ;
- le suivi dynamique des trajectoires individuelles et plus particulièrement l'observation des phases de risque professionnel et familial qui devraient mobiliser davantage l'accompagnement et la prévention ;
- l'évaluation du potentiel que représente une population sur un territoire donné, indépendamment de son accès effectif à l'emploi.

De même faudrait-il se mettre en situation de mieux comptabiliser l'effort national consenti pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. L'ONPES s'est déjà prononcé pour qu'une mesure plus complète de cet effort soit réalisée. Pour renforcer l'image de l'assistance comme un élément complémentaire de l'assurance, travaillant avec elle à la cohésion sociale, la présentation régulière des comptes de la protection sociale devrait mieux illustrer cet effort national quels que soient les contributeurs (État, région, département, association) et mettre en évidence cette articulation pour chacune des grandes fonctions nationales : santé, lutte contre le chômage, vie familiale et prise en charge du risque vieillesse et dépendance.

Nous proposons enfin d'orienter la comptabilisation des dépenses d'assistance vers une présentation dynamique. Il s'agit de les considérer non seulement comme dépenses liées à la solidarité, mais aussi comme des « investissements sociaux ». Ce rapport n'a fait qu'esquisser une réalité qui s'impose pourtant lorsque l'on considère l'effet à long terme sur les finances publiques des coûts du mal-logement, d'une prévention insuffisante en matière de santé, de l'échec scolaire et du chômage de longue durée. Nous proposons que dans la suite des recommandations de la Commission européenne visant à reconnaître comme investissement social les dépenses de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une méthodologie soit conçue pour comptabiliser et faire apparaître les divers domaines de dépenses publiques correspondantes comme des investissements sociaux.

Les dernières conclusions vont sans doute au-delà des frontières propres au mandat d'un organisme d'observation sociale tel que l'ONPES. En soulignant combien l'équilibre de réciprocité entre droits et devoirs est fondateur de notre conception du lien social, il est impossible d'oublier à quel point le travail social, particulièrement le travail d'accompagnement se trouve être l'incarnation de cette conception. C'est ce que nous avons voulu souligner en rappelant qu'il s'agit à la fois d'individualiser le travail social en tant qu'accomplissement d'une relation singulière de personne à personne, et de l'instituer dans la société en tant que fonction majeure, indispensable à sa cohésion et à son avenir. De là découlent des transformations nécessaires du cadre de déploiement du travail d'accompagnement. Puissent en effet les réformes à venir de la décentralisation contribuer à mieux penser localement l'assistance, grâce à des dispositifs nationaux plus universels, plus aisément articulés avec une organisation territoriale ouverte à la mixité sociale et facilitant un travail social, moins prescriptif et plus encourageant.

Ce double travail d'individualisation active de la personne aidée et d'institutionnalisation active de l'assistant social est fondamental pour rétablir l'assistance comme relation. Quand se défait la notion d'assistance, ce n'est pas seulement la société qui fait défaut à son devoir de coopération sociale, c'est le sens même de la société, espace de reconnaissance entre des individus et espace d'institution de libertés égales, qui se défait. Le rapport mutuel des individus les uns aux autres se distend, l'insécurité sociale progresse. Au contraire, aider les personnes en détresse ou en voie d'exclusion, c'est restaurer la cohésion sociale. Comme le souligne Robert Castel : « Traiter sans naïveté comme un individu une personne en difficulté, c'est vouloir mettre à sa disposition les supports qui lui manquent pour se conduire comme un individu à part entière. Supports qui ne consistent pas seulement en ressources matérielles ou en accompagnement psychologique, mais aussi en droits et en reconnaissance sociale nécessaires pour assurer les conditions de l'indépendance. (...) Les traiter non comme des assistés, mais comme des

partenaires provisoirement privés des prérogatives de la citoyenneté sociale en se donnant comme objectif prioritaire de leur procurer les moyens de retrouver cette citoyenneté.¹¹²»

L'assistance instaure, au moins potentiellement, une relation mutuelle entre tous les membres de la société, une sorte de devoir institutionnalisé qui crée du lien, ou le renforce. Lorsque ce devoir s'affaiblit, c'est la société tout entière qui s'affaiblit.

112. Robert Castel, 2003, *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*, Le Seuil, p. 76.

Achevé d'imprimer au mois d'avril sur les presses
de l'Imprimerie de la Centrale - 62302 Lens

Dépôt légal : 2^e trimestre 2013