



L'assistance
dans le cadre de la
solidarité nationale

Sous la direction de Didier Gélot

Actes du séminaire juin-octobre 2012

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: N° 978-2-11-129993-1

Sommaire

Présentation	7
Ouverture du séminaire	9
par Jérôme Vignon, Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale	
CHAPITRE 1	
Partie 1 Approche philosophique de l'assistance	
Existe-t-il une philosophie de l'assistance?	11
Guillaume Le Blanc	
À quelle condition l'assistance peut-elle être une relation ?	18
Frédéric Worms	
Partie 2 La construction historique de la notion d'assistance	
L'assistance, quel enjeu pour la démocratie ?	
De la dette sacrée à "l'assistanat"	27
Colette Bec	
Les aléas de la logique d'assistance en France,	
de la Révolution à l'entre-deux guerres	37
Yannick Marec	
La problématique des droits sociaux dans l'histoire	46
Michel Borgetto	
Conclusion : L'assistance comme interrogation,	
les promesses d'un séminaire	57
Michel Legros	

CHAPITRE 2

Partie 1 Assistance et groupes sociaux

Aides sociales, représentations de la justice et de la cohésion sociale	61
Caroline Guibet Lafaye	
Retour d'expériences sur des dispositifs territoriaux de repérage et d'action sur le non-recours aux droits sociaux. L'expérience de baromètres locaux du non-recours	69
Philippe Warin	
Quelques réflexions inspirées de ce que disent les allocataires au sujet de l'assistance	75
Élisabeth Maurel	

Partie 2 Assistance et régulations économiques

La régulation économique de l'assistance	83
Mireille Elbaum	
Conclusion : Les lacunes de la lutte contre la pauvreté	88
Denis Clerc	

CHAPITRE 3

Partie 1 Assistance : droits, devoirs, contreparties

La réciprocité des droits et des devoirs en matière d'assistance	93
Diane Roman	
L'assistance, regard des acteurs de la mise en œuvre	104
Michel Bain et Jacqueline Chotteau	

Partie 2 Comparaisons internationales

L'assistance à l'épreuve des comparaisons européennes	113
Bea Cantillon	
Les recompositions de l'assistance aux États-Unis	118
Nicolas Duvoux	

Conclusion du séminaire : Penser l'assistance pour en sortir	126
Robert Lafore	

Présentation

Depuis la création du RMI à la fin des années 1980, le débat public s'est progressivement focalisé sur la question de la responsabilité individuelle des allocataires des minima sociaux et plus largement des personnes en situation de précarité économique et sociale. Cette orientation s'est, entre autres, traduite par la mise en place d'incitations financières à la reprise d'emploi. Cette même problématique a été mise en œuvre en matière d'activation des demandeurs d'emploi, et en particulier ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail.

À diverses reprises, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) s'est interrogé sur le caractère réel ou supposé des «trappes à inactivité» qui maintiendraient les populations pauvres hors du marché du travail, et sur le bien-fondé des réponses apportées en matière d'activation des allocataires des minima sociaux¹. Il a rappelé que les travaux empiriques disponibles montrent que si les bénéficiaires des minima sociaux peuvent rencontrer des obstacles à la reprise d'un emploi, c'est avant tout pour des difficultés personnelles (garde d'enfant, mobilité...) et non au motif que celle-ci ne serait pas financièrement intéressante.

De manière plus générale l'ONPES s'est interrogé sur la nature des difficultés rencontrées par les personnes les plus précaires à accéder aux droits dont ils sont théoriquement bénéficiaires. Il a montré comment les publics les plus exclus, tels que les allocataires de la CMU-C, pouvaient se voir refuser le droit d'accéder au système de soins par certains praticiens (refus de soins), et pointé des phénomènes importants de non-recours aux droits (DALO, RSA activité...) en particulier par crainte d'être stigmatisés.

1. Voir en particulier « Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale », rapport ONPES 2009-2010, La Documentation française février 2010.

Tout dernièrement, à la demande du Conseil national des politiques de lutte contre les exclusions (CNLE), l'ONPES est intervenu pour rappeler certains éléments, issus des travaux disponibles, permettant d'éclairer sous un jour différent le débat sur les dangers supposés de «l'assistanat». L'ONPES a souligné que «si les devoirs relèvent de l'individu, la collectivité, par l'action de l'État (Pôle emploi pour l'insertion professionnelle, conseils généraux pour l'accompagnement social), est chargée d'aider à l'accomplissement individuel de ces devoirs. De ce point de vue, l'assistance ne peut être assimilée à l'assistanat. L'assistance est avant tout un devoir de solidarité de l'ensemble de ses membres envers les plus fragiles d'entre eux».

C'est dans ce contexte que l'ONPES a voulu engager une réflexion sur la notion d'assistance et son évolution au regard de différentes disciplines : philosophie, sociologie, histoire, économie, droit. Il a organisé pour cela un séminaire dont les travaux sont présentés dans le présent ouvrage.

Ces réflexions constituent également le matériau principal du rapport de l'ONPES.

Ouverture du séminaire

par Jérôme VIGNON, Président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Le séminaire de l'ONPES consacré à approfondir la question de l'assistance se déroulera en trois séances. Il s'agira de regards croisés sur l'assistance car nous chercherons à confronter différents points de vue, différentes expériences, à l'image de cet organe pluridisciplinaire et indépendant qu'est l'ONPES, composé de chercheurs – ils seront très présents au cours de ces trois journées –, d'administrations responsables de la lutte contre la pauvreté et de personnalités qualifiées, en particulier de personnes qui sont sur le terrain ou qui, faisant partie d'organisations de terrain, représentent le souci d'une rigueur dans l'observation et la connaissance. Je salue les personnalités membres du CNLE qui sont présentes aujourd'hui.

Il y a un sentiment d'imperfection, je dirais presque de frustration de ne pas pouvoir aller suffisamment loin dans la compréhension qualitative des questions d'exclusion ou d'inclusion, au sens de l'approfondissement de la relation d'assistance, relation entre les deux parties de la société, celle qui a besoin d'être aidée, à laquelle l'assistance est évidemment due, et celle qui aide, composée de l'État, des autorités publiques, mais aussi de toutes sortes d'autres partenaires.

Nous avons souvent été meurtris par des propos dans les années récentes et, pourquoi pas, l'année dernière, dans le débat public, qui disqualifiaient ou donnaient une vue beaucoup trop courte de la qualité de cette relation d'assistance. *A priori*, pour l'ONPES, qui travaille depuis une dizaine d'années sur la qualité de cette relation, sur la qualité du travail social, il y a un enjeu très fort. C'est notre fonction que de communiquer et de faire connaître les réalités des personnes pauvres au plus près de leurs difficultés, de leurs fragilités. Il y avait une frustration de ne pas être en mesure de nous expliquer correctement face à l'opinion publique pour que celle-ci puisse bien faire la distinction entre, d'une part, l'assistanat, qui lui était donné en pâture et qui stigmatise les personnes aidées et, d'autre part, l'assistance, qui incarne une relation fondamentale de progrès dans l'évolution de notre démocratie.

Ces trois séances, ou plutôt ces trois journées, correspondent à différentes facettes de notre frustration. Le sujet que nous voulons aborder est immense puisqu'il est de caractère anthropologique. Espérons qu'à travers ces journées, nous pourrions progresser grâce aux intervenants sur trois aspects.

Le premier concerne le regard que la société, l'opinion publique, porte sur les personnes aidées. C'est justement parce que ce regard était devenu arrogant, condescendant, que l'ONPES et le CNLE ont réagi. Grâce à cette première journée, qui aura un caractère historique et philosophique, nous voulons nous remémorer comment le regard de la société a évolué, à travers l'approfondissement de sa conscience. C'est donc une journée tout à fait fondamentale. Les associations nous le disent, on sait que le regard que l'on porte sur les personnes crée aussi, à sa façon, l'inclusion ou l'exclusion. Il s'agit donc d'approfondir, à travers la philosophie

et l'histoire, cette dimension du regard et de la conscience de la société, de ce qui la lie ou pas aux personnes qui sont éloignées de son centre.

Après le rappel des fondements historiques et philosophiques de l'assistance, la seconde journée nous introduira directement aux questions actuelles. Nous y donnerons la parole aux sociologues qui analysent la sensibilité de l'opinion, française et européenne, aux politiques d'assistance et plus généralement au rôle de l'État en matière de protection sociale. Nous présentons en effet que les débats d'aujourd'hui sont dépendants et de la communication publique relative à la pauvreté, et de la situation de crise. Nous donnerons aussi la parole aux acteurs de terrain, témoins de la difficile mise en œuvre pratique, au quotidien, des dispositifs d'assistance. Nous entendrons aussi le point de vue des économistes soucieux de l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Les malentendus que nous cherchons à débusquer ne proviennent-ils pas de l'incompatibilité entre une vision globale, rationnelle mais étrangère aux réalités de terrain, et ces réalités ? Bien que régulièrement ajusté, le cadre des interventions publiques qui modèle les dispositifs d'assistance ne contribue-t-il pas à éloigner celles-ci de ses finalités : la reconnaissance de la dignité des personnes, l'habilitation de leurs capacités ?

Avec la troisième séance, nous tenterons de nous approcher au plus près de ce qui fait question : la nature sociale du lien entre la collectivité et chaque personne aidée. En utilisant le prisme du droit de l'assistance qui donne une vision précise des principes et des instruments, nous découvrirons ce que sont les enjeux d'un équilibre entre droits et devoirs, pour les personnes aidées et pour la collectivité. Empruntant aussi à des comparaisons internationales, nous tenterons de comprendre pourquoi cet équilibre, droits et devoirs, demeure si important pour notre pays où l'assistance ne se laisse pas réduire à un échange économique entre des prestations versées par la collectivité et des contreparties dues par les individus.

Partie 1

Approche philosophique de l'assistance

La première séquence du séminaire est consacrée à une analyse des fondements philosophiques, éthiques et moraux actuels de la notion d'assistance en France. À quelles conceptions de la justice sociale fait-elle référence? Peut-on parler d'un devoir public d'assistance, en quels termes et au bénéfice de qui? Quels engagements réciproques doit-on attendre de la société et des individus? Comment penser les effets de l'assistance du point de vue de la société dans son ensemble (cohésion) et du point de vue des individus (appartenance, stigmatisation)?

Existe-t-il une philosophie de l'assistance ?

Guillaume LE BLANC, professeur de philosophie à l'Université Michel de Montaigne (Bordeaux 3)

Existe-t-il une philosophie de l'assistance ? En introduisant de manière très large, la formulation de cette interrogation est naturellement trompeuse. En effet, cette idée selon laquelle il y aurait une philosophie de l'assistance clés en main suggérerait que l'assistance est un objet comme les autres, dont il suffirait de s'emparer pour le transformer en concept stabilisé, prêt à être utilisé par les uns et par les autres, prêt à légitimer également toutes les interventions au nom de cette idée d'assistance, au nom d'une idée de l'assistance qui, au fond, ne serait pas sujette à discussion. L'idée d'assistance risque alors de devenir un impératif catégorique, ce qu'elle est peut-être par ailleurs : au nom de l'assistance, nous devons intervenir de telle et telle manière, dans tel et tel contexte. Mais, du même coup, la question s'impose : que voulons-nous dire quand nous disons qu'au nom des autres, des précaires, des exclus, des vulnérables, nous devons les assister? Ne risquons-nous pas, dès lors, au nom de cet impératif, somme toute légitime, de leur retirer par avance tout potentiel d'action propre, tout agir singulier spécifique que le vulnérable possède malgré, en quelque sorte, sa vulnérabilité.

Il semble qu'il y ait là un double risque, que tout dispositif de soin social peut risquer de reconduire. En effet, il existe le double risque qu'à tout moment le dispositif de soin social n'obéisse à une injonction philanthropique pure et, de ce fait, s'organise, sous couvert de cette injonction philanthropique – nous avons à aider notre prochain –, en dispositif de contrôle, en dispositif panoptique, oubliant son sens premier de « venir en aide à », au profit d'une logique seulement technocratique d'entrée et de sortie, par exemple dans les centres d'accueil, et, au fond, de gestion de la misère sociale.

D'où une première difficulté qui est fondamentale : comment ne pas dire par avance, quand on assiste une personne, où se trouve le bien de celui même que l'on assiste ? Si l'on intervient en assistant quelqu'un au nom de son bien que l'on postule par avance et que l'on connaîtrait finalement mieux que lui, cela reviendrait à parler nécessairement à sa place plutôt qu'en son nom. Auquel cas, le « au nom des exclus » qui légitimerait le principe d'assistance risquerait paradoxalement d'exclure l'exclu, quand on prétend dire à sa place ce que doit être sa vie.

Une seconde difficulté semble émerger à partir de celle-ci. Au fond, quelle est la nature de cette intervention qu'est l'assistance ? Cela revient à dire : que doit être cette intervention pour ne pas porter avec elle une « philosophie de l'assisté », c'est-à-dire une philosophie de la vie bonne que doit rejoindre, par avance, presque par essence, l'assisté pour être précisément assisté ? L'intervention porte alors ou risque de porter en elle – c'est contre cette thèse qu'il est souhaitable de soutenir une thèse beaucoup plus minimale concernant l'intervention et l'assistance – une philosophie maximale de l'assistance dans laquelle on réintroduit une hiérarchie implicite ou explicite entre les genres de vie, en disant quels sont les genres de vie les plus désirables et quels sont les genres de vie à éviter absolument, et dans laquelle on réintroduit de ce fait un étalon de normalité à propos des genres de vie, une figure de la normalité considérée comme l'alpha et l'oméga de toutes les vies. Il en résulte alors que certains schémas sociaux sont considérés de ce fait comme allant de soi, par exemple le fait d'avoir un travail, le fait d'avoir un travail si possible non précaire, le fait de disposer d'un logement, etc. Ces attentes normatives, qui fondent très souvent une philosophie maximale de l'assistance, peuvent être bien évidemment légitimes si elles expriment un certain nombre de capacités fondamentales par lesquelles une vie humaine peut se développer. Il est vrai qu'une vie se développera plus facilement si elle a un travail, si elle a un logement que si elle n'en a pas. Mais ces attentes ne doivent pas devenir pour autant des passages obligés de la normalité sociale. Cela aurait alors pour effet que toutes les vies sans travail, sans logement, seraient de ce fait-là considérées d'emblée comme des vies pathologiques, comme des vies malades, des vies sans, des vies de pur défaut. Assister reviendrait ici à dire, au nom de l'autre, quel est son bien, en quelque sorte pour le forcer à entrer dans le désir de ce bien qu'il n'a pas lui-même formulé. Je crois que là sont le paradoxe et la difficulté de la tâche de l'assistance. En effet, assister ne veut dire ni prendre la place de celui que l'on assiste, s'arroger le droit de parler à sa place, en son nom, ni construire une philosophie de la normalité sociale qui aura alors inévitablement pour fonction de remettre l'assisté à sa place, en l'envisageant comme un être de pur défaut, comme seulement un défaillant.

Aussi, ce n'est pas d'une philosophie maximale de l'assistance dont nous avons besoin mais bien plutôt d'une philosophie minimale de l'assistance. C'est en s'orientant vers elle qu'il est possible de proposer quelques éléments de réflexion. Avant d'y parvenir, il faut continuer à écarter une telle philosophie maximale de l'assistance car elle revient en permanence sous des formes multiples. Ici, la question semble être la suivante : au fond, pourquoi suis-je amené, quand j'interviens auprès

d'autrui, à vouloir parler à la place de celui qui, selon moi à tort, ne parle pas? Car, en fait, je ne veux pas l'entendre. On sait que dans le travail social, constituer une structure auditive pour les précaires, pour les exclus, est bien une tâche absolument majeure. Pourquoi donc suis-je amené à apporter crédit à un certain nombre de présupposés de valeur, aux présupposés normatifs d'une orthopédie sociale qui est souvent une orthopédie extrêmement crue, qui envisage que l'impératif du soin, l'impératif de prendre soin de la personne vulnérable doit reposer sur des présupposés qui sont tout à fait discutables et qui viendraient valider une philosophie diffuse de la charité, de l'altruisme, envisagés comme des valeurs en soi?

C'est cette philosophie diffuse de la charité envisagée comme une valeur en soi qu'il est souhaitable de bousculer un peu, dans le contexte d'une approche philosophique de l'assistance. Pour cela, il est intéressant de se reporter à des propos qu'Emile Durkheim, le sociologue, a formulés dans un livre fondamental sur le travail social, *De la division du travail social*: «Il est d'usage, de distinguer avec soin la justice de la charité, c'est-à-dire le simple respect des droits d'autrui de tout acte qui dépasse cette vertu purement négative. Cette conception est peu d'accord avec les faits» – le fait de distinguer justice et réalité. «En réalité pour que les hommes se reconnaissent et se garantissent mutuellement des droits, il faut d'abord qu'ils s'aiment, que pour une raison quelconque ils tiennent les uns aux autres et à une même société dont ils fassent partie. La justice est pleine de charité.» C'est une proposition très importante, très forte, et très belle, en un sens, que Durkheim nous livre ici. Mais il semble que sous son évidente simplicité – qui n'est pas d'accord pour connecter justice et charité? – se cachent un certain nombre de difficultés qui vont être relevées.

Que nous dit Durkheim? Tout d'abord, il nous dit que la justice abstraite, qui règle les droits des uns et des autres, n'a de sens que si elle est fondée sur une charité concrète qui repose d'une part sur l'amour des uns pour les autres et d'autre part sur l'amour des uns et des autres pour la société. De cette proposition générale que pose Durkheim, qui amplifie bien des perspectives du solidarisme, on peut déduire une proposition plus précise concernant l'intervention sociale. Le principe d'assistance fait passer dans le réel la règle abstraite de justice qui vise à porter secours à autrui. Elle le fait en fonction d'un idéal de charité indiscutable, d'une loi du cœur également répartie. Au fond, la philosophie sociale de Durkheim, si héritière de la pensée sociale solidariste du XIX^{ème} siècle, est la suivante. Certes, l'ordre social existe, mais il repose fondamentalement sur l'amour. La société repose sur la sociabilité. Les lois sont l'expression de sentiments sociaux premiers qui relient les vies les unes aux autres et les rattachent à un même ensemble qu'est la société. Il semble alors que nous soyons conduits, comme philosophes de l'assistance, vers une philosophie de la charité, de la caritas au sens large, qui réinstalle la logique philanthropique au cœur de la logique sociale d'intervention, au cœur de l'État social. Auquel cas, une philosophie sociale de l'assistance est un ultime épisode d'une histoire de la charité, au fond une espèce de version sécularisée de la charité, le moment où la charité n'est plus référée à une institution religieuse transcendante

mais portée par les différentes logiques du travail social, de manière purement immanente à la société. Daniel Cefaï et Édouard Gardella le soulignent en ce sens dans la conclusion de leur enquête très importante sur le SAMU social à Paris, *L'Urgence sociale en action* : « La charité ne s'exerce plus du haut vers le bas pour remédier aux malheurs du destin de nos prochains, en vertu d'une pitié ou d'une miséricorde ordonnée par Dieu, elle s'est transformée en une vertu démocratique qui s'exerce horizontalement, d'égal à égal, sous les noms de sollicitude et de reconnaissance, dans un cadre républicain. »

Il semble ici que tout soit dit et qu'au fond, nous n'ayons qu'à assentir à cette bascule de la charité comme impératif démocratique pour régler les problèmes sociaux qui s'imposent à nous dans l'urgence. Mais est-ce si simple ? C'est la question qu'il est souhaitable de poser. Au fond, suffit-il de passer d'une charité théocratique et théologique à une charité démocratique et républicaine pour légitimer sans plus d'ambiguïté les interventions auprès des plus fragiles et ainsi fonder une philosophie d'assistance ? Cet appel légitime à une démocratie de la compassion engendre plusieurs difficultés, en particulier le présupposé durkheimien de l'analyse, que reconduisent ici les deux auteurs, exacerbe, semble-t-il de manière non suffisamment réfléchie, la logique altruiste de l'intervention sociale. En effet, elle fait comme si intervenir dans l'assistance, assister quelqu'un, relevait finalement du seul impératif philanthropique de venir en aide à autrui, élargi à des institutions appropriées du soin social.

Il semble qu'il faille ici contester l'exclusivité de ce raisonnement. En effet, il faut prendre conscience que la société n'est nullement désintéressée dans ses réponses aux démunis. C'est un point majeur. S'inspirant de Bourdieu, on pourrait alors dire les choses ainsi : au fond, la société a intérêt au désintérêt, la société a intérêt à l'altruisme. L'altruisme, qui est une posture de venir en aide à autrui, est donc en même temps un impératif social majeur pour que l'ordre social tienne. La logique sociale de l'intervention ne répond pas seulement à un impératif philanthropique mais également à un impératif de défense sociale qui fait corps avec les formes de la protection sociale. Par exemple, l'introduction du RMI et plus tard son remplacement par le RSA ne sont nullement dictés par une seule logique compassionnelle qui prendrait la forme d'une sollicitude de bon aloi, d'un *care* respectable. Ce sont des manières efficaces de gouverner les exclus et les précaires, de faire qu'ils ne se révoltent pas trop, d'éviter, à l'instar de *La Guerre de Troie n'aura pas lieu* de Giraudoux, que la guerre sociale ait lieu. On peut ici s'inspirer et de Foucault et de Bourdieu pour mettre en avant cet élément.

Le premier, Michel Foucault, dans son cours de 1976, *Il faut défendre la société*, montre comment l'impératif moderne de la défense sociale se met en place à la fin du XVIII^{ème} siècle et comment il doit être raccordé à différentes modalités de gouvernement. Ce concept, que Foucault utilise, désigne pour lui un art de contrôler la conduite des gens. En ce sens, note Foucault, il existe un gouvernement des pauvres comme il existe un gouvernement des enfants, des malades, de la famille, etc. Cette généralisation des arts de gouverner se concentre sur la question so-

ciale, en ce sens que la possibilité de la division sociale, de la discorde sociale, de la fracture, la possibilité de faire sécession pour un groupe de vulnérables, d'exclus, peut apparaître pour eux comme l'ultime recours de toutes celles et de tous ceux dont la place n'est justement plus reconnue dans l'ordre social existant.

Dans ses dernières leçons du cours *Sur l'État*, Bourdieu a mis en avant, à juste titre, cette proximité entre la raison disciplinaire qui entend gouverner les précaires d'une certaine façon et la raison compassionnelle. Vouloir le bien des autres peut être à coup sûr le meilleur moyen pour affirmer son propre bien. Pour ne pas être remis en question dans ses grandes divisions, entre ceux qui se vivent dedans et ceux qui se vivent dehors, l'ordre social doit bien sûr susciter l'adhésion sociale de celles et de ceux qui se vivent dedans mais également, à titre de condition minimale du jeu social, l'adhésion de celles et de ceux qui se vivent dehors, qui sont exclus. Les dispositifs sociaux d'intervention, sous couvert d'être des dispositifs compassionnels de soin, ce qu'ils sont, sont également des moyens sociaux efficaces pour faire que l'ordre social ne soit pas trop menacé, en suscitant encore le désir du jeu social chez ceux qui sont pourtant les moins enclins à pouvoir jouer. Il faut ici bien comprendre la signification de cet énoncé.

Evidemment, il ne s'agit absolument pas de critiquer la logique sociale de l'intérêt à l'intervention, de l'intérêt au désintérêt, mais de désarmer en revanche l'argument naïf d'une philosophie maximale de l'intervention, arrimée à une seule logique qui serait une logique philanthropique visant par avance, contre le démuni lui-même éventuellement, à mieux connaître que lui son bien, exprimant de son seul fait l'amour de l'autre. Inversement, analyser l'intérêt au désintérêt – c'est peut-être une définition que l'on peut proposer de l'assistance – ou l'existence d'une raison sociale compassionnelle, c'est faire apparaître toutes les tensions internes à l'assistance que risquent fort de masquer les appels idéalisants à la charité ou à la philanthropie. De fait, si Daniel Cefaï et Edouard Gardella affirment que « ce que nous dit Durkheim, c'est qu'il y a place pour une forme laïque, démocratique et républicaine de la compassion », il nous semble plus juste, en nous inspirant en particulier de l'analyse des cités du sociologue Boltanski, de penser que les pratiques d'assistance mettent en jeu, et avec elles les politiques sociales qu'elles expriment, des modèles de cité distincts, des modèles d'analyse de l'existence humaine distincts, renvoyant à des grandeurs morales mais aussi économiques et politiques, qui sont potentiellement antagonistes les unes aux autres et qui donnent lieu de ce fait à des litiges, à des critiques, portés par les agents de l'intervention sociales eux-mêmes, mais aussi par tous ceux qui ont, en tant que famille, amis, associatifs, affaire à l'intervention sociale. Bref, il me semble fondamental de réintroduire la conflictualité inhérente au champ de l'intervention sociale, du fait des litiges qui naissent de par les différentes valeurs à partir desquelles se fait l'intervention sociale, plutôt que de refermer ce champ de conflictualité au nom d'un principe trop unifiant qui serait celui porté par la raison philanthropique. Il y a donc une mise à vif des contradictions de l'ordre social tout entier dans le principe même de l'assistance.

Pour ne prendre qu'un exemple, on voit aisément ici que les logiques d'assistance sociale obéissent à des impératifs contradictoires de soutien aux démunis et de défense sociale. Elles relèvent à la fois d'un impératif de sécurité sociale, au sens fort du terme, et d'un impératif de sûreté sociale, au sens tout aussi fort mais plus disciplinaire du terme. Il me semble acquis que c'est à l'entrecroisement de ces deux ordres de cité, une cité de la sécurité sociale et une cité de la sûreté, que doivent être pensées les pratiques de l'assistance. Telle est à mes yeux la raison pour laquelle il ne peut y avoir de philosophie maximale de l'assistance car une telle philosophie idéalise le phénomène moral de l'assistance et s'empêche d'analyser les logiques d'intérêt au désintéret qui passent par le travail social au sens large du terme.

Pour conclure, que serait alors une philosophie minimale de l'assistance? En guise de conclusion, voici trois perspectives.

Premièrement, une philosophie minimale de l'assistance semblerait pouvoir être une philosophie qui ne souhaiterait pas parler à la place des exclus mais au contraire leur rendre la parole, non pas pour fabriquer ce que la sociologue Dominique Memmi nomme des autobiographies d'institution, c'est-à-dire des récits qui sont adressés à l'intervenant social, à l'institution sociale et qui sont donc construits en fonction des attentes de l'institution. Ce n'est donc pas pour fabriquer des autobiographies d'institution mais plutôt pour simplement repartir des diagnostics des exclus eux-mêmes, des diagnostics de l'exclusion, des raisons de l'exclusion, établis par les exclus eux-mêmes. Ceci revient à penser l'exclu encore comme un citoyen, porteur d'une parole, porteur d'une parole critique, porteur d'une parole critique qui doit être écoutée. En ce sens, la tâche de l'intervention sociale consiste à créer la structure auditive permettant l'écoute sans condition de l'exclu, c'est-à-dire une écoute qui ne soit pas réordonnée à un principe de réadaptation sociale de l'exclu, aux maux éventuellement qu'il subit en tant qu'exclu et qu'il peut dénoncer par ailleurs. Cela me semble être un premier point absolument fondamental.

Deuxièmement, une philosophie minimale de l'assistance serait une philosophie qui ne souhaiterait pas établir par avance quels sont les biens désirables par les vies ordinaires, mais qui envisagerait au contraire des propriétés majeures, propriétés sociales dont on pourrait simplement dire alors qu'elles facilitent le cours d'une vie ordinaire. Auquel cas, le travail, le logement, par exemple, ne seraient pas des préambules obligés d'une accession à une normalité sociale envisagée comme le souverain bien que toutes les vies doivent convoiter, mais seraient des priorités sociales qui rendent effectivement le cours d'une vie plus simple, même si par ailleurs ces propriétés-là engendrent à leur tour des effets de fragilisation, de souffrance, etc., comme toute une littérature le décrit très bien.

Enfin, troisièmement, sur un versant plus «positif», une philosophie minimale de l'assistance serait impliquée dans la mise en avant de dispositifs qui sont les suivants. C'est ce pour quoi je plaide dans le dernier chapitre de mon texte sur la vulnérabilité, *Que faire de notre vulnérabilité?* Ce seraient des dispositifs à la fois d'accompagnement des vies fragilisées donc de *care* au sens fort du terme, de «prendre de soin» des vies fragilisées en tant qu'on les accompagne, mais ce serait

adossé à l'idée que ces vies fragiles ont une puissance d'agir, sont porteuses d'une structure d'*empowerment*, qui existe jusque dans le *disempowerment* dont elles sont l'objet. Autrement dit, les dispositifs de soin me semblent devoir être fondés non sur une philosophie maximale de l'intervention qui reconduit un principe philanthropique posé comme l'ultime valeur, mais plutôt sur une tentative de construire un lien entre *care* et *empowerment*, c'est-à-dire entre le «prendre soin» et la possibilité de restaurer la puissance d'agir des exclus. Ceci suppose bien évidemment que les dispositifs d'intervention ne soient pas eux-mêmes fragilisés, précarisés. Pour conclure, une philosophie minimale de l'assistance repose sur la possibilité de prendre soin des dispositifs de soin eux-mêmes.

Références bibliographiques

- Boltanski L., 1991, *La justification : les économies de la grandeur*, Gallimard.
- Bourdieu P., 2012, *Sur l'État*, Cours au Collège de France (1989-1992), Le Seuil.
- Cefai D. et Gardella E., 2011, *L'Urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris*, La Découverte.
- Durkheim É., 1893, *De la division du travail social*, PUF.
- Foucault M., 1997, *Il faut défendre la société*, Cours au Collège de France (1976), Gallimard-Le Seuil-EHESS.
- Le Blanc G., 2011, *Que faire de notre vulnérabilité ?*, Bayard.

À quelle condition l'assistance peut-elle être une relation ?

Frédéric WORMS, directeur du Centre international d'étude de la philosophie française contemporaine, professeur d'histoire de la philosophie moderne et contemporaine à l'Université de Lille III.

À quelle condition l'assistance peut-elle être une relation ? Telle est la question que nous poserons ici. Il est possible d'ajouter : à quelle condition et contre quels risques l'assistance peut-elle être une relation réelle aujourd'hui, dans nos sociétés ?

D'une manière qui pourrait sembler un peu artificielle ou rhétorique, il sera intéressant de partir des deux sens les plus courants de la notion d'assistance dans la langue française. Ce sont deux sens très proches par certains côtés, très différents et même opposés par d'autres. Ces deux sens semblent chacun renvoyer à un risque majeur de la pratique concrète de l'assistance comme relation sociale, risque majeur qui fait partie du débat public social et politique concret sur l'assistance. En réalité, il semble qu'un seul des deux risques ait fait l'objet d'un réel débat public récemment, mais il faut prendre en compte les deux risques et tenter d'y répondre.

On procédera donc en trois temps : il faut d'abord repartir des deux sens de la notion d'assistance et en exposer les deux risques ; ensuite répondre à ces deux risques, en définissant précisément les conditions de l'assistance comme relation ; et enfin, dans un troisième temps, insister encore sur les enjeux de ces deux risques, c'est-à-dire ce qu'il se passerait si l'on n'y répondait pas. En un certain sens, il s'agit de dramatiser l'enjeu de l'assistance : si l'on ne tenait pas compte de ces deux dimensions de l'assistance, de ces deux risques, ce qui serait fragilisé, au-delà de l'assistance comme relation, porterait sur le cœur même des individus et des sociétés modernes. Ce qui est fragilisé si l'assistance est fragilisée, ce ne sont pas seulement les individus qui ne sont pas assistés mais aussi la société. Dans un troisième temps très bref, sera présentée cette double fragilisation possible des deux termes de la relation d'assistance. Si l'on cède au risque, au danger de l'assistance, au risque contenu dans la pratique de l'assistance, ce sont les deux termes de la relation qui sont fragilisés.

Mais d'abord, quels sont les deux sens de la notion d'assistance, en français ? Ce sont deux sens extrêmes. Cependant, ces deux sens extrêmes peuvent être, par une sorte de court-circuit, rapprochés pour commencer.

Le premier sens de la notion d'assistance contient donc le fait d'assister quelqu'un. Assister quelqu'un, c'est par définition adjoindre ses forces aux siennes. Ce sont des forces matérielles au sens très large, cela peut être aussi des capacités intellectuelles, comme donner des cours de français ou de piano à quelqu'un. C'est adjoindre ses forces ou ses compétences aux siennes pour la réalisation d'une tâche qu'il ne peut pas réaliser tout seul. C'est une définition à la fois très simple et très large de l'assistance. De ce côté-là de l'assistance, du côté de « assister quelqu'un », au fond, on voit en quoi l'assistance est en principe une véritable relation entre des sujets.

Il y a certes, de fait, une asymétrie des forces : si l'autre ne peut pas remplir une tâche que, moi, je peux remplir ou qu'il ne peut remplir sans moi, en un certain sens, c'est que l'assisté est plus faible que l'assistant, que ce soit pour se nourrir, se déplacer, se laver, apprendre une langue, apprendre un instrument de musique, apprendre les mathématiques, se soigner, etc. Mais, en même temps, nous partageons un rapport à cette compétence. Nous sommes pris d'un même point de vue. Nous avons, l'un et l'autre, assistant et assisté, une relation réelle, la différence de quantité entre les forces ne valant pas différence de qualité entre les sujets, bien au contraire. Nous nous confrontons à une même tâche. C'est sur le fond de cette égalité dans les tâches vitales – nous devons tous nous nourrir, etc. – ou égalité appartenant à la nature même de la relation, le but de l'enseignant étant par exemple d'apprendre ce qu'il sait à l'élève – transmission –, le but étant donc le partage de certaines tâches et de certains besoins, c'est sur le fond d'une relation en droit symétrique et égale que se fait cette pratique de l'asymétrie, cette reconnaissance de la dissymétrie des forces. Prenons le cas de l'assistance à personne en danger : il est en train de se noyer, il ne peut pas se sortir de l'eau tout seul, je plonge. Dès lors, nous sommes dans le même « bain » et dans le même bateau vital, d'une manière ou d'une autre ; en fait nous y étions déjà.

Cette image de la relation d'assistance est donc potentiellement relationnelle. Mais on voit bien son risque : que cette relation réelle, dans l'assistance, entre des sujets devienne une dissymétrie ou une fracture entre eux. Elle peut le devenir de deux façons qui ont justement donné lieu à cette polémique idéologique que nous avons connue sur ce que l'on a appelé l'« assistanat ».

Pourquoi ? Le risque de cette relation est de passer d'une relation entre deux activités vers une relation entre une activité et une passivité, ou vers une instrumentalisation de cette activité par celui qui la reçoit. Dans l'accusation d'assistanat, il y a ce double soupçon : soit l'assisté est conçu comme entièrement passif et le soutien est conçu comme un rapport de substitution – on se substitue à celui qui agit, qui ne peut pas agir tout seul ; soit il est conçu comme instrumentalisant en retour l'assistance qu'il reçoit. C'est un double soupçon soit de passivité soit de ruse que l'on entend dans l'idéologie de l'assistanat. On voit d'ailleurs bien la contradiction : on dénonce à la fois la passivité totale de l'assisté ou, au contraire, sa manipulation totale de l'assistance.

C'est d'ailleurs un risque aussi ancien que la philosophie du soin, du secours ou même de l'éducation. Si vous ouvrez *l'Émile* de Jean-Jacques Rousseau, vous comprenez que pour Rousseau, au début du Livre I, le nourrisson est conçu à la fois comme un être passif, qui ne peut rien faire (c'est même une des premières phrases d'*Émile* : « Nous naissons faibles, nous avons besoin de force ; nous naissons dépourvus de tout, nous avons besoin d'assistance ; nous naissons stupides, nous avons besoin d'éducation »), mais il est aussi conçu dès la naissance comme pouvant abuser du pouvoir paradoxal que lui donnent sa faiblesse et le dévouement de ceux qui le secourent. De ce point de vue, Rousseau est même assez violent, et pas aussi moderne qu'on voudrait le croire, dans ce texte magistral.

Le nourrisson est capable de manipuler la bienveillance du soignant, du parent, de la mère, et de devenir un tyran.

Ce double soupçon de passivité totale et de manipulation totale fait le double risque de cette pratique de l'assistance comme relation. Ce risque est réel puisque l'asymétrie relative peut devenir une dissymétrie absolue, dans ces deux cas. Sans revenir sur la manière dont la faiblesse relative peut devenir une passivité supposée absolue ou une manipulation supposée elle aussi radicale, il est absolument capital de montrer qu'il ne s'agit que d'un risque, même si ce risque est réel. Ici, il est donc possible de qualifier d'« idéologique » la position qui consiste à critiquer une pratique qui comporte des risques, au nom de ces risques, en « absolutisant » des risques. L'idéologie consisterait à dire : parce qu'il y a un risque de passivité ou de manipulation, alors l'assistance est comme telle, dévaluée ou critiquée. L'usage idéologique de la notion d'« assistanat » et même la construction de cette notion consistent à dénoncer le risque de passivité comme l'essence de l'assistance, et non pas comme simplement un risque : c'est le point fondamental pour distinguer « assistance » et « assistanat ». Il semble que la critique politique de l'assistanat consiste à affirmer que le risque est en réalité l'essence de l'assistance, même s'il faut pourtant bien mesurer que le risque existe.

Le mot assistance comporte cependant en français un deuxième sens, bien que ce sens puisse sembler ici un peu loin du premier, dans une construction conceptuelle un peu abstraite. Il est pourtant capital lui aussi. Assister, ce n'est pas seulement assister quelqu'un au sens d'adjoindre ses forces aux siennes dans la réalisation d'une tâche parfois vitale qu'il ne peut pas faire tout seul ; assister veut aussi dire assister à quelque chose, être le spectateur d'une action ou d'un discours. Et en ce sens, l'activité n'est plus dans celui qui assiste mais dans celui à l'action *duquel* on assiste : ce sens de l'assistance est, en réalité, fondamental, même si c'est un peu rhétorique puisque ce n'est peut-être le cas qu'en français.

Ce double sens en français fait apparaître un problème, un autre risque de l'assistance, mais aussi une force de l'assistance.

Quelle est cette force de l'assistance ? La pratique complète de l'assistance suppose ce renversement, que nous ne soyons pas seulement en train de prêter nos forces mais aussi vraiment en train de prêter notre attention à son action, à lui : assister à son action, lui permettre d'agir et d'être un acteur sur une scène publique, reconnaître qu'il a une puissance d'activité, c'est-à-dire aussi de discours, et que nous sommes aussi des assistants prêts à l'écouter. C'est ici le sens du « public », de l'assistance comme public : comme assistance à un discours, par la structure même de cette relation de parole publique.

Quel est le risque de cette seconde forme de l'assistance ? Il est très important de concevoir ce risque, même si c'est par un rapprochement un peu brutal entre les deux sens de la notion d'assistance. Ce risque de l'assistance est le risque de l'indifférence et de la manipulation. Le risque de l'indifférence est très simple, c'est celui de concevoir l'assistance à l'action ou à la souffrance d'autrui – un homme agissant et souffrant, comme disait Paul Ricœur – de manière passive et indiffé-

rente ; le risque d'être un spectateur purement passif sans affect ni action au spectacle de la détresse ou de la force d'autrui. Ce risque de l'indifférence est donc le symétrique du risque de l'assistanat ; c'est, pour ainsi dire, le risque du téléspectateur passif, regardant la souffrance à distance, comme disait Boltanski¹. D'autre part, il y a de nouveau ici un risque de manipulation des images de la souffrance d'autrui. Dans les deux cas, on a un double risque de passivité ou de manipulation : on instrumentalise le public, les images de la souffrance, ou on le rend passif, et cela va souvent ensemble. Il ne faut pas idéaliser nos pulsions de bienveillance, nous avons tous en nous indifférence ou manipulation, nous exhibons nos émotions aussi. Et ce ne sont pas forcément des actions qui en découleront. La question est : comment rendre cette assistance à la souffrance d'autrui efficace, active et juste, contre ce double risque d'indifférence et de manipulation ? Ce risque qui est un risque d'égoïsme social, de coupure de la relation, ce risque est aussi grave que le risque de l'assistanat.

En mettant ces deux risques en symétrie, il y a un risque de passivité de l'assisté et un risque de passivité de l'assistant, c'est-à-dire aussi du citoyen et du spectateur que nous sommes tous, devant l'action ou la souffrance d'autrui. En rapprochant ces deux dimensions de l'assistance, il me semble que l'on rapproche aussi deux dimensions de chaque individu, en tant que sujet vivant et souffrant, capable de mourir, mais aussi en tant que citoyen face aux autres, ou plutôt sujet face aux autres – ne disons pas trop vite citoyen – dans l'espace d'interrelations publiques. Chaque individu a ces dimensions corporelles et vitales, sociales et publiques. Inversement, il se rapporte aux autres sur ce double mode de l'assistance comme appui ou de l'assistance comme spectacle, dans un espace public. Il est donc vital de rétablir le rapport entre ces deux pôles de l'assistance, sans tomber dans les deux risques de l'assistanat et de ce que l'on pourrait appeler le téléspectatorat, la passivité de l'assistance publique, l'assistance comme relation d'un public à un spectacle, à un sujet qui agit.

Si tels sont les deux risques extrêmes de l'assistance, ils donnent lieu à deux idéologies, l'idéologie étant toujours entendue comme la position toujours facile qui consiste à prendre l'accident pour l'essence, le risque pour la chose même, le fait de dénoncer la chose même au nom de son risque (on pouvait critiquer, par exemple, la relation paternelle au nom du paternalisme, la relation médicale au nom de l'abus du pouvoir médical). Il y a de l'abus de pouvoir possible mais dans ce cas-là, on peut jeter tous les bébés avec l'eau de tous les bains. C'est toujours possible. Il y a une critique idéologique de l'assistanat comme il y a une critique idéologique aussi de la pitié à distance, du public démocratique, de l'humanitaire. Je trouve que c'est aussi une critique très violente. On la trouve des deux côtés du spectre politique, d'ailleurs.

1. *La souffrance à distance*, éditions Métailié, 1993.

Comment répondre à ces deux risques, sans sacrifier l'essentiel? Comment tenir les deux bouts de la relation d'assistance sans tomber dans ces deux risques? Pour concentrer un propos qu'il faudrait développer plus longuement, je vais résumer les deux tâches à mes yeux nécessaires pour répondre à ces deux risques, d'une façon très simple et dans une forme d'asymétrie revendiquée. En effet, il me semble que l'assistance ne peut redevenir ou demeurer, comme on voudra, une relation que si l'on cesse de la penser comme une relation entre deux termes du même ordre. Pour remédier à ces deux risques, il faut d'abord individualiser l'objet de l'assistance, c'est-à-dire celui qui est assisté, l'individualiser d'une façon qui implique toutes les dimensions de la relation avec lui, ne pas le considérer seulement comme le sujet d'une force physique mais aussi comme le sujet d'une vie individuelle, d'une subjectivité morale et politique, et aussi d'une subjectivité singulière, irréductible à toute autre, capable de création minimale. L'aider, donc mais aussi l'écouter, ici, je rejoins des choses qui ont été dites précédemment. D'un côté, il faut individualiser activement le sujet assisté; mais d'un autre côté, il faut instituer deux fois la relation publique d'assistance, c'est-à-dire la reconnaître comme une fonction centrale de la société, ne pas la reléguer ni dans le spectacle passif souvent télévisuel, dans la construction d'une position passive du public qui regarde les souffrances, qui observe à distance les problèmes d'où naissent les questions d'assistance, ni dans les tâches d'assistance dans les sphères secondaires du travail social. Guillaume Le Blanc a évoqué les éthiques du *care*, les politiques du *care*. L'une de leurs grandes dimensions aux États-Unis est la dimension de reconnaissance de l'importance du travail de soin, du travail social, dans la sphère publique. Elles doivent être légitimées. Les deux réponses à ces deux risques sont donc la reconnaissance de l'individualité, notamment du sujet que l'on assiste, et la reconnaissance de la nécessité publique, de l'importance publique de la relation. Il y a ici une asymétrie qu'il faut revendiquer, qu'il faut assumer comme telle, autrement dit, je crois qu'il y a plusieurs erreurs possibles dans la pensée du travail social comme relation, ce que pointait précisément une de mes étudiantes dans sa thèse, très intéressante, sur la relation dans le travail social.

On peut critiquer le défaut d'individualisation: en effet, la véritable relation d'assistance est une relation qui s'adresse à l'individu sous toutes ses formes, pas seulement pris sous le rapport de son insuffisance de force pour se nourrir, pour travailler, pour se loger, pour tout ce qui a été évoqué tout à l'heure, mais aussi en tant que sujet individuel que l'on peut aider à se reconstituer dans son individualité, à retrouver une puissance singulière de travail ou d'expression de soi, et à redevenir aussi un citoyen dans la sphère publique. Il faut individualiser la relation, il faut donc qu'elle cesse d'être une relation anonyme entre des fonctions sociales, l'assistant et l'assisté. La question est: est-ce qu'il faut pour autant que la relation d'assistance – cela vaut aussi pour la relation de soin – devienne une relation entre des individus comme tels? Par exemple, le conseiller social et la personne que l'on assiste doivent-ils avoir une relation inter-individuelle au sens strict, une relation tendant potentiellement – là aussi, je rejoins une question abordée par Guillaume Le Blanc – à une relation d'amitié,

d'amour, du type du soutien vital et immédiat qu'un parent peut adresser à un enfant, un amant à une amante ou à un amant, c'est-à-dire une relation d'amitié au sens le plus large? Est-ce que l'on est pris dans le dilemme entre la fonction du travail social et la relation inter-individuelle de l'amour ou de l'amitié? Ma réponse est non: il faut assumer le fait que l'individualisation et l'institutionnalisation sont en réalité non pas contradictoires mais solidaires. Le travailleur social a besoin d'une reconnaissance *publique* de son rôle, du cadre où s'individualise la relation sociale comme telle, reconnaissance publique d'une individuation qui n'est pas amoureuse ou amicale mais qui est néanmoins nécessaire à la reconstruction de l'assistance comme relation. L'assistance comme relation est possible à ces deux conditions d'une individualisation réelle d'un côté et d'une institution de cette individualisation qui permet de ne pas la confondre avec la relation inter-individuelle spontanée de l'amour et de l'amitié. C'est aussi un point fondamental dans les relations de soin: par exemple, un médecin ou une infirmière doit avoir une relation individuelle avec le patient sans pour autant se substituer aux parents, au conjoint ou à l'enfant de celui qu'il ou elle soigne.

Cette institutionnalisation de la relation d'assistance est donc tout aussi importante que son individualisation. Elle peut prendre deux formes principales: la forme d'une institution publique de l'assistance, directe, ou la forme d'un encadrement public des relations d'assistance, soit par les individus eux-mêmes, soit par des associations ou des organisations, en tout cas dans un cadre public institué comme tel. Autrement dit, le public ne peut pas être seulement un spectateur passif, il est aussi une institution active encadrant et reconnaissant – la problématique de la reconnaissance est fondamentale – l'importance de l'assistance pour une société, reconnaissant le fait qu'une assistance active est une condition de la relation sociale comme telle, que le sujet que l'on assiste est un individu, mais aussi que le sujet qui assiste est une société, qui reconnaît publiquement l'importance du travail d'assistance et pas seulement du spectacle de l'assistance.

C'est donc ce double travail d'individualisation active de l'assisté et d'institutionnalisation active de l'assistant social qui est fondamental pour rétablir l'assistance comme relation, contre une double erreur qui est de la penser comme une pure fonction sociale anonyme ou comme une relation purement morale, inter-individuelle, d'amour ou d'amitié.

Il y aurait beaucoup à dire là-dessus, notamment sur ce que veut dire «publique» ici: qu'est-ce que c'est qu'une politique publique de l'assistance? Cela ne veut pas dire un substitut total à la relation morale mais, au moins, une reconnaissance et un encadrement. Cela veut évidemment dire aussi faire du travail social une dimension centrale de la société en général, pas une dimension secondaire, reléguée, honteuse, voire ignoble. On pourrait dire qu'il y a un double mépris dans nos sociétés: il y a un mépris de l'assisté mais il y a un mépris de l'assistant. Être un assistant, c'est quand même toujours être secondaire, secondarisé. Ce sont quand même deux termes qui sont tous les deux dévalorisés: il y a une dévalorisation de l'assisté mais il y a aussi une dévalorisation de l'assistant. Et, souvent, ceux qui critiquent l'«assistantat» ont beaucoup d'assistants.

Telle est donc la réponse suggérée par cet effet de court-circuit entre les deux sens de la notion d'assistance et les deux réponses aux deux risques de l'assistance.

Pour conclure ce bref exposé, il est intéressant de revenir sur les enjeux de cette double réponse ou de ce double risque. Qu'est-ce qui se défait si la relation d'assistance se défait? En effet, on pourrait croire que ne pas assister quelqu'un en danger, comme l'expression d'assistance à personne en danger le montre, c'est simplement lui faire courir un risque objectif, matériel et vital. C'est vrai, c'est la base: l'assistance a toujours pour premier modèle l'assistance à quelqu'un en danger: en danger physique, en danger face à quelque chose qui menace la continuation même de sa vie, en danger vital ou mortel. Mais ce qui se défait quand on n'assiste pas quelqu'un en danger, ce n'est jamais seulement son corps ou sa vie au sens physique: c'est aussi sa vie individuelle, soutenue par d'autres individus. Cela se montre bien dans la détresse initiale de l'enfant, qui n'est jamais secouru seulement comme corps, mais aussi soutenu comme individu. S'il n'y a pas ce soutien initial, il ne deviendra jamais un sujet. Mais il s'agit aussi de l'individu comme liberté. Le soutenir dans son corps, le reconnaître comme un individu, c'est aussi le reconnaître comme un égal et comme un être libre. Enfin, c'est l'accès à une individualité réelle, à un talent minimal, une capacité individuelle, singulière, et non pas seulement les fonctions générales de dignité morale ou de corps vivant capable des tâches nécessaires au maintien de la vie.

Autrement dit, l'assistance vient répondre non seulement à des dangers physiques mais aussi à l'ensemble de la constitution de la subjectivité individuelle qui, dans un cadre normal, quand elle n'est pas menacée, se constitue comme un ensemble. Toutes ces dimensions se constituent ensemble à travers les relations de soin, d'éducation, de travail, dans une société juste. L'enfant qui est soigné par des figures parentales –disons cela pour employer des termes neutres–, qui est nourri, qui est aimé, qui est éduqué, qui accède à la citoyenneté, c'est cet être tout entier que l'assistance doit venir soutenir quand il est brisé, ne serait-ce que dans son corps. On sait bien qu'en général, celui qu'il faut assister a été atteint non seulement dans son corps mais aussi dans ses relations, sous tous les aspects. La responsabilité de l'assistance est de reconstituer l'ensemble de cette individualité, d'où le besoin d'individualisation.

Mais, inversement, ce qui se défait quand se défait la notion d'assistance, ce n'est pas seulement la société comme espace de solidarité face au besoin physique. C'est certes une dimension essentielle de la société. La société est d'abord coopération sociale face au besoin physique partagé. Ce qui se défait si l'on n'assiste pas autrui, c'est ce sens même de la société. Mais la société est aussi un espace de reconnaissance entre des individus, un espace d'institution des libertés égales, un espace de spectacle des compétences individuelles, un espace d'expression individuelle. En effet, la société est un public qui assiste aux performances des uns et des autres, pas forcément des grandes créations artistiques ou intellectuelles, mais c'est un espace de reconnaissance des expressions, des talents de chacun. Ce qui se défait quand se défait la relation d'assistance, ce n'est pas seulement

l'existence physique de chacun d'entre nous, c'est le rapport mutuel des individus des uns aux autres, rapport mutuel dont chacun a besoin et qui ne s'exprime pas seulement par une détresse quand on n'est pas nourri mais aussi par une détresse quand personne ne nous regarde. L'individu le plus individualiste a besoin d'assistance à la fois pour continuer sa vie et pour être soutenu par le regard d'autrui, soutenu non seulement par l'action d'autrui mais aussi par le regard d'autrui : on a besoin d'assistance dans ces deux sens. Ce qui me frappe beaucoup, encore une fois, c'est que l'individualiste le plus radical est aussi souvent soutenu par l'action concrète de ceux qui le nourrissent, qui entretiennent les rues, qui entretiennent le corps, mais aussi de ceux auxquels il se prête, dont il souhaite et demande l'admiration. L'individualiste le plus isolé est donc souvent à la fois pris dans un réseau social de soin et dans une demande narcissique d'amour, qui révèlent en réalité en chacun de nous, individuellement et socialement, le double besoin et la double nécessité de l'assistance.

Partie 2

La construction historique de la notion d'assistance

La deuxième séance du séminaire permet de resituer, d'un point de vue historique, l'évolution de la notion d'assistance. Elle interroge le sens du passage de cette notion à celle d'assistantat, et veut en mesurer les conséquences pour les personnes. À partir des travaux du Comité de mendicité, qui renvoient aux changements opérés à travers la recherche d'une égalité par le droit à la Sécurité sociale assuré par l'État, est mis en relief l'existence de débats permanents sur les pauvres «légitimes» et les pauvres «illégitimes», dont le discours sur l'«assistantat» n'est qu'un nouvel exemple. Il est également rappelé que l'assistance a pris des formes variées au cours du temps: du secours ponctuel à l'instauration de prestations et services pérennes.

L'assistance, quel enjeu pour la démocratie ? De la dette sacrée à «l'assistantat»

Colette BEC, professeur à l'IUT Paris-Descartes, Université Paris-Descartes et chercheur au Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE) du CNRS.

L'«assistantat», une notion récente, reprend des critiques anciennes adressées à l'assistance. Dès les années 1900, en effet, cette politique est l'objet de critiques sévères, rassemblées dans un argumentaire enrichi pendant un siècle et repris par les détracteurs actuels. Mais, dans le même temps, les recours qui lui sont adressés se diversifient, se multiplient. Tant et si bien que l'assistance est devenue un élément indispensable du système de protection sociale mais sans cesser d'être toujours aussi décriée. Alors même qu'elle répond aux besoins en complément de l'assurance qui protège plus spécifiquement des risques sociaux, elle est sans cesse rendue responsable des pires maux, stigmatisant toujours plus fortement ceux auxquels elle s'adresse. L'objectif de ce texte¹ est de rendre intelligible ce paradoxe en interrogeant la place de l'intervention assistantielle dans le parcours démocratique.

Les attaques contre ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui l'«assistantat» ne sont pas récentes. L'assistance suscite depuis un siècle controverses et remises en cause tout en acquérant sur cette même période une place incontournable dans le paysage des politiques sociales; elle a même pénétré le système de Sécurité

1. Certains points ont été déjà présentés dans Bec C., «L'assistance, un mode paradoxal d'acquiescement de la dette collective», *Recherches et Prévisions*, n°91-mars 2008, pp. 9-17.

sociale en nouant des relations de complémentarité avec la logique assurantielle. Et ce sont quasiment toutes les familles politiques, certes avec des différences dans la formulation, le ton, le degré d'agressivité..., qui en instruisent régulièrement le procès. La politique d'assistance est ainsi jugée inefficace, archaïque, immorale, en tout cas ne tenant pas ses promesses. Un rapport social de moindre qualité en quelque sorte. Mais, aux moments mêmes où elle est la cible de ces critiques, l'assistance est paradoxalement sans cesse développée, déployée. Les recours qui lui sont adressés se multiplient au même rythme que les critiques.

Depuis trois décennies, cette contradiction est à nouveau réactivée dans les débats sur les «trappes à chômage» et dans le cadre de la mise en place des différents plans de lutte contre la pauvreté. La mise en perspective historique des arguments échangés, l'analyse de la nature des confrontations révèlent une permanence du couple formé par le recours et le procès faits à l'assistance qui invite à considérer cette question en termes politiques. Il s'agit dans un premier temps d'éclairer ce paradoxe pour ensuite le saisir à trois moments politiquement significatifs. La fin du XIX^{ème} siècle, durant laquelle la démocratie s'installe et la nation se construit, est le moment où les républicains arrivent à traduire en politique la doctrine des secours définie en 1790 par le Comité de mendicité. La Libération ensuite, en inaugurant un nouveau cours démocratique largement symbolisé par la Sécurité sociale, inscrit l'assistance dans une stratégie d'intégration sociale. Enfin, dans le contexte qui s'amorce à la fin des années 1970 caractérisé par l'accroissement du chômage et des inégalités, la politique d'assistance est guidée par une logique gestionnaire accompagnée d'un discours sur les droits de l'homme.

Pour chacun de ces moments, deux questions se posent : quelles sont les raisons qui expliquent la place faite à l'assistance et le rôle qui lui est assigné ? Quelles sont les critiques de ses détracteurs ?

Le paradoxe

Cette concomitance paradoxale d'un usage toujours plus large de l'assistance et de sa critique instruit sur le dilemme fondateur de toute société démocratique qui, construite par des individus libres, doit dans le même temps produire ces individus, participer à leur émancipation et à leur protection. La Révolution française et les débats autour de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ouvrent ce dilemme qui s'exprime à travers une double contrainte. La première porte sur la «société» qui a une obligation d'assistance présentée comme une «dette sacrée» (article 21 de la Déclaration de 1793), conséquence du pacte social. 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 relève bien de la raison politique. La seconde contrainte pèse sur l'individu, à qui s'impose le devoir de travailler. «L'homme en société», pour reprendre l'expression de Sieyès, doit jouir de ses droits inaliénables qui seront obligatoirement bornés par les contraintes inhérentes à son

appartenance collective. Comment, en effet, assurer l'exercice du pouvoir collectif, social, indispensable à l'exercice du pouvoir individuel? Les devoirs s'imposent comme corollaire des droits individuels, comme expression de l'obligation des particuliers envers le tout. Le droit individuel de protection trouve son symétrique dans le devoir de travailler, vecteur essentiel de la citoyenneté par la participation de chaque individu à l'effort collectif. L'assistance éclaire de façon particulièrement forte la question très délicate politiquement de l'articulation entre ces deux types de contraintes, entre responsabilité individuelle et responsabilité collective. Elle offre une sorte de figure limite de la coexistence entre droits et devoirs, entre liberté individuelle et contraintes collectives, entre la dette de la collectivité envers chaque individu et celle de chaque individu envers la collectivité.

Fin du XIX^{ème} siècle : assistance et appartenance nationale

«Il y a un droit qui naît de la violation même du droit, c'est celui de réparation». L'essentiel de la philosophie sociale des républicains se trouve condensé dans cette appréciation d'Alfred Fouillée : nécessité d'une révision fondamentale des notions de liberté et d'égalité ainsi que l'attribution à l'État d'un rôle constitutif dans la construction de la nation démocratique. Les inégalités léguées par l'histoire sont alors perçues comme de véritables injustices sociales contre lesquelles l'État a le devoir de lutter pour construire une démocratie dans laquelle chaque individu sera citoyen, conscient de ses droits personnels et de ses devoirs envers le collectif. Cet idéal républicain légitime l'action réformatrice symbolisée parfaitement par la lutte contre l'ignorance, obstacle majeur à l'exercice de la liberté.

Mais l'éducation de la démocratie doit se prolonger sur le terrain des incapacités ou des limites imposées par l'âge et la maladie interdisant toute autonomie. La politique assistantielle est d'emblée légitimée comme compensatrice d'inégalités et de problèmes non imputables à la responsabilité individuelle. Elle est soit une dette envers les vieillards qui ont déjà travaillé (loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables), soit un placement envers les enfants qui coopéreront bientôt à l'œuvre commune (loi du 27 juin 1904 sur le service des enfants assistés), soit un prêt aux malades qui recouvreront ainsi leur capacité de travail (loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite). L'enjeu est double : tarir la source du pouvoir que l'Église catholique tirait de son rôle charitable mais aussi et peut-être surtout concrétiser la doctrine posée par le Comité de mendicité : «les secours sont une dette sacrée».

Mais les limites de l'assistance s'imposent rapidement face au paupérisme et le recours qui lui est adressé est alors de plus en plus dénoncé comme socialement dangereux, par l'investissement économique stérile qu'il représente, et politiquement dangereux, par la rupture de la réciprocité qu'il introduit. Dans ce cadre, se construit dès le début du XX^{ème} siècle, le premier système critique. Il faut faire une place à part à la position des socialistes si souvent rappelée. L'hostilité qu'ils mani-

festent à l'encontre de l'assistance s'inscrit dans l'opposition de principe exprimée dès 1848. Dans les débats concernant le droit au travail, partisans et adversaires se retrouvent dans le refus, au moins jusqu'en juin 1848, de l'attribution d'une assistance sans travail, qualifiée d'aumône déguisée, de geste humiliant détruisant l'égalité des citoyens et dégradant la nation. Édouard Vaillant et Jean Jaurès prolongent cette condamnation, refusant une aide historiquement stigmatisée et stigmatisante, une aide qui institutionnalise l'inégalité et que seule une absorption dans l'assurance pourrait affranchir de ses tares constitutives. Jaurès a cependant voté toutes les lois d'assistance en attente ou en complément des lois d'assurance.

On trouve également dans cette première vague critique les figures marquantes du conservatisme et du libéralisme, traditionnellement opposées à toute intervention étatique mais aussi nombre de républicains réformateurs ayant soutenu les débuts de cette politique. Au-delà des formulations différentes, du degré d'acuité, variable selon l'appartenance politique, cet argumentaire prend sa source dans une doctrine libérale qui met en avant les exigences d'indépendance et d'autonomie, voire d'autosuffisance. Ces valeurs sont partagées par les républicains réformateurs qui reconnaissent, cependant, l'intervention de l'État comme nécessaire et légitime.

Sont dénoncés le caractère inopportun et inapproprié de la dépense ainsi qu'un résultat inverse de celui recherché. La nature économique des secours engendrerait chez les assistés perte de volonté, soumission à l'aide, culture de la dépendance, refus du travail. Pour tout dire, une perte de sens civique.

On ne parlait pas encore d'assistanat mais on voit bien comment l'essentiel est posé : le glissement de la critique d'une assistance incapable d'enrayer le paupérisme à la réprobation de l'assisté profiteur du système se fait rapidement, et pas seulement dans les familles politiques réputées les moins sociales. Si les formulations sont plus ou moins nuancées, les conclusions convergent : l'assistance représente un danger pour la société ; elle anéantit tout dynamisme, tout progrès. « Contre le marasme, l'atonie malade, l'hypnotisme ambiant », tel sera le programme de l'Alliance d'hygiène sociale². Dès la première séance de l'Alliance (assemblée générale constitutive tenue à la Sorbonne le 15 juin 1904), Casimir Périer déclare que « si l'on avait depuis vingt ans remué ce pays, formé ses mœurs, forgé ses volontés, si chaque citoyen avait appris à compter plus sur lui-même et moins sur l'effort d'autrui, l'intervention de l'État ne s'imposerait peut-être pas aujourd'hui comme elle peut s'imposer à l'heure présente ». La critique de l'assistance au tournant du siècle s'inscrit dans une révision générale de la pensée réformatrice pour laquelle les mots d'ordre sont prévention, éducation et association. Dans ce contexte, l'assistance est confrontée à l'assurance, elle est peu à peu assimilée à « un avatar laïcisé de la charité » (Vaillant).

Cependant la mise en application des premières lois d'assurance ne fait pas

2. Créée le 15 juin 1904, elle est l'association des grands noms de la médecine, de l'hygiène, de la philanthropie, de la mutualité, de l'instruction publique, de l'assurance... et exprime la rencontre du pasteurisme et du solidarisme avec l'objectif commun de lutter contre les fléaux sociaux : taudis, alcoolisme, tuberculose, mortalité infantile.

disparaître l'assistance qui, bien au contraire, acquiert un nouveau dynamisme en intégrant le système de protection naissant. Deux exemples significatifs. En 1910, la loi sur les retraites ouvrières et paysannes a pour fonction de réduire l'insécurité du monde ouvrier, de régulariser les incertitudes de son existence en l'associant au processus même d'intégration par l'assurance. D'où l'interdiction posée par la loi de cumuler l'allocation d'assistance (loi de 1905) et la pension, le statut de retraité s'opposant à la notion de «privé de ressources» qui est au cœur de la législation assistantielle. Mais cette coupure que le législateur a voulu très nette eu égard à la supériorité de la technique assurantielle, se révèle difficilement réalisable. La modicité des pensions faisant qu'un retraité pouvait, dans certains cas, avoir des revenus inférieurs à ceux d'un assisté pousse le pouvoir politique à annuler l'interdiction de cumul (article 161 de la loi du 29 avril 1926). En 1930, la première loi sur les assurances sociales obligeant les travailleurs les plus vulnérables à s'assurer contre certains risques, vise le même objectif, éviter le passage à l'assistance. Mais, là encore, la modicité des prestations ne permet pas aux travailleurs aux revenus modestes, et c'est la majorité à ce moment-là, d'assumer la charge du ticket modérateur (20 %) ainsi que l'avance des frais engagés. Ainsi, le décret du 28 octobre 1935 autorise le cumul explicitement reconnu de l'assistance médicale gratuite et de l'assurance maladie.

L'assistance apporte un complément de sécurité à des populations vis-à-vis desquelles est reconnue la nécessité d'un supplément pour faire face aux aléas de la prévoyance libre ou assurantielle. Elle devient une aide à la liberté au nom de l'égalité.

La Libération : assistance et lutte contre les inégalités

Au-delà d'une simple technique assurantielle de protection telle que l'envisa-geaient les lois précédentes d'assurances sociales, le projet de Sécurité sociale de 1945 vise une restructuration globale de la société : organiser et promouvoir le bien-être collectif sur les bases d'une plus grande égalité sociale. Pierre Laroque, son fondateur, résumait ainsi cette ambition : «Prolonger en temps de paix la solidarité du temps de guerre». Si les assurances sociales sont l'expression de la fracture sociale sur laquelle s'est construite la société industrielle, la Sécurité sociale vise à transcender ces oppositions de classes, à modeler de nouveaux rapports sociaux, à construire une société restructurée, unifiée, solidaire. D'où le projet de décentrer l'assurance dans la configuration envisagée en lui attribuant un autre statut. «Les deux idées ne se situent d'ailleurs pas sur le même plan. La Sécurité sociale est un but, l'assurance sociale est un moyen parmi d'autres d'atteindre ce but»³.

C'est au cœur même de cette visée unificatrice, de cette volonté de cohésion

3. Laroque P., 1948, «De l'assurance sociale à la Sécurité sociale. L'expérience française», *Revue internationale du travail*, p. 625.

sociale que se développe le deuxième foyer de critiques de l'assistance mais, il faut le souligner, d'une assistance *indépendante* du système de protection qui s'élabore. Il est désormais moins question de mettre en garde contre l'anesthésie de la responsabilité que de voir dans l'organisation institutionnelle de l'assistance extérieure à la Sécurité sociale une source d'inégalités de protection et d'injustice sociale. Laroque n'y perçoit qu'une réponse indigne de notre démocratie. C'est bien en raison de l'inégalité de protection qu'elle crée et du danger de faire de l'aidé un assujéti qu'il renouvelle à l'encontre de cette politique la critique d'un Jaurès ou d'un Vaillant.

Il est d'ailleurs convaincu que le système de Sécurité sociale qu'il instaure va rendre caduque l'assistance en tant que réponse séparée, indépendante de la Sécurité sociale. La solidarité qu'il envisage exige une articulation de la protection vis-à-vis des besoins et de la protection vis-à-vis des risques sociaux. Cela suppose l'association de la justice distributive procurée par l'assistance et de la justice commutative propre à l'assurance. La solidarité nationale recherchée n'a pas à reprendre la distinction entre assurance et assistance. Seule une «question d'opportunité économique ou psychologique» devra décider «s'il est préférable d'adopter telle méthode plutôt que telle autre»⁴. Ce choix ne doit en rien altérer le résultat recherché : «d'une part, un service public fonctionnant au profit de la collectivité tout entière et dont la collectivité assume donc les frais et, d'autre part et surtout, une répartition par voie d'autorité d'une fraction du revenu national»⁵.

L'intégration organique de l'assistance dans la Sécurité sociale devait se réaliser par la création d'un ministère des Affaires sociales réunissant dans une même structure toutes les missions afférentes à une politique de protection sociale. L'enjeu est de substituer à une fragmentation institutionnelle, administrative et financière, une organisation rationnelle et cohérente. L'assistance devait logiquement prendre place dans cette organisation cohérente et mieux armée pour affronter l'ambiguïté majeure d'une Sécurité sociale dont le financement reposait quasi-exclusivement sur les cotisations pour une fonction politique bien plus large que celle des assurances. Mais malgré l'accord du Conseil supérieur de la Sécurité sociale, la séparation institutionnelle s'est maintenue, voire renforcée, trouvant même une nouvelle jeunesse dans la réforme de l'assistance de 1953. L'échec de l'intégration organique de l'assistance dans la Sécurité sociale en vue de concilier justice distributive et justice commutative, mais aussi réponse aux besoins et réponse aux risques sociaux, ouvre un nouvel âge à l'assistance.

C'est ainsi que pendant les Trente Glorieuses, elle est réformée et largement redéployée. Les oppositions à l'application du plan de Sécurité sociale défini par Laroque réussissent à faire pénétrer des intérêts catégoriels forts dans le système, créant de nouvelles inégalités d'accès aux biens et aux protections nouvellement définies ; elles ouvrent également la porte à un conflit non résolu entre droits de

4. Ibid. p. 627.

5. Ibid. p. 627.

l'homme et droits du travailleur⁶. L'assistance devient alors *un régulateur de conflit*, une forme de compensation des différences de positions et de l'antagonisme entre les statuts. Elle permet aussi l'accès aux nouvelles normes de consommation caractéristiques de cette période.

Un exemple significatif est le risque maladie dont la couverture sera largement soutenue par l'assistance⁷. En rendant solvable le monde du travail, la Sécurité sociale contribue à faire pénétrer dans le champ médical une dynamique de l'offre et de la demande. La hausse des honoraires médicaux atteint en quelques années 72 %; le prix de journée des établissements d'hospitalisation et de cure progresse beaucoup plus vite que le coût de la vie. De fait, l'accès aux soins est interdit aux travailleurs les plus vulnérables par l'impossibilité d'assumer ces charges.

Or, le déficit de la Sécurité sociale dès 1949 et la crainte de nuire à la compétitivité des entreprises, interdisent l'augmentation des prestations et des cotisations. Interpeller l'assistance est alors perçu comme la voie économiquement la plus rationnelle et politiquement la moins périlleuse. Le recours à l'assistance médicale gratuite créant une nouvelle catégorie administrative d'« assurés-assistés » s'impose comme complément, certes second, mais indispensable à la visée promotionnelle de l'État social. Dans ce contexte, la réforme de 1953 efface les traits les plus archaïques de l'assistance – elle est rebaptisée « aide sociale » – afin de l'adapter au nouveau système de protection sociale.

La situation de plein emploi en autorisant la pondération des droits et des devoirs rend politiquement acceptable ce mode d'intervention inscrit dans un processus de dynamique de l'égalité.

L'assistance apparaît comme un facteur d'inclusion. En allégeant le fardeau de certains travailleurs, elle leur permet d'accéder à certains biens socialement reconnus comme essentiels et donc, à ce titre-là, devient acceptable. L'équilibre entre droits et devoirs atteint son plus haut degré d'harmonie. L'assistance est, momentanément du moins, à l'abri de remises en cause.

La période contemporaine : assistance et droits de l'homme

À partir des années 1970, on assiste à une reprise des critiques acerbes adressées à l'assistance et paradoxalement accompagnées d'un recours massif, extensif, à celle-ci. Cependant, les arguments développés montrent qu'il ne s'agit pas pour autant d'une simple reconduction.

6. Bec C., 1998, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, Belin, collection Socio-Histoires, pp.76-80.

7. Il en sera de même pour le risque famille et le risque vieillesse.

Le premier moment, qui couvre les années 1970, est marqué par des mises en accusation du système assistantiel de trois ordres.

Est dénoncée, à travers le concept de « contrôle social » ralliant un courant théorique inscrit dans la mouvance foucauldienne et un mouvement social issu de Mai 1968, une entreprise générale d'assujettissement d'individus, « prisonniers » de différentes interventions psychiatriques, pénales mais aussi assistantielles⁸.

Un courant de dénonciation, porté par des membres éminents de la sphère administrativo-politique et des universitaires, souligne l'inégalité de protection inhérente à l'assistance et les dangers politiques dont elle est porteuse.

Enfin, un courant de pensée libéral revigoré réitère les attaques traditionnelles de cette tendance : l'assistance entraînerait le refus de l'effort, de la responsabilité individuelle et mettrait en danger les finances publiques, hypothéquerait la compétitivité de la France.

Mais, si l'espoir de se débarrasser de l'assistance reste plausible, l'erreur de diagnostic quasi générale sur la situation économique renforce l'urgence politique d'une réponse même minimale, c'est-à-dire assistantielle à une situation qui ne cesse de se dégrader. Alors, de médiation politique, l'assistance devient un simple élément de résistance conjoncturelle face à une logique économique dont la prise d'autonomie s'impose comme légitime.

La multiplication et la diversification des minima sociaux sont un bon indicateur de ce nouveau courant. L'assistance ou « solidarité nationale » se déploie à l'écart de tout autre mécanisme régulateur. Elle entérine ainsi la coupure entre l'économique et le social et accentue la dimension résiduelle d'un social soumis aux exigences d'une logique économique non régulée politiquement. Elle exprime un nouveau cours qui tente de se débarrasser de l'idéal intégrateur universaliste proclamé à la Libération au nom d'un autre universalisme, celui des droits de l'homme.

L'étape suivante, à partir des années 1980, est caractérisée par le ralliement des grandes familles politiques au néolibéralisme. Au-delà des arguments partagés avec la critique canonique – danger économique d'un investissement financier infructueux et danger politique d'une dualisation de la société entre travailleurs-payeurs et bénéficiaires-non-travailleurs –, la référence aux droits de l'homme à travers la dignité par le travail constitue le principe sur lequel reposent les remises en cause et qui en fait la singularité. L'ambiguïté fondatrice de l'assistance se manifeste avec une nouvelle acuité. La célèbre sentence du Comité de mendicité affirmant clairement la primauté du travail semble à nouveau d'actualité. « Si celui qui existe a le droit de dire à la société "Faites-moi vivre", la société a également le droit de lui répondre "Donne-moi ton travail"⁹. Deux siècles plus tard, cette célé-

8. Cf. le numéro de la revue *Esprit* paru en 1972 sous le titre *Pourquoi le travail social ?* et réédité en 1976 sous le titre *Contrôle social et normalisation*.

9. Premier rapport du Comité pour l'extinction de la mendicité (1790).

bration du travail accroît la stigmatisation et la culpabilité de ceux qui en sont privés et fait de l'assistance un véritable repoussoir.

Au fil des ans et au fur et à mesure des textes promulgués, l'assistance acquiert un statut de véritable repoussoir. L'insertion se construit en effet comme le nouveau référentiel de politiques se voulant résolument non assistantielles. L'insertion est la tentative d'introduire dans la relation d'assistance une réciprocité en plaçant le bénéficiaire en situation de travail afin de refonder la balance des droits et des devoirs grâce à laquelle l'individu retrouvera une dignité perdue, un statut de citoyen. Dans cette perspective, Martine Aubry, alors ministre de la Santé et de la Solidarité, construit l'exposé des motifs du projet de loi contre les exclusions (1998) autour de ce jugement : l'assistance est un piège dont il est très difficile de sortir ; elle engendre le mépris et la stigmatisation car en interdisant la prise de responsabilité et la réciprocité, elle interdit la dignité. Or cette absence de dignité n'est pas dangereuse seulement pour l'individu lui-même, elle l'est aussi pour la société à laquelle il appartient : « un individu ne peut s'exclure, de lui-même, de l'humanité », « car si l'on se situe dans le paradigme de l'humanité [...] la défense de l'humanité n'a plus à faire à l'individu "libre" mais à l'individu qui appartient à l'humanité »¹⁰.

Alors la dignité est de plus en plus conçue comme une « qualité opposable à l'homme par des tiers ». Une obligation pour chaque individu, en tant qu'il appartient au genre humain, de se soumettre au respect de certaines obligations au regard d'une certaine conception d'une digne humanité. La liberté de l'individu peut alors être légitimement réduite par ce devoir individuel si le danger de nuisance à l'égard du genre humain auquel il appartient paraît important. L'« assisté » devient ainsi la nouvelle figure du mauvais pauvre. Ce « faux chômeur » ou « chômeur paresseux », qui « préfère » vivre aux crochets de la société que de travailler, est coupable de perdre sa dignité et de porter atteinte à celle des autres.

L'individu est largement chargé d'une série d'obligations, d'un devoir de dignité envers lui-même qu'il lui revient d'assurer. Les politiques de l'emploi par exemple visent à amener celui qui est aidé à se prendre en charge, à devenir autonome. Mais en s'imposant ainsi comme objectif consensuel évident – il vaut mieux payer quelqu'un à travailler qu'à ne rien faire –, la dignité par le travail semble interdire toute interrogation sur la dignité dans le travail. Or, il est difficile de ne pas voir dans nombre de ces politiques promues au nom de la dignité humaine une assistance déguisée aussi menaçante pour la dignité du travailleur. Peu de ces politiques, en effet, ont réussi à articuler utilité sociale et utilité individuelle, dignité par le travail et dignité dans le travail. Elles sont le premier producteur de travailleurs pauvres et sont porteuses d'un processus de réification de l'homme au travail.

10. Edelman B., 1999, « La dignité de la personne humaine, un concept nouveau », in *La dignité de la personne humaine* (sous la dir. de Pavia M.-L. et Revet T.), Paris, Economica, p. 32.

En guise de conclusion

L'utilisation actuelle du terme d'«assistantat» est la dernière traduction du manque de légitimité politique qui marque l'assistance depuis ses débuts. Même si elle s'est transformée et parfois profondément, l'assistance souffre cependant toujours du même déficit de légitimité. Dans le cas présent, cette notion renvoie au paradigme d'un chômage volontaire qui transforme les chômeurs en usurpateurs d'allocations d'aide sociale.

L'incohérence et l'inefficacité de certaines mesures réunies sous le vocable de politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion emportent dans le jugement négatif les bénéficiaires eux-mêmes qui se complairaient dans leur situation d'assistés. Elles traduisent en fait un double effacement, celui de l'horizon collectif et celui de la responsabilité collective mettant ainsi en première ligne la responsabilité individuelle.

Simples compensations de leur éviction du marché du travail, ces mesures induisent souvent une double peine pour les «bénéficiaires»: dépendance vis-à-vis de l'État pour leur survie et stigmatisation.

La double exigence démocratique de sécurité et de liberté se disjoint et place les populations aidées dans l'impossibilité d'exercer leur responsabilité. De là un discours culpabilisant qui impute à un déficit de responsabilité individuelle la situation même de pauvreté. La notion d'«assistantat» cache mal le fait que le non-exercice de la responsabilité individuelle résulte de la dissociation entre liberté et sécurité que certaines mesures dites sociales non seulement ne combattent pas mais parfois même entretiennent.

Bibliographie

- Aucouturier A.-L., 1994, «Panel et évaluation des politiques de l'emploi», *Cahier Travail et emploi*, La Documentation française.
- Bec C., 2007, *De l'État social à l'État des droits de l'homme ?*, Presses universitaires de Rennes, collection Res Publica.
- Cerc-Association, 1997, «Minima sociaux», rapport.
- Eme B., 2005, «Sociologie des logiques d'insertion. Processus sociopolitiques et identités», thèse de doctorat de sociologie, Science Po.
- Espirit*, 1972, «Pourquoi le travail social ?», numéro spécial.
- Fouillée A., 1885, *La science sociale contemporaine*, Hachette (2^e édition).
- Gauchet M., 1989, *La révolution des droits de l'homme*, Gallimard.
- Horne J., 2004, *Le Musée social. Aux origines de l'État-providence*, Belin.
- Laroque P., 1934, «Politique sociale», *L'homme nouveau*, n° 1 (sans pagination).
- Laroque P., 1993, «Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions», rapport du Comité d'histoire de la Sécurité sociale.
- Paulian L., 1893, *Le Paris qui mendie*, Ollendorf.
- Röesch G., 1958, «Les dépenses médicales en 1956», *Consommation*, n° 3 : 87-98.

Les aléas de la logique d'assistance en France, de la Révolution à l'entre-deux guerres

Yannick MAREC, professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Rouen, historien de la protection sociale. Il est vice-président du conseil scientifique du Comité d'histoire de la Sécurité sociale et a été président du Comité régional d'histoire de la Révolution en Normandie.

Il est possible de situer historiquement la «logique d'assistance» dans un ensemble de formes d'interventionnisme social qui ont pu déployer d'autres logiques, notamment celle de l'assurance sociale.

Pour ce faire, il faut étudier la période révolutionnaire, tout à fait importante du fait de ses conséquences de longue durée et étendre cette étude au moins jusqu'à la Seconde Guerre mondiale et peut-être au-delà. Car, à partir des années 1980, en liaison avec la «crise de l'État-providence», a émergé un ensemble de travaux. Ceux de Pierre Rosanvallon et de François Ewald ont mis l'accent sur la logique d'assurances sociales comme étant le vecteur de la modernité en matière d'interventionnisme social, dans la mesure où cela a joué un rôle essentiel dans l'émergence de la Sécurité sociale.

D'une certaine manière, ces travaux ont souligné aussi une sorte de retard français dans l'utilisation de cette logique d'assurances sociales, dans la mesure où la France a tardé par rapport à d'autres pays comme l'Allemagne bismarckienne à mettre en place cette logique d'assurances sociales.

En réalité, depuis quelques décennies maintenant, avec notamment les travaux de Colette Bec et d'autres, en particulier ceux concernant les assurances sociales en France et en Europe dirigés par Michel Dreyfus, il y a eu une sorte de réévaluation du rôle des assurances sociales et des autres logiques d'interventionnisme comme la prévoyance par exemple. Cela a aussi contribué à souligner l'importance de l'assistance dans l'émergence du système français de protection sociale. Il s'agit alors d'une assistance qui rompt de manière radicale avec l'ancienne charité, mais qui se démarque aussi de certaines formes intermédiaires d'assistance comme l'assistance facultative qui s'est imposée sous le Directoire, à la fin de la période révolutionnaire, alors qu'il y avait eu une sorte de proclamation du droit à l'assistance au tout début de la Révolution.

La période révolutionnaire se caractérise par son ambivalence en affirmant, d'une part, un droit à l'assistance, mais en remettant en cause dès le milieu des années 1790 ce droit pour passer à une assistance facultative. Cette ambivalence a des effets de longue portée dans la mesure où à cette époque-là, il y a tout un ensemble de débats qui concernent en particulier la conception de l'homme en société.

Après avoir rapidement évoqué la Deuxième République, qui a apporté un certain nombre d'éléments mais dont l'action reste malgré tout modeste en matière d'assistance, je traiterai principalement du retour au droit à l'assistance à partir des années 1890 sous la Troisième République. C'est en effet une période fondatrice

de ce point de vue et également si l'on considère l'émergence d'un droit social de manière plus générale.

Dans un troisième temps, j'évoquerai la situation de l'entre-deux guerres. La Première Guerre mondiale a eu un effet important sur certaines dispositions adoptées à l'époque. Il s'agit à première vue seulement d'inflexions par rapport aux mesures adoptées avant-guerre d'autant plus que la logique d'assistance se maintient. Mais c'est aussi durant ces années que se mettent en place les assurances sociales qui préparent l'avènement de la Sécurité sociale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Ambivalence de la période révolutionnaire avec des effets à long terme

La période révolutionnaire est importante en matière de protection sociale. Elle constitue une sorte d'aboutissement d'un certain nombre de réflexions de la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle sur la nécessité ou non de développer un droit à l'assistance. L'on voit déjà poindre cette idée chez certains penseurs et hommes politiques comme Turgot et Necker qui envisagent la nécessité d'un interventionnisme social en période de difficultés économiques et sociales¹. Cela se traduit au moment de la période révolutionnaire par la remise en cause de toutes les structures d'entraide d'Ancien Régime, notamment celles qui étaient gérées par l'Église.

Les hôpitaux apparaissent comme le symbole des formes d'encadrement de l'Ancien Régime : il y a même un début d'application de la vente des biens hospitaliers considérés comme des biens nationaux. Rapidement, cependant, constatant l'importance de la misère, les révolutionnaires reviennent sur cette décision dans la mesure où les hôpitaux ont surtout à l'époque une fonction d'assistance. Le Comité de mendicité, mis en place dès 1790 et présidé par un noble libéral, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, fait de nombreuses enquêtes et préconise diverses mesures de secours. À cette occasion est aussi proclamé le principe fondamental selon lequel tout homme a droit à sa subsistance. L'assistance est donc un devoir de la société, même si des contreparties peuvent être exigées.

Ce droit à l'assistance implique donc un interventionnisme social de l'État et des collectivités publiques afin de protéger les plus fragiles de la société. Il existe cependant des limites importantes à cette assistance publique.

En contrepartie de son aide, la société peut exiger du travail. La notion de travail est tout à fait fondamentale à l'époque, dans la mesure où l'on considère que nul n'est pauvre s'il est en état de travailler. D'autre part, l'égalité de principe qui est proclamée avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 donne une grande importance à la notion de responsabilité individuelle. Les hommes étant théoriquement égaux en droit deviennent de fait responsables de leur destinée.

1. Voir notamment J. Necker, *De l'administration des finances de la France*, Paris, 1784.

L'égalité de droit comporte aussi des limites en particulier sur le plan des droits politiques pour les personnes jugées dépendantes. Les domestiques sont dépendants des maîtres tandis que les femmes sont considérées comme étant sous la tutelle de leur père ou de leur mari. Cette notion de dépendance intervient donc comme facteur de limitation d'un certain nombre de droits.

Surtout, l'égalité de droit n'est pas une égalité sociale. La Constitution du 24 juin 1793 essaiera de prendre en compte cette dimension mais elle ne sera pas appliquée. En fait, la majorité des révolutionnaires accordent davantage d'attention à l'affirmation de la notion de citoyenneté politique plutôt qu'à celle de citoyenneté sociale. Bien plus, au nom de la lutte contre les privilèges d'Ancien Régime, des dispositions sont prises contre les corporations et toute forme d'association (loi Le Chapelier de juin 1791). Il faudra attendre 1864 pour que le droit de grève soit accordé en France et 1884 pour que soit officialisée l'existence des associations professionnelles (les syndicats). Ces dispositions contribuent à mettre l'individu pauvre seul face à la société, même si parallèlement sont prises différentes mesures en matière d'aide sociale avec l'organisation d'une bienfaisance nationale.

Cette ambivalence conduit à l'abandon, à la fin de la période révolutionnaire, durant le Directoire (les années 1795-1799), de la notion de droit à l'assistance pour revenir à une aide facultative. Deux lois fondamentales illustrent cette évolution: la loi du 16 vendémiaire An V (7 octobre 1796) concerne la création des hospices civils et celle du 7 frimaire an V (27 novembre 1796) est à l'origine des bureaux de bienfaisance, chargés des secours à domicile, les ancêtres des CCAS actuels. L'exercice de cette assistance désormais facultative s'effectue principalement dans le cadre de la commune, nouvelle circonscription administrative qui s'est progressivement affirmée à partir de la période révolutionnaire.

On assiste donc à un processus de communalisation de l'aide sociale, une manière de s'adapter à la réalité de l'époque. On abandonne les projets de la Convention qui visaient à organiser une bienfaisance nationale pour arriver finalement à une bienfaisance publique essentiellement communale. Cette situation va perdurer durant la majeure partie du XIX^{ème}, siècle, voire au-delà. La dimension facultative de l'aide sociale est alors fondamentale. Elle entraîne dans les pratiques sociales des distorsions entre les communes qui avaient la possibilité de créer des bureaux de bienfaisance et celles qui ne le pouvaient pas. Il faut ainsi attendre des décennies pour que le territoire national soit couvert par les bureaux de bienfaisance.

Sur environ 36000 communes, il n'y en avait que la moitié au milieu du XIX^{ème} siècle à être pourvues de bureaux de bienfaisance. De plus, sauf exceptions, les hôpitaux se trouvaient principalement dans les communes urbaines. À l'intérieur même des villes, il y a aussi de fortes disparités, en fonction notamment des dons et legs reçus par telle ou telle paroisse, une circonscription d'essence religieuse qui continue plus ou moins, selon les époques, de jouer un rôle important y compris dans le cadre de l'assistance publique. Il existe donc un certain arbitraire dans l'organisation et la distribution des secours. D'autre part, malgré les proclamations qui remontent au XVIII^{ème} siècle, voire plus tôt, qui visent à encourager l'aide à do-

micile, y compris l'aide médicale, de fait ce sont les hôpitaux qui demeurent les structures de base de l'assistance, leur fonction médicale demeurant très relative.

Cette organisation est peu modifiée par la Deuxième République qui est le deuxième temps fort de la résurgence du droit à l'assistance. Mais il s'agit d'un vague droit aux contours mal définis qui est inscrit dans la Constitution de novembre 1848. L'article 8 du préambule stipule que la République assure l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant des secours à ceux qui n'ont pas de famille et à ceux qui sont hors d'état de travailler. Des critiques sont rapidement formulées contre cette reconnaissance d'un droit à l'assistance, en particulier de la part des socialistes. Selon Proudhon, un penseur influent de l'époque, on a en fait accordé ce droit pour mieux écarter le droit au travail qui avait été proclamé en février 1848 au moment de la révolution.

Une forte méfiance s'installe chez les penseurs socialistes à l'égard de cette assistance qui avait donc été conçue comme un pis-aller par rapport au droit au travail. D'autant plus que cela se situe dans une phase conservatrice du régime qui s'est affirmée après les journées insurrectionnelles de juin 1848. Un texte fondateur de la vision traditionnelle de l'aide sociale illustre cette évolution : le rapport d'Adolphe Thiers effectué le 26 janvier 1850 au nom de la Commission de l'assistance et de la prévoyance de l'Assemblée nationale. Thiers se fera connaître comme un partisan de la République au début des années 1870, mais il a d'abord été un conservateur et un monarchiste. Dans son rapport de 1850, il prône surtout le recours aux pratiques traditionnelles en matière de secours et il se montre très hostile à l'interventionnisme social de l'État.

En matière de protection sociale, la seule réalisation de cette époque qui a un effet à long terme est la création de l'Assistance publique de Paris qui existe toujours sous le nom d'AP-HP. Elle est créée en 1849 et est chargée d'articuler l'action des hôpitaux et celle des bureaux de bienfaisance avec la mise en place d'une seule direction administrative pour coordonner l'ensemble. Dans le même temps, la loi du 7 août 1851 sur l'assistance hospitalière prévoit notamment des secours d'urgence. Après la période du Second Empire marquée par un processus d'institutionnalisation de l'action sociale qui demeure néanmoins limité, si l'on excepte l'organisation de la « mutualité impériale », les débuts de la Troisième République donnent l'impression d'une vision sociale limitée des républicains. Il faut cependant rappeler que dans la première décennie du nouveau régime, celle des années 1870, ils demeurent minoritaires dans le pays et dans les assemblées législatives (Chambre des députés et Sénat).

Il faut attendre 1879 et la démission du maréchal de Mac Mahon, Président de la République monarchiste, pour que soit réalisée ce que l'on a appelé la République des républicains, ceux-ci devenant majoritaires. Cependant l'historiographie a longtemps évoqué une sorte de déficit social des républicains de gouvernement, les dispositions prises en matière sociale étant très tardives : ce n'est que dans les années 1890 que seront adoptées des mesures significatives en matière de législation de protection sociale. Mais en réalité, lorsque l'on étudie de près les projets ou les propositions de lois, on s'aperçoit que l'intérêt pour les questions sociales a pu se manifester très tôt chez

certaines républicains soucieux de prendre en compte les difficultés économiques et sociales, en particulier celles du monde rural alors majoritaire dans le pays.

On peut, par exemple évoquer les initiatives de Richard Waddington député de Rouen et frère de William Waddington, représentant de l'Aisne et Président du Conseil en 1879, qui propose de développer un système d'assistance médicale dans les campagnes dès le début des années 1870. Cette initiative part du constat du paradoxe qui existait entre des structures d'entraide situées majoritairement en milieu urbain dans une France à majorité rurale. Dès cette époque il existe donc des réflexions qui commencent à être menées sur la manière de résoudre ce paradoxe. La solution institutionnelle n'est cependant trouvée qu'à partir des années 1890, dans le contexte du développement d'idées nouvelles sur la manière de concevoir le lien social, en particulier l'essor du solidarisme, une doctrine intermédiaire entre le libéralisme et le socialisme.

Des personnalités comme le philosophe Alfred Fouillée, les sociologues Émile Durkheim puis Célestin Bouglé et surtout l'homme politique radical Léon Bourgeois, auteur d'un petit ouvrage de grande portée, *Solidarité* (1896), vont essayer de mettre en avant la notion de devoir social de chacun pour le plus grand bien de tous, une sorte de quasi-contrat unissant l'individu à la société. En liaison avec cette évolution, la notion d'un droit à l'assistance trouve une nouvelle actualité. Des sources de financement sont envisagées par les radicaux qui mettent dans leur programme la création d'un impôt sur le revenu. Elle ne sera adoptée qu'à la veille de la Première Guerre mondiale, mais avec cette idée on voit poindre celle d'une redistribution de la richesse en faveur du financement de la protection sociale. On voit aussi réapparaître la notion d'obligation en matière sociale, d'abord expérimentée et mise en place dans le système éducatif dès les années 1880, puis finalement élargie au domaine de l'assistance.

Retour en force du droit à l'assistance

Le principe d'un droit à l'assistance réapparaît donc en s'inscrivant dans une sorte de pacte républicain avec deux lois importantes étudiées notamment par Colette Bec. Celle du 15 juillet 1893 porte sur l'assistance médicale gratuite aux personnes privées de ressources (AMG). Elle ne vise plus seulement les indigents, mais des personnes qui tombent momentanément dans la misère ou les difficultés sociales. Puis, est votée la loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources. L'objection libérale à l'idée d'obligation reste cependant encore très active car les républicains sont des libéraux. Comme durant la période révolutionnaire, la notion de responsabilité individuelle demeure donc très présente.

Cependant, cette objection libérale est en quelque sorte contournée par le biais du médical et par la mise en avant de populations en difficulté que l'on ne peut pas accuser de leur situation. On peut en effet difficilement imputer à la responsabilité individuelle le fait de devenir malade, vieux ou invalide. Cette approche permet de développer un système qui renforce la logique d'assistance. Cela se traduit par ces deux lois, mais aussi par d'autres comme celle sur la création du service des enfants

assistés en 1904. Dans la même perspective sont adoptées à la veille de la guerre, en 1913, deux lois sur l'assistance aux femmes en couches (17 juin) et aux familles nombreuses (14 juillet).

Tout un corpus de textes fondateurs de l'assistance républicaine se met donc en place à cette époque. Mais le tournant des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles est aussi marqué par une pluralité de logiques d'intervention sociale. Parallèlement à ce renouveau et à cette réactualisation de la logique d'assistance, d'autres logiques sont en effet développées. Par exemple, la prévoyance conçue comme une vertu est encouragée, d'autant plus que la dimension libérale du républicanisme peut s'y retrouver complètement. Cela passe non seulement par l'essor des caisses d'épargne ordinaires telles qu'elles existaient depuis 1818 avec la première caisse d'épargne fondée à Paris, mais aussi par la création en 1881 de la Caisse d'épargne postale. À cela s'ajoute l'encouragement à la prévoyance des scolaires par le biais de la Caisse d'épargne scolaire liée aux deux précédentes institutions.

La prévoyance collective est aussi encouragée par la libéralisation et la démocratisation des sociétés de secours mutuels. Sont ainsi réactualisées et «républicanisées» des dispositions qui avaient été prises à la fin de la Deuxième République et mises en œuvre sous le Second Empire en matière de mutualité. La charte de la mutualité du 1^{er} avril 1898 encourage le développement des sociétés de secours mutuels, notamment en leur permettant d'ouvrir de nouveaux services et en prévoyant la possibilité d'unions. À la même époque émerge en France la logique d'assurances sociales, ce qui est plus tardif qu'en Allemagne où ont été adoptées dès les années 1880 différentes lois s'appuyant sur cette manière de résoudre la «question sociale». Mais en réalité ce «retard» français qui doit être relativisé tient surtout à un contexte différent de l'organisation économique, sociale et politique. Le premier texte développant cette logique d'assurances sociales, considéré par François Ewald comme le texte fondateur de «l'État-providence», est la loi du 9 avril 1898 sur la réparation des accidents du travail. On passe alors du principe de faute individuelle en matière d'accident du travail à celle de responsabilité pour l'employeur, avec la mise en œuvre de la notion de risque professionnel.

Cette logique d'assurances sociales va être reprise et systématisée par la loi d'avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Elle prévoit une cotisation tripartite (de l'ouvrier, de l'employeur et de l'État) permettant de financer le versement des retraites. Cependant cette loi rencontre beaucoup d'oppositions, non seulement celle des libéraux hostiles à l'idée d'obligation, mais aussi celle du syndicalisme révolutionnaire, en particulier de la CGT qui s'oppose à l'idée d'une cotisation obligatoire pour les ouvriers. Finalement cette loi a été fort mal appliquée mais elle conserve néanmoins une grande portée dans la mesure où elle a tenté d'introduire la logique d'assurance sociale dans le domaine des retraites en France.

En fait, avant la Première Guerre mondiale, la plus grande avancée en matière de protection sociale est certainement l'application des lois d'assistance, mais d'une assistance républicaine qui se réfère à la période révolutionnaire et qui se démarque résolument de l'ancienne charité. Outre ses finalités spécifiques d'aide à

différentes populations fragiles, la législation d'assistance a aussi permis de donner des pistes pour résoudre le paradoxe qui existait entre une France rurale majoritaire mais dépourvue de structures publiques de secours. Dès la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, est mise en place une organisation permettant de couvrir l'ensemble du territoire national en s'appuyant sur un principe né durant la période révolutionnaire, le domicile de secours. En fonction de la durée de résidence, le domicile de secours peut être communal, départemental ou national. Cela détermine le financement de l'assistance qui se fait en fonction de ces différents niveaux d'intervention. D'autre part, on rattache les communes rurales à différents hôpitaux urbains pour faire face aux hospitalisations des ruraux jugées nécessaires. En principe l'assistance médicale à domicile est affirmée prioritaire, y compris en ville. En réalité, à partir de la fin du XIX^{ème} siècle, malgré l'existence d'organisations novatrices comme le « système rouennais d'assistance publique », la médicalisation des hôpitaux, permise notamment par les découvertes de Pasteur, tend à favoriser le recours à l'hôpital, principalement en milieu urbain.

Une autre évolution doit être soulignée, à savoir l'affirmation du rôle du département en matière sociale, en particulier par le biais de l'application des lois d'assistance. Depuis leur création au début de la Révolution, en 1790, les départements se sont peu à peu imposés comme une circonscription importante dans le système administratif français. Les lois d'assistance ont grandement contribué à cette évolution, particulièrement au tournant des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. Ainsi, dans la loi de 1893 sur l'Assistance médicale gratuite, un article permettait aux communes qui le souhaitent et qui disposaient d'un système de secours permettant de répondre aux objectifs de la loi de conserver leur propre organisation (article 32). À l'époque, la commune demeure donc la circonscription de base de l'action sociale. Cela a d'ailleurs été réaffirmé par le Conseil supérieur de l'assistance publique à la fin des années 1880 et proclamé lors du premier congrès international d'assistance publique organisé à l'occasion de l'Exposition universelle de Paris en 1889. L'assistance est donc d'« essence communale » à l'époque. Au début du XX^{ème} siècle, la commune tend à être supplantée par le département, en particulier en matière de financement mais aussi d'organisation. Ainsi le texte de la loi de 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables ne prévoit pas de dérogation pour les communes en ce qui concerne l'application de la loi.

Dans l'entre-deux guerres, affirmation de l'assurance sociale

Le système de protection sociale français qui est assez complexe et qui prévoit des articulations entre les différentes logiques, connaît d'autres changements consécutifs à la Première Guerre mondiale. Celle-ci favorise, en effet, l'interventionnisme social de l'État républicain.

En premier lieu, en raison de la demande de soins qui explose avec les effets de la guerre mais également parce qu'il paraît nécessaire de répondre aux besoins

de secours, en particulier des veuves ou des orphelins. Une orientation familialiste détermine aussi les initiatives sociales de l'entre-deux guerres, car le problème démographique qui existait déjà avant-guerre s'accroît du fait des effets mêmes de la Première Guerre mondiale. Cette orientation familialiste du droit français se traduit par des dispositions qui seront supprimées tardivement, par exemple, la loi de 1920 contre l'avortement. L'attention portée à cette dimension se traduit aussi par la mise en place de ce que l'on nomme alors le sur-salaire familial attribué par certaines entreprises aux pères de familles nombreuses. Cette pratique est généralisée dans le cadre des allocations familiales, à partir de 1932.

La logique d'assurances sociales trouve aussi une nouvelle actualité dans la mesure où le retour de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine à la France pose le problème de l'attitude à avoir par rapport à des régions qui avaient utilisé la législation allemande de protection sociale. L'évolution globale de la société contribue aussi au développement du salariat. Cela favorise l'essor d'un système qui s'appuie principalement sur des cotisations salariales et celles des employeurs. C'est dans ce contexte que sont adoptées les lois d'assurances sociales des années 1928-1930, malgré des résistances nombreuses et après des compromis passés notamment avec les mutuelles et les médecins.

Cette affirmation de la logique d'assurances sociales, qui présente encore bien des lacunes et des insuffisances en ce qui concerne la couverture des risques sociaux et médicaux de la population, ne signifie pas pour autant la disparition des autres logiques d'intervention en matière sociale. La période de l'entre-deux guerres est même une période de développement des financements liés à l'application des lois d'assistance. On voit alors en effet doubler l'investissement dans l'assistance du fait de la mise en œuvre des lois sociales d'avant-guerre.

Après la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre de l'introduction du système de Sécurité sociale, la logique d'assurances sociales est réactivée. Cette fois, elle doit concerner progressivement l'ensemble de la population et le nouveau système cherche à pallier les défauts et les insuffisances des assurances sociales de l'entre-deux guerres. Ce système demeure lié au travail et à l'emploi en ce qui concerne les cotisations. Il fonctionnera de manière satisfaisante durant la période dite des « Trente Glorieuses » (les années 1945-1975). Cependant, même durant ces années de forte activité et de croissance économique, il a toujours existé des populations fragiles rendant nécessaire le recours à l'assistance devenue aide sociale à partir des années 1950. Mais ces catégories de population semblent être en marge d'un système qui tend à rendre moins visible le fonctionnement de l'ancienne logique d'assistance.

En réalité, c'est une période où l'« assistance » joue un rôle tout à fait important de complémentarité en matière d'aide sociale. Dans la longue durée, on constate que l'une des spécificités de l'organisation du système de protection sociale français c'est cette pluralité de logiques avec des articulations qui se modifient suivant les périodes et qui font qu'à certains moments, il y a une sorte d'invisibilité de l'assistance alors qu'elle est toujours présente. Cette dimension plurielle du fonctionnement de l'action sociale doit être soulignée.

L'autre originalité du système français de protection sociale est qu'il a des fondements idéologiques anciens ambivalents qui font que l'on peut basculer facilement de la promotion de l'aide sociale qui est reconnue comme étant nécessaire à la critique de l'« assistanat ». Car au sein même du creuset idéologique républicain, il y a différentes composantes permettant à la fois de reconnaître la nécessité de l'intervention de la société pour les plus faibles et cette volonté d'une responsabilisation individuelle qui fait que l'on peut pointer du doigt ceux qui bénéficient de cette aide sociale comme étant, par exemple, des chômeurs volontaires. Cela semble être une des originalités de l'histoire de la protection sociale en France.

Bibliographie

- Audier, Serge, 2010, *La pensée solidariste. Aux sources du modèle social républicain*, PUF, 352 p.
- Bec, Colette, 1998, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Belin, 254 p.
- Castel, Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 490 p.
- Démocratie et Pauvreté. Du Quatrième ordre au Quart monde*, 1991, (préface de René Rémond, postface de Michel Vovelle), Paris, Albin Michel/ATD Quart Monde, 689 p.
- Dreyfus Michel, Ruffat Michèle, Viet Vincent, Voldman Danièle, avec la collaboration de Bruno Valat, 2006, *Se protéger, être protégé. Une histoire des Assurances sociales en France*, Presses Universitaires de Rennes, 347 p.
- Duprat, Catherine, 1996 et 1997, *Usage et pratiques de la Philanthropie. Pauvreté, action sociale et lien social à Paris, au cours du premier XIX^e siècle*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale, 2 volumes, 1393 p.
- Ewald, François, 1986, *L'État-providence*, Paris, Grasset, 608 p.
- Gibaud, Bernard, 1989, *Révolution et droit d'association. Au conflit de deux libertés*, Paris, Mutualité française, 165 p.
- Gueslin, A., Guillaume, P. (sous la direction de), 1991, *De la charité médiévale à la Sécurité sociale*, Paris, Éditions ouvrières, 337 p.
- Gueslin, André, *Gens pauvres, pauvres gens dans la France du XIX^e siècle*, Paris, Aubier, 1998, 314 p.
- Imbert, Jean, 1990, *La Protection sociale sous la Révolution française*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, 567 p.
- Marec, Yannick, 2006, *Pauvreté et protection sociale aux XIX^e et XX^e siècles. Des expériences rouennaises aux politiques nationales*, Presses Universitaires de Rennes, 404 p.
- Marec, Yannick (sous la direction de), 2005, *Villes en crise ? Les politiques municipales face aux pathologies urbaines (fin XVIII^e-fin XX^e siècles)*, Paris, Éditions Créaphis, 759 p.
- Rosanvallon, Pierre, 1981, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 183 p.
- Thénard-Duvivier, Franck (coordination), 2012, *Hygiène, santé et protection sociale de la fin du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Éditions Ellipses, 288 p.

La problématique des droits sociaux dans l'histoire

Michel Borgetto, professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas (CERSA/CNRS).

Si l'on observe comment s'est développée, d'hier à aujourd'hui, la problématique des droits sociaux en général, des droits sociaux dits « de créance » en particulier (droit à l'assistance, droit au travail...)¹, on peut procéder à deux grands constats.

Le premier constat porte sur le passé : de la Révolution française jusqu'à la période contemporaine (milieu du XX^{ème} siècle), la manière dont ces droits ont été conçus et appréhendés a fortement évolué dans la mesure où se sont succédé progressivement deux problématiques radicalement différentes, la seconde (la problématique solidariste) constituant la face inversée de la première (la problématique individualiste). Le second constat porte sur la période contemporaine : depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les problématiques antérieures se sont finalement retrouvées : loin de s'exclure, elles se sont au contraire mélangées pour former une synthèse qui est toujours en vigueur à l'heure actuelle².

Les droits sociaux hier : un renversement progressif des problématiques

Sur le plan historique, on peut identifier deux grands moments auxquels ont correspondu deux façons d'appréhender les droits sociaux.

Le premier moment, qui va de la Révolution française à la Seconde République, est marqué par la prévalence d'une problématique que l'on peut qualifier d'individualiste : pour l'essentiel, il s'agit de partir d'une représentation *a priori* de la nature de l'Homme ou de la République pour déduire et légitimer les droits sociaux et l'action sociale. Le second moment, qui va du milieu du XIX^{ème} siècle au début du siècle suivant, est marqué par la prévalence d'une problématique que l'on peut qualifier de solidariste : il ne s'agit plus ici de partir du droit de l'individu pour justifier l'intervention de la société mais de partir, au contraire, du fait social et de l'observation de ses lois pour déduire et légitimer la volonté politique.

1. On sait que les droits fondamentaux peuvent prendre la forme soit de « droits-libertés », lesquels renvoient alors à des pouvoirs d'agir (droit de se réunir, d'aller et venir, de manifester, de s'associer, etc.), soit de « droits-créances », lesquels renvoient alors à des pouvoirs d'exiger (droit à l'assistance, au travail, aux loisirs, à la santé, etc.) ; les droits fondamentaux « sociaux » peuvent être rangés soit dans la catégorie des « droits-libertés » (droit de se syndiquer, droit de faire grève...), soit surtout - cas d'une majorité d'entre eux - dans la catégorie des « droits-créances ». Dans la mesure où le cycle de journées d'étude dans lequel s'inscrit cet exposé est consacré à la question de l'assistance, les droits sociaux évoqués ici concerneront exclusivement les droits-créances.

2. Pour une analyse détaillée et exhaustive de ce qui suit, nous nous permettons de renvoyer à Borgetto M., *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, 1993, LGDJ, 689 p.

La problématique individualiste

C'est principalement à deux périodes cruciales de notre histoire - la Révolution française et le début de la Seconde République - que cette problématique est parvenue à se déployer.

La Révolution française

Les discours et les réalisations

Reprenant à leur compte les idées développées depuis quelque temps par un certain nombre de réformateurs, les hommes qui arrivent au pouvoir en 1789 ne tardent pas à reconnaître l'existence d'un droit à l'assistance au profit de l'individu et/ou d'une obligation de secours à la charge de la société³; dès 1790, il est ainsi affirmé, dans les fameux rapports du Comité de mendicité, que «tout homme en naissant a droit à la protection et aux secours de la société». Par la suite, ces idées seront constamment reprises jusqu'à la chute de Robespierre : que ce soit en 1792, lorsque le député Bernard indiquera, dans un rapport du Comité de secours publics de la Législative, que «pourvoir à tous les besoins du pauvre dans toutes les circonstances et à toutes les époques de la vie, telle est l'une des obligations essentielles que la Constitution a imposées»; ou que ce soit en 1794, lorsque le conventionnel Barère proclamera à son tour la nécessité de reconnaître les «droits à la bienfaisance nationale» des «citoyens malheureux» car «dans une démocratie qui s'organise, tout doit tendre à élever chaque citoyen au-dessus du premier besoin : par le travail, s'il est valide ; par l'éducation, s'il est enfant ; et par le secours, s'il est invalide ou dans la vieillesse».

Partant, c'est tout naturellement que ces idées se trouveront sanctionnées par les textes. Par les textes constitutionnels, tout d'abord, lesquels énonceront dans un premier temps un devoir de la société à l'égard des plus démunis (Titre 1^{er} de la Constitution de 1791)⁴ puis, dans un second temps, un droit véritable de l'individu en matière d'assistance (Déclaration et Constitution de 1793)⁵.

Et par les textes législatifs, ensuite : un certain nombre de lois (lois des 19 mars et 28 juin 1793, du 24 vendémiaire, du 22 floréal, du 23 messidor an II...) s'étant efforcées non seulement de poser les bases d'un système général de secours publics mais aussi d'instituer, pour diverses catégories de la population (enfants

3. Sur ce point, v. not. Bouchet M., *L'assistance publique en France pendant la Révolution*, Thèse Droit Paris, 1908; Borgetto M., *La notion de fraternité...* (op. cit.), p.144 et s.

4. V. le titre 1^{er} de la Constitution du 3 septembre 1791 (intitulé «Dispositions fondamentales garanties par la Constitution») : «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».

5. V. l'art. 21 de la Déclaration du 24 juin 1793 : «les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler»; v. aussi l'art. 122 de la Constitution : «la Constitution garantit à tous les Français l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété (...), des secours publics (...), la jouissance de tous les droits de l'homme».

trouvés ou orphelins, personnes malades, âgées, infirmes, femmes en couches...), des services et des prestations (soins à domicile, accueil à l'hospice, fourniture de médicaments, prestations en espèces...) destinés à leur venir en aide.

Les fondements

Dans l'esprit de la plupart des révolutionnaires, la question de l'assistance ne saurait s'appréhender indépendamment de la problématique des droits de l'homme et du citoyen : c'est parce que chacun est titulaire d'un droit aux secours de la société que celle-ci doit intervenir pour protéger l'individu⁶.

De manière plus précise, l'assistance est conçue alors soit comme origine du pacte social : certains (Dufourny de Villiers, Maignet...) faisant valoir que c'est principalement pour bénéficier de la solidarité de tous au sein de l'association politique que les hommes ont accepté de se soumettre à celle-ci tandis que d'autres (Marat, Robespierre, Rabaut Saint-Etienne, le duc de Liancourt...) soutenaient que le droit à l'assistance n'était que la traduction, dans l'ordre social, d'un droit naturel de l'homme : le droit à la subsistance et/ou à l'existence. Soit, au contraire, *comme conséquence du pacte social* : les révolutionnaires faisant par exemple de l'assistance (Debry) le corollaire logique et nécessaire de l'égalité des droits ou encore (Bernard, Harmand, Barère...) la contrepartie directe de l'engagement pris par chacun de respecter le droit de propriété⁷.

C'est dire que pour les hommes de la fin du XVIII^{ème} siècle, les droits sociaux devaient bel et bien se saisir – ce que les partisans du libéralisme économique prendront grand soin, au siècle suivant, d'occulter, voire de nier farouchement – comme le prolongement logique et nécessaire des droits civils et politiques et donc comme étant tout aussi dignes de protection (car de nature identique) que ces derniers. Constat bien évidemment rien moins que négligeable puisqu'il montre clairement que, pour nombre de révolutionnaires, les droits de l'homme – qu'ils soient civils, politiques ou sociaux – formaient un tout indissociable, c'est-à-dire *indivisible*. Mais constat qui ne saurait signifier, cependant, que les droits ainsi proclamés ne revêtaient pas certaines limites de nature à en affecter plus ou moins la portée ; malgré leur indéniable modernité (volonté d'ériger les secours publics au rang de service public national alimenté par l'impôt, volonté d'aborder la question de la pauvreté de manière globale et rationnelle, etc.), les conceptions révolutionnaires se trouvaient en effet fortement marquées par l'esprit du temps. Ainsi, par exemple, du sort réservé aux étrangers : ceux-ci étant invités à faire valoir le droit à l'assistance reconnu

6. Sur ce point, v. not. Borgetto M., *La notion de fraternité...* (op. cit.), p. 95 et s.

7. Sans doute, d'autres arguments développés à l'époque ne se référaient-ils pas explicitement à l'idée de pacte social, puisqu'ils consistaient notamment à faire de l'assistance une nécessité de la vie en société : celle-ci pouvant trouver à la fois intérêt (prévention des troubles et des révolutions) et profit (réinsertion dans le circuit productif d'une force de travail risquant d'être diminuée ou perdue) à l'organiser ; mais il ressort cependant clairement de la manière dont ils furent utilisés, que ces arguments visaient non pas tant à fonder un droit véritable au profit de l'individu qu'à renforcer la légitimité dernière de l'intervention de la société.

à tout homme non pas en France mais dans leur propre pays... ; ainsi, surtout, du sort réservé aux personnes pauvres valides faisant la mendicité : des sanctions très sévères étaient prévues, qui pouvaient aller de l'enfermement dans des institutions spécialisées jusqu'à l'envoi dans les colonies...

La Seconde République

La période antérieure

Du Directoire à la Seconde République⁸, les idées qui avaient prévalu au plus fort de la Révolution font l'objet d'une remise en cause radicale ; les gouvernants qui se succèdent récuse aussi bien le principe d'un droit de l'individu à l'assistance que l'idée d'une obligation, voire même d'un simple devoir à la charge de la société : celui-ci et celle-là conduisant immanquablement, selon eux, à encourager la paresse, l'imprévoyance et le vice des « classes laborieuses ».

Estimant que la société n'a qu'un simple devoir d'humanité à l'égard des pauvres, les pouvoirs publics n'interviennent que de manière exceptionnelle (création, en 1796, des bureaux de bienfaisance, lesquels sont chargés de distribuer de maigres secours dans la limite de leurs faibles ressources ; organisation, en 1811, de l'assistance aux enfants trouvés et aménagement, en 1838, de l'assistance aux aliénés).

La charité privée occupe de ce fait une place éminente : constituant la principale, voire l'unique réponse apportée par les libéraux aux problèmes posés tant par l'industrialisation du pays que par la paupérisation d'une partie croissante de la population, c'est elle qui supplée aux insuffisances de l'action publique en participant par ses dons et legs au fonctionnement des bureaux de bienfaisance et en créant de nouveaux hôpitaux et organismes charitables.

La Constitution et la législation de la Seconde République

Dès le déclenchement de la révolution, furent prises un certain nombre de mesures favorables aux plus démunis parmi lesquelles la promesse de garantir du travail à tous les citoyens et la création subséquente d'ateliers nationaux (25 et 26 février). Dans le prolongement de ces mesures, un premier projet de Constitution comportait - outre une disposition reconnaissant une forme de « droit au travail » - un article reconnaissant un droit individuel en matière d'assistance : « 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 » (article 9).

Mais la composition conservatrice de l'Assemblée fraîchement élue associée aux émeutes de juin et à la répression sanglante qui s'ensuivit mit un terme aux promesses initiales ; rejetant toute idée d'un droit de l'individu à l'encontre de la société, la Constitution du 4 novembre 1848 se borna à n'énoncer qu'un simple

8. Sur ce point, v. not. Borgetto M., *La notion de fraternité...* (op. cit.), p. 198 et s. ; v. aussi Procacci G., *Gouverner la misère. La question sociale en France (1789-1848)*, Le Seuil, 1993.

engagement de la collectivité à fournir du travail sous certaines conditions à ceux qui en manquaient, à encourager la prévoyance individuelle et collective et à secourir tous ceux qui ne pouvaient travailler⁹.

Quant à la législation adoptée à l'époque, elle fut dans l'ensemble assez modeste : dans le domaine strict de l'assistance, on ne peut guère citer que la loi du 10 janvier 1849 réorganisant les services spécialisés de la Ville de Paris et celle du 7 août 1851 qui, modifiant le fonctionnement des hôpitaux et des hospices, imposa notamment aux communes pourvues d'un hôpital d'accueillir les malades indigents qui y étaient domiciliés.

La problématique solidariste

La seconde moitié du XIX^{ème} siècle marque une étape capitale dans l'histoire de l'assistance : le renouvellement profond des idées et des débats qui survint alors ayant en effet débouché, au tournant du siècle, sur une modification sensible des principes gouvernant la matière.

Le renouvellement des idées et des débats

Ce renouvellement est contemporain de l'univers théorique et mental nouveau qui tend alors à prévaloir : univers marqué notamment par les progrès des sciences biologiques et médicales (révolution pasteurienne) qui mettent en évidence la loi vitale de la solidarité. Marqué aussi par l'essor de la sociologie qui conduit à rejeter toutes les conceptions idéalistes, *a priori*, et « métaphysiques » ; marqué encore par l'essor des conceptions « hygiénistes » qui conduisent à concevoir la protection de l'individu à partir de la prise en compte des intérêts bien compris de la société.

C'est à cette époque que se développe une nouvelle doctrine – la doctrine solidariste – laquelle déboucha, en même temps qu'elle en résulta, sur un renversement radical de la problématique jusqu'alors dominante du lien politique et social¹⁰.

Pour l'essentiel, cette problématique, qui fut celle retenue par les révolutionnaires de 1789-1793, puis par les républicains de 1848 lorsqu'ils voulurent légitimer l'existence de droits-créances au profit de l'individu ou d'obligations à la charge de l'État, était la suivante : reposant d'une part (1789-1793) sur une conception éminemment volontariste de la société (celle-ci étant envisagée non pas tant comme

9. V. Constitution, § 8 du préambule : « la République 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 » ; v. aussi Constitution, art. 13 : « la société fournit l'assistance aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards sans ressources, et que leurs familles ne peuvent secourir ».

10. Cette doctrine fut surtout développée, sur le plan politique, par Léon Bourgeois (auteur, en 1896, d'un petit ouvrage intitulé *Solidarité*) et, sur le plan juridique, par Léon Duguit : sur la genèse de cette doctrine et de l'idée de solidarité en général ainsi que sur ses incidences sur le droit public de l'époque, v. not. Borgetto M., *La notion de fraternité...* (op. cit.), p. 344 et s. ; v. aussi Blais M.-C., *La solidarité. Histoire d'une idée*, Gallimard, 2007.

un fait naturel que comme une association résultant, *via* le contrat social, de la volonté de chacun), d'autre part (1848) sur une représentation *a priori* et normative de la République (celle-ci étant posée comme impliquant par essence un certain nombre de droits sociaux ou d'obligations étatiques), elle aboutissait logiquement, sinon à nier toute spécificité ou autonomie du social par rapport au politique, du moins à n'appréhender le social qu'à partir, précisément, du politique.

Autrement dit, sa principale caractéristique résidait dans la primauté absolue et l'antériorité logique qu'elle conférait au politique sur et par rapport au social : de même que c'était sur l'individu et sa volonté - laquelle s'exprimait soit par le contrat originaire (Révolution française), soit par le contenu donné *a priori* à l'idée de République (décennie 1840-1850) - que l'on se fondait pour déduire le politique, de même était-ce sur le politique que l'on se fondait pour comprendre et organiser le social.

Or, c'est bel et bien à un renversement radical de cette problématique que procéda la doctrine solidariste : là où la société était conçue comme le fruit de la volonté humaine, c'est-à-dire comme un construit, elle n'est plus conçue désormais que comme un fait premier et naturel s'imposant à tous, c'est-à-dire comme un donné. Là où c'était le contenu donné *a priori* à l'idée de République qui déterminait la nature et l'étendue de la politique et des droits sociaux, c'est désormais la prise en compte du fait social et la connaissance de ses lois qui déterminent le contenu à donner à cette même idée de République...

On mesure mieux, dès lors, en quoi la problématique adoptée par les solidaristes marquait une rupture fondamentale par rapport à celle qui avait prévalu jusqu'alors. Cette rupture résidait en fait dans un retournement complet de la manière même de poser le problème des rapports entre le politique et le social ou, pour être plus précis, de la démarche même utilisée pour institutionnaliser la solidarité : cette démarche consistant désormais non plus à partir de l'individu et de ses droits pour expliquer le fait social, mais à partir, au contraire, du fait social pour expliquer et rendre compte de l'individu ; non plus à partir d'une représentation *a priori* de la nature de l'Homme et de la République (c'est-à-dire, finalement d'une conception idéaliste et politique du Droit) pour déduire et légitimer l'action sociale mais à partir, au contraire, du fait social et de l'observation de ses lois (c'est-à-dire d'une analyse se voulant réaliste et scientifique de la société) pour déduire et légitimer la volonté politique¹¹...

Une révolution juridique en matière d'assistance

De ce renversement de problématique, résulta, en matière notamment d'assistance, une véritable révolution juridique. S'appuyant sur les conclusions des

11. Retournement qui fut alors fort bien résumé par Léon Bourgeois : « ainsi se trouvent réunies les deux conditions du problème. La raison, guidée par la science, détermine les lois inévitables de l'action ; la volonté, entraînée par le sentiment moral, entreprend cette action », *Solidarité* (1896), 12^{ème} éd., 1931, Armand Colin, p.15.

solidaristes, lesquels préconisaient la mutualisation – *via* le recours aussi bien à la technique de l'assistance qu'à celle de l'assurance – des principaux risques susceptibles d'affecter chacun tout au long de sa vie, les républicains de la fin du XIX^{ème} siècle procèdent à une transformation en profondeur des dispositifs d'assistance en les organisant autour de quelques grands principes : subsidiarité de l'aide (celle-ci n'est due qu'à défaut de la famille) ; octroi des secours dans le ressort territorial le plus proche de l'intéressé (la commune) ; obligation pour la collectivité débitrice d'organiser et de faire fonctionner les services publics correspondants (en cas d'inertie de celle-ci, les dépenses sont inscrites d'office au budget local) ; création objective au profit de l'assisté d'un droit véritable (l'aide doit être délivrée lorsque les conditions légales sont remplies ; le postulant dispose d'une voie de recours). Pour remplir leur mission, les communes disposent désormais de deux établissements publics présidés par le maire : le bureau d'assistance chargé d'établir la liste des individus éligibles à l'aide et le bureau de bienfaisance qui fournit des secours facultatifs.

Certes, sur un plan purement théorique, le droit à l'assistance reconnu à l'individu n'était pas posé – compte tenu, précisément, du renversement de problématique auquel il est alors procédé – comme préexistant à l'obligation de la société. Il était censé, au contraire, en découler : c'était parce que celle-ci se voyait assigner une obligation stricte en la matière que celui-là devenait titulaire d'un droit véritable à son encontre. Mais si elle n'était pas négligeable sur le plan politique et idéologique puisqu'elle permettait de soutenir que l'individu n'a et ne saurait avoir, préalablement à l'intervention du législateur, aucun droit de créance opposable à la société, cette situation se révélait néanmoins, sur le plan pratique, sans incidence majeure : dès lors qu'il remplissait les conditions légales, le postulant à l'assistance devait se voir accorder le bénéfice des prestations prévues par la loi.

Partant, les textes organisant ces prestations se succèdent à un rythme accéléré : sont tour à tour votées les lois du 15 juillet 1893 (assistance médicale gratuite), des 27 et 28 juin 1904 (aide à l'enfance), du 14 juillet 1905 (assistance aux vieillards, infirmes et incurables), du 17 juin 1913 (secours aux femmes en couches sans ressources) et du 14 juillet 1913 (aide aux familles nombreuses nécessiteuses).

Par la suite, la question de l'assistance deviendra moins cruciale dans la mesure où seront adoptées, en 1928-1930, les premières lois d'assurances sociales qui protégeaient un grand nombre de salariés du commerce et de l'industrie contre certains risques, notamment celui de maladie (avec la maternité, l'invalidité, la vieillesse et le décès). S'ouvrira alors, pour les droits sociaux, une nouvelle phase dans laquelle nous nous trouvons encore aujourd'hui : phase marquée par la réunion et la fusion des deux problématiques qui se sont succédé de la Révolution française jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle.

Les droits sociaux aujourd'hui : la fusion des problématiques

La période actuelle se caractérise d'une part par une synthèse opérée à la Libération entre les deux problématiques individualiste et solidariste, d'autre part, par un certain regain de faveur de la notion de devoir.

La synthèse opérée à la Libération

Cette synthèse peut se voir à travers, d'une part, la consécration constitutionnelle survenue en 1946, d'autre part, les diverses applications juridiques auxquelles a donné lieu, depuis un demi-siècle, le principe d'aide et d'assistance.

La consécration constitutionnelle

Convaincus de la nécessité de réaffirmer la valeur imprescriptible des droits de l'homme tout en les inscrivant dans la réalité sociale du temps, les gouvernants procèdent, à la Libération, à une synthèse durable entre l'idéalisme philosophique de 1789/1848 et le réalisme sociologique de la fin du XIX^{ème} siècle. De cet idéalisme, ils reprennent l'idée que l'homme a des droits inhérents à sa qualité d'homme. En d'autres termes, ils renouent avec une problématique se proposant non pas tant de « retrouver » les droits de l'individu à partir de l'observation du social (démarche qui fut celle de Léon Bourgeois) que de partir de la nature de l'Homme pour identifier et énoncer ses droits ; ce qu'illustre clairement, en l'occurrence, le préambule de la Constitution de 1946 : « au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 ».

Et de ce réalisme, ils reprennent l'idée que ces droits ne sauraient être dissociés des conditions concrètes en régissant l'exercice (distinction classique entre libertés formelles et libertés réelles) et, par conséquent, doivent être rattachés non pas seulement à l'homme abstrait mais également à l'homme « situé ». En d'autres termes, ils font leur un constat on ne peut plus classique et banal dressé plus d'un siècle auparavant, à savoir que la liberté ne serait qu'un mot mystificateur et illusoire si elle demeurerait purement formelle et abstraite : « sans un niveau de vie suffisant, affirma ainsi un député à la Constituante, sans le moyen de soigner sa santé, sans le moyen d'acquérir l'éducation, sans la sécurité d'allocations en cas de chômage, de maladie ou de vieillesse, que serait (...) une liberté purement abstraite reconnue à l'individu et même garantie par la loi ? La liberté a besoin, pour être effective, que l'État organise ces grands services publics, ces grandes institutions sociales, qui ne sont point des entreprises privées, mais qui sont le moyen pour l'État de remplir les obligations nouvelles qu'il contracte

envers l'individu et de distribuer à chacun les soins, l'éducation, les secours à défaut desquels il n'y a pas de Sécurité sociale et, par conséquent, pas de liberté véritable »¹².

Conséquence logique de cette synthèse : la nécessité que les droits qu'ils représentaient comme « particulièrement nécessaires à notre temps » ne se limitent pas à de simples pouvoirs d'agir mais soient au contraire complétés par des pouvoirs d'exiger (distinction classique entre droits-libertés et droits-créances). De là, la reconnaissance assez massive de « droits-créances » : droit pour chacun d'obtenir un emploi, droit de tous à la protection de la santé, à la sécurité matérielle, à l'instruction, droit pour tout être humain, dans certaines circonstances, d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence, etc.

La mise en œuvre

La consécration, par le constituant de 1946, d'un certain nombre de droits sociaux ne fait en réalité que refléter et accompagner un mouvement débordant très largement le seul cadre français ; outre que quantité de constitutions adoptées à l'époque (Allemagne, Italie, etc.) comportent, elles aussi, des préambules proclamant des droits sociaux, nombreux sont en effet les textes de natures diverses qui, adoptés de la Libération à nos jours, n'ont pas hésité non seulement à reconnaître solennellement de tels droits mais aussi à les ranger expressément dans la catégorie des droits de l'homme, au même titre que les droits civils et politiques : que ce soit au niveau international, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948¹³ ou le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966¹⁴ ; que ce soit au niveau européen avec notamment la Charte sociale européenne adoptée le 18 octobre 1961 et révisée en dernier lieu en 1996¹⁵ ; ou que ce soit encore au niveau de l'Union européenne, avec notamment la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 7 décembre 2000¹⁶.

Dans le droit fil de cette évolution, et contrairement à ce qui avait eu tendance à prévaloir en particulier sous la Révolution française, les droits sociaux et notamment le droit à l'assistance ont donc désormais logiquement vocation - même si le juge admet qu'il puisse y avoir des différences de traitement entre nationaux et étrangers et entre étrangers eux-mêmes selon qu'ils satisfont ou non à la condition de régularité de séjour - à être exercés par tous ceux qui résident sur le territoire national : situation qui ne saurait véritablement étonner dès lors que ce même droit à l'assistance est posé comme appartenant à « tous » ou à « chacun », c'est-à-dire est posé comme un droit de l'homme à part entière...

12. *JO, Ass. Nat. Const. (ANC)*, intervention de René Capitant, séance du 8 mars 1946, p. 645.

13. V. not. les art. 22 et 25 de ce texte.

14. V. not. les art. 11 et 12 de ce texte.

15. V. not. les art. 13 et 14 de ce texte.

16. V. not. les art. 24, 34, al. 3 et 35 de ce texte.

Outre celles relatives à la multiplicité de leurs sources et à l'étendue de leur champ d'application personnel, les droits sociaux proclamés à la Libération présentent encore, s'agissant de leur mise en œuvre, une autre caractéristique qu'il convient de mentionner : le fait que si, pour le constituant de 1946, les droits en question pouvaient être mis en œuvre aussi bien *via* la technique de l'assistance que *via* celle de l'assurance¹⁷, ce fut cependant sur la base des principes assurantiels dégagés par Bismarck que s'organisa, à la Libération, le système français de protection sociale, l'assistance ou l'aide sociale étant appelée, aux yeux des contemporains, à disparaître peu à peu au fur et à mesure de la généralisation de la Sécurité sociale liée à l'inscription massive de la population active dans le salariat.

Or telle n'a pas été, on le sait, l'évolution qui s'est produite : la Sécurité sociale s'étant montrée non seulement incapable de procurer une couverture suffisante à tous ses bénéficiaires¹⁸ mais aussi et surtout impuissante, à partir des années 1970-1980, à faire face aux problèmes nouveaux liés à l'émergence des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. De là, le retour en force rapide et massif des dispositifs d'assistance : ces derniers constituant, aujourd'hui plus que jamais, des instruments indispensables pour répondre aux problèmes posés par une société comprenant une fraction importante de ses membres durablement et structurellement installée dans le chômage et la précarité.

Le regain de faveur de la notion de devoir

Si l'essentiel de l'évolution des idées et des institutions prévalant en matière de protection sociale a eu à la fois pour origine, pour objet et pour résultat d'élever les droits-créances au rang de droits de l'homme à part entière, ce mouvement se trouve cependant tempéré, depuis ce qu'il est convenu d'appeler la crise de l'État-providence, par le regain de faveur de thèses mettant l'accent sur les devoirs de l'individu et, plus précisément, tendant à corréliser aux droits sociaux des devoirs individuels.

Ainsi, se trouve de plus en plus souvent posée, par certains observateurs et acteurs politiques, la question de savoir si le droit social, et plus précisément le droit à l'assistance, doit ou non être soumis à l'accomplissement corrélatif d'un devoir

17. En effet, ce constituant s'est soigneusement gardé, à la différence de ce qu'avait prévu le projet finalement rejeté par referendum du 19 avril 1946 (la déclaration des droits placée en tête de ce projet de Constitution disposait en effet, dans son art. 33, que la garantie du droit à la protection sociale était « assurée par l'institution d'organismes publics de Sécurité sociale »), d'explicitier les moyens grâce auxquels ces droits devaient être mis en œuvre, laissant ainsi toute latitude aux gouvernants quant aux formules de gestion à privilégier concernant le financement du système (cotisations ou/et impôt), la nature des organismes gestionnaires (publique ou privée), etc.

18. Le recours à l'assistance étant par exemple nécessaire pour prendre en charge certaines dépenses (ticket modérateur en matière de santé...) non couvertes par la Sécurité sociale ou pour couvrir certaines personnes soit non assurées sociales, soit, bien que l'étant, ne remplissant pas les conditions requises pour prétendre aux prestations du régime général en raison d'un assujettissement trop récent, d'un nombre d'heures de travail insuffisant, etc.

individuel : question qui renvoie ici à la thématique bien connue du *workfare* lequel, consiste, pour aller vite, à soumettre le bénéficiaire d'une aide de la collectivité à l'obligation de rembourser la « dette » ainsi contractée auprès de cette dernière. En France, il n'existe pas, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres pays, notamment les pays anglo-saxons, une tradition bien ancrée favorable à cette pratique. La raison en est double : elle tient d'une part au fait que, pendant longtemps (et contrairement à ce qui a pu prévaloir dans d'autres pays), l'indigent valide ne s'est vu reconnaître – hormis cas exceptionnel (chômage saisonnier, période de crise) – aucun droit aux secours publics, ce qui dès lors ôtait une grande partie de son intérêt à la thématique du *workfare* ; d'autre part, au fait que lorsque, à la Libération, ce droit a été reconnu, il a été conçu alors comme un droit assez largement universel et, partant, assez largement inconditionné.

Mais cela ne signifie nullement, bien au contraire, que cette thématique ne soit pas en train, depuis quelques années, de progresser. On n'en veut pas simplement pour preuve, ici, l'institution en 2001 du fameux Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) censé formaliser les engagements réciproques des demandeurs d'emploi et du régime d'indemnisation du chômage : dispositif qui, en ayant autant, voire davantage, pour but de permettre au chômeur d'exercer à nouveau une activité professionnelle que de lui accorder un revenu de remplacement, traduisait bien, dans sa philosophie générale, une inflexion sensible du droit en vigueur. On en veut pour preuve, surtout, la loi du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi¹⁹ : loi qui, en prévoyant que le demandeur d'emploi « est tenu » désormais - outre d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi qui peuvent lui être proposées - de participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), a sensiblement renforcé le poids des devoirs pesant sur le demandeur d'emploi *via* une définition stricte donnée de l'offre raisonnable d'emploi devant être acceptée²⁰.

Faut-il s'inquiéter d'une telle évolution, c'est-à-dire, ici, du regain de faveur que connaît aujourd'hui, en matière d'aide et d'assistance, l'idée de devoir ? La réponse ne peut qu'être prudente et nuancée. Oui, sans doute, si l'on prend en considération les mutations les plus récentes survenues depuis environ une douzaine d'années... Mais non, cependant, si l'on a présent à l'esprit le compromis solidariste esquissé à la fin du XIX^{ème} siècle et consolidé au sortir de la Seconde Guerre mondiale : le fait qu'existe dans notre pays une tradition relativement puissante tendant à refuser que l'on assortisse l'exercice d'un droit social de conditions trop strictes constituant - du moins est-il permis de le penser - un garde-fou suffisamment efficace pour que la puissance du droit ne se retrouve pas anéantie, à terme, par la force du devoir...

19. L. n° 2008-758, 1^{er} août 2008, mod. C. trav., art. L. 5411-6.
20. V. C. trav., art. L. 5411-6-3.

Conclusion de la première journée

L'assistance comme interrogation, les promesses d'un séminaire

Michel LEGROS, vice-président du Conseil des formations de l'École des hautes études en santé publique, membre de l'ONPES.

Ce séminaire répondait à une double préoccupation. La première était méthodologique, la seconde liée à l'objet même de ses travaux. S'agissant des méthodes de travail, l'Observatoire a, depuis sa création par la loi de lutte contre les exclusions de 1998, très largement mobilisé des données statistiques permettant de mesurer et de quantifier la pauvreté. La constitution d'une Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique au ministère de la Solidarité, l'implication très forte de l'INSEE, le rôle de la Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistiques du ministère du Travail et de l'Emploi, la présence active de la Caisse nationale des allocations familiales et de divers autres services, ont contribué à renforcer heureusement cette capacité de l'Observatoire à peser dans le débat public sur la pauvreté. Ce débat s'est d'ailleurs souvent – trop souvent – résumé au commentaire de quelques chiffres plus médiatiques que les autres : «Combien y a-t-il de pauvres?», «À partir de quel montant de revenu est-on pauvre?» et surtout «Y a-t-il plus ou moins de pauvres que l'an dernier?». Aussi importante que soit la production de ces données quantitatives, et surtout monétaires, l'Observatoire, depuis sa fondation, défend l'idée que la connaissance de la pauvreté passe aussi par une meilleure identification des représentations, des valeurs et des processus qui la sous-tendent et souvent la construisent. Les réflexions de ce séminaire sur l'assistance succèdent à un travail sur les relations entre le droit et la pauvreté, elles précèdent sans doute d'autres travaux interrogeant la pauvreté au prisme de l'histoire, de la philosophie et de l'anthropologie. Elles témoignent aussi de la volonté de comprendre ce qui se joue dans la société en élargissant le spectre d'analyse à des données et des informations principalement qualitatives.

Dès la publication de ses premiers rapports, l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion s'interrogeait sur les représentations de la pauvreté dans la société française¹. Les travaux montraient alors, en s'appuyant sur une analyse longitudinale des évolutions des opinions à l'égard des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion pendant la période 1990-2000, une réduction progressive de l'empathie initiale au profit d'une élévation constante du niveau d'exigence à l'égard des bénéficiaires. Ce mouvement s'est amplifié dans la décennie suivante et, surtout, a trouvé des relais dans une part des médias et dans une fraction importante de

1. ONPES, Rapport 2000, Paris, La Documentation française, novembre 2000, 125 p. et ONPES, Rapport 2001-2002, Paris, La Documentation française, septembre 2002, 126 p.

la classe politique, pour laquelle la dénonciation de l'« assistanat » est devenue un marqueur d'identité. En France comme dans d'autres pays européens mais aussi aux États-Unis², un double glissement s'est progressivement opéré, de la dénonciation de l'« assistanat » comme processus à la stigmatisation des personnes bénéficiaires de l'assistance comme « assistés ». Il ne restait plus qu'à établir un lien entre la lutte contre l'assistantat et les politiques sécuritaires à mettre en œuvre pour se protéger des pauvres dangereux. Ce fut fait avec le discours du président de la République, à Grenoble, le 30 juillet 2010. Ce moment paroxystique de la dénonciation de l'assistantat interrogeait nécessairement les acteurs du social et ceux qui faisaient profession d'en analyser les évolutions. Ce séminaire trouve une part de son origine et des questions auxquelles il cherche à répondre dans cette période de notre histoire politique toute récente.

Les réflexions conduites par Colette Bec et Yannick Marec se situent dans la longue durée et montrent que la situation actuelle n'est pas nouvelle et que se rejouent à intervalles réguliers les mêmes tensions. Colette Bec insiste sur le fait que la politique d'assistance fait régulièrement l'objet de vives critiques tout en étant, simultanément, mobilisée dans le champ des politiques sociales. Ce paradoxe est présent au moment de la mise en œuvre des grandes lois sur l'assistance à la fin du XIX^{ème} siècle, on le retrouve à la Libération, lorsque l'assistance apparaît comme une mesure dérogatoire et inéquitable face au projet de construction d'une Sécurité sociale, générale, généreuse et universelle. Les années 1980 voient resurgir le débat entre la montée d'une assistance rendue nécessaire par l'insuffisance des politiques de lutte contre la pauvreté et la dénonciation de cette même assistance comme facteur de déresponsabilisation des personnes. Yannick Marec enrichit ces débats en montrant comment, depuis la période révolutionnaire, les acteurs politiques tentent d'élaborer un pacte social qui mobilise une pluralité de modes d'intervention qui tantôt mettent l'accent sur l'assistance et tantôt sur l'assurance. L'ambivalence des fondements idéologiques des deux instruments favorisant le glissement d'utilisation de l'un à l'autre mais aussi les glissements dans la critique. Ainsi, alors que l'assistance est aujourd'hui dénoncée par les courants néo-libéraux, l'histoire montre que les socialistes participèrent abondamment à sa déconstruction à d'autres périodes.

Si l'approche historique contribue bien à replacer l'assistance dans un faisceau de dispositifs de protection sociale et cela depuis la période révolutionnaire, les philosophes insistent sur l'importance de l'assistance comme un mécanisme de relation à l'intérieur des sociétés. Mécanisme à double portée pour Frédéric Worms, l'assistance renvoie, à la fois, au fait de porter assistance à autrui mais également au fait d'être le spectateur d'une action. Dans les deux cas, l'assistance n'est pas dépourvue de risques, la passivité de l'assisté dans le premier et celle de l'assistant dans le second. Pour la société, le danger principal serait de faire du risque

2. Loïc Wacquant, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, 2009.

encouru la nature même de l'assistance. Autrement dit, la critique néo-libérale de l'assistance consiste à faire du risque de passivité l'essence même de l'assistance. Guillaume Le Blanc, retrouvant Durkheim et Foucault oppose deux conceptions de l'assistance. La première, normative et globale, vise à faire, même malgré elles, le bien des personnes assistées. Il s'agit pour l'État de définir des normes de comportements ou de valeurs auxquelles l'assisté devra se soumettre pour pouvoir en bénéficier. À cette conception d'une assistance maximale, l'auteur oppose une conception minimale de l'assistance pour laquelle les normes ne sont pas définies par avance mais où l'accompagnement des personnes permet de co-construire des parcours de vie acceptables.

Disqualifiée à certains moments, valorisée à d'autres périodes, les contemporains d'un jour pouvant devenir les apologistes quelques temps plus tard, l'assistance n'est pas un mécanisme à sens unique. Cette première séance de séminaire aura d'abord permis de penser l'assistance dans l'ensemble des mécanismes de protection sociale. En adoptant une vision relativiste, les intervenants ont aussi permis de replacer les tensions du moment dans un schéma plus ample. Au-delà du relatif, il reste à analyser ce qui fait le fondement des mécanismes d'assistance et justifie ou autorise la pérennisation de cet instrument. Les séances suivantes aborderont ces aspects.

Partie 1

Assistance et groupes sociaux

Cette séance s'attache à montrer les différentes représentations de l'assistance et de la cohésion sociale par l'opinion publique et les allocataires eux-mêmes. Elle aborde également la question du non-recours afin de l'opposer au discours sur la supposée fraude aux prestations sociales. La confrontation entre sociologues, acteurs et sujets de l'action sociale met en évidence les modalités concrètes de mise en œuvre de l'assistance.

Aides sociales, représentations de la justice et de la cohésion sociales

Caroline GUIBET LAFAYE, chargée de recherche au CNRS, membre du groupe de recherche sur la cohésion et la justice sociale du Centre Maurice Halbwachs de l'École normale supérieure-Jourdan.

La façon dont les individus –les Français notamment– perçoivent les comportements de «passagers clandestins», la fraude sociale et le poids que ce type de perception a dans les représentations de la cohésion sociale peut être appréhendée à partir de l'enquête, European Social Survey (ESS), réalisée en France et dans plusieurs pays européens.

La cohésion sociale constitue une préoccupation politique importante et explicite. Le travail que nous avons mené avec Annick Kieffer, ingénieure de recherche au CNRS, visait à savoir si la question de la cohésion sociale était une préoccupation réelle des citoyens. Ceci peut justement être appréhendé à partir de l'enquête ESS réalisée en 2008.

Nous avons cherché à dégager des types de représentations de la cohésion sociale et le rôle que jouait dans ces représentations la perception des aides sociales, qu'il s'agisse de réduire la pauvreté ou bien d'assurer certains niveaux de vie –nous le préciserons après– à différentes catégories de la population.

Pour ce faire, nous avons développé une interprétation spécifique de la cohésion sociale, parce que l'un des constats est qu'aujourd'hui on parle beaucoup de cohésion sociale mais on ne sait pas toujours de quoi il s'agit. En fait, il n'y a pas de définition univoque recensée dans la littérature sociologique, par exemple, de ce que peut être la cohésion sociale. En ce qui nous concerne, nous avons choisi de donner une place importante dans cette interprétation de la cohésion au rôle des institutions de l'État social. Cela pour une raison en particulier historique puisqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'idée était de développer des institutions, en particulier les institutions de l'État social pour assurer la cohésion. Donc, à

la fois, à partir de ce qui existe dans la littérature sociologique et de cette ambition historico-politique, il nous a semblé pertinent de retrouver et de mettre au cœur de cette interprétation de la cohésion sociale le rôle des institutions de l'État social.

L'une des ambitions de ce travail était précisément de mettre en regard les objectifs des politiques publiques en matière de cohésion sociale avec ce que l'on peut saisir des représentations des citoyens ou des individus interrogés dans une enquête statistique et de leur perception de la cohésion sociale. Il s'agissait donc de contraster, pour une part, les politiques publiques en matière de cohésion sociale avec, pour une autre part, les représentations individuelles de la cohésion, telles qu'elles se dégagent d'une enquête statistique.

La notion de cohésion sociale est très présente dans le discours public et politique, sans néanmoins se nourrir d'une définition univoque. Ce que l'on peut retenir d'une littérature déjà ancienne, c'est qu'assez souvent la cohésion est pensée sur le modèle de sociétés qui sont homogènes aussi bien culturellement que socialement¹. Socialement au sens où l'on présuppose des écarts de niveaux de vie relativement faibles, où l'on considère des sociétés dans lesquelles les clivages et les conflits sociaux sont relativement atténués. Si l'on interprète la cohésion sociale dans ce sens-là, alors on suppose que les institutions vont garantir de faibles écarts de positions et que les institutions de redistribution ont un rôle majeur dans le maintien ou la production de formes de cohésion sociale. C'est pourquoi il faut y accorder une place importante. De la même façon, pour tenter de penser cette homogénéité sociale qui signifie de faibles écarts de niveaux de vie, on convoquera des formes plurielles de solidarité, étant entendu que la solidarité ne sera pas forcément institutionnelle, c'est-à-dire passant par des institutions de redistribution sociale, mais aussi inter-individuelle, fondée sur des formes de coopération sociale qui s'organisent de façon horizontale. Tel est le sens de ce que l'on désigne, dans ce second cas, comme la «solidarité chaude», autrement dit la solidarité organique par opposition à la solidarité mécanique pour reprendre la terminologie de Durkheim².

Ces différentes dimensions, auxquelles s'ajoute aussi la confiance que les individus ont dans les institutions, se retrouvent dans l'enquête ESS. Nous les avons donc utilisées comme facteurs d'opérationnalisation d'une étude des représentations de la cohésion sociale. Pour des questions techniques sur l'enquête, le mode de traitement des données, nous pourrions y revenir ultérieurement.

À partir de cette interprétation de la cohésion sociale autour de faibles écarts de niveaux de vie, du rôle des institutions sociales, de la solidarité, on peut construire des types de représentation de la cohésion sociale, des représentations typiques de cette dernière. L'étude a été menée en France mais aussi dans plusieurs pays européens (Espagne, Grande-Bretagne, Pologne, Suisse).

1. Durkheim, 1893, *De la division du travail social*, coll. Les grands textes, PUF, 2004.

2. *Op. cit*

La façon dont on repère le poids du rôle des institutions dans les représentations de la cohésion sociale se fait, dans cette enquête, à partir de plusieurs questions, sur l'appréciation de la responsabilité de l'État quant à garantir des soins médicaux adaptés aux malades, à assurer un niveau de vie convenable aux personnes âgées, un niveau de vie convenable aux chômeurs. L'une des questions utilisées pour construire les types est celle-ci : « Est-il de la responsabilité de l'État d'assurer un congé payé pour des gens qui doivent s'occuper temporairement de malades dans leur famille ? » Les quatre items qui renvoient à la responsabilité de l'État et au rôle des institutions sociales peuvent être utilisés pour préciser les types de représentations de la cohésion sociale.

Il y a encore trois autres variables qui entrent dans la construction des types de représentations de la cohésion sociale et qui donnent une des dimensions du titre de cette intervention : l'appréciation des effets positifs et négatifs de l'aide sociale. Les effets positifs consistent à diminuer la pauvreté et les effets négatifs se résument dans la question de savoir si les aides sociales rendent les gens paresseux. On peut donc appréhender la perception que les individus ont de la cohésion sociale, de son renforcement ou de sa diminution à partir des variables sur la responsabilité de l'État et de celles concernant les institutions de solidarité sociale.

La question correspondant au dernier paramètre entrant dans la construction des types est la suivante : « Beaucoup de services et de prestations sociales sont financés par les impôts, si le gouvernement devait choisir entre augmenter les impôts et consacrer plus d'argent aux services et prestations sociales, ou diminuer les impôts et consacrer moins d'argent aux services et prestations sociales, que devrait-il choisir ? » L'objectif de la dernière variable est de voir l'intérêt très concret que les individus vont avoir à s'engager ou à contribuer à l'aide sociale personnellement. Si l'on augmente les impôts, une grande partie des citoyens va être concernée.

À travers ces trois catégories de variables, on retrouve l'interprétation assez large de la cohésion sociale impliquant un rôle prééminent des institutions de l'État social. Nous avons aussi pris en compte les comportements de « passagers clandestins » ou de fraude sociale parce que – comme vous le savez certainement – le fait que des abus soient commis a un effet assez négatif sur la perception de la cohésion sociale. L'anticipation ou l'opinion que des abus sont commis à l'aide sociale a un effet négatif sur la façon dont les citoyens perçoivent ou se représentent les effets de celle-ci. Cette anticipation a pour conséquence que la propension des individus à soutenir les politiques d'aide sociale va diminuer, conformément à ce que souligne la littérature. Donc tout ce qui va concerner les comportements de passagers clandestins, c'est-à-dire le fait de profiter des avantages d'un système auquel on n'a pas contribué, a un effet aussi bien sur la perception de la cohésion sociale au niveau de l'ensemble des citoyens que sur la propension à soutenir des politiques publiques.

À partir de ces questions présentes dans l'enquête ESS, nous avons procédé à des analyses de correspondances multiples. Émergent alors cinq types de représentations de la cohésion sociale, dans lesquels les institutions sociales, les comportements de « passagers clandestins » et le poids des aides sociales sur l'économie vont avoir un rôle distinct.

L'étude, d'abord menée en France, a mis en évidence cinq types de représentations de la cohésion sociale, mais on retrouve ces types dans d'autres pays européens, en l'occurrence en Grande-Bretagne, en Espagne, en Suisse et en Pologne, c'est-à-dire dans cinq pays dans lesquels l'étude a été menée.

Lorsque l'on procède à une analyse de correspondances multiples, on voit que les individus et les représentations s'opposent quant aux effets de la solidarité sociale. La perception des effets positifs et des effets négatifs de l'aide sociale est clivante. Une dimension notable concerne les effets de la solidarité institutionnalisée sur la « solidarité chaude » : ils concernent d'une part la solidarité entre les individus, la propension à faire attention à autrui, à aider autrui et, d'autre part, les effets négatifs en termes de coûts économiques et d'effets désincitatifs de l'aide sociale. L'une des questions était : « Pensez-vous que l'assurance chômage rend les gens paresseux ? », autrement dit, ne les incite pas à chercher un travail. L'analyse de correspondances sert à montrer que ce qui permet de distinguer les représentations est l'appréhension des effets négatifs de l'aide sociale sur l'ensemble de la société et, pour une autre part, la dimension du mérite. On appréhende la dimension du mérite de façon assez simple : est-ce que vous considérez que des grandes inégalités de revenus se justifient par le talent et par l'effort ? On voit que ces dimensions-là, les effets désincitatifs, le rôle de l'effort dans l'accès à certains niveaux de vie et la justification par l'effort des différences de revenus, sont structurantes de la différence des représentations typiques de la cohésion sociale.

Les cinq types de représentations de la cohésion sociale

Cinq types de représentations de la cohésion sociale ont été dégagés de l'étude, chacun concernant une certaine population.

Un premier groupe que l'on va appeler les solidaristes maximalistes représente 17% de l'échantillon. Ce premier groupe rassemble des individus très positifs sur toutes les dimensions de l'aide sociale. C'est une forme d'idéal-type pour lequel la perception des effets négatifs des aides sociales est très atténuée. La responsabilité de l'État est considérée comme maximale sur toutes les dimensions retenues : le niveau de vie des chômeurs, la santé, la retraite, l'aide à la dépendance, c'est-à-dire permettre aux familles d'aider des proches dépendants. En fait, ce groupe est favorable à toutes les formes de solidarité institutionnalisée. D'un point de vue socio-démographique, on constate qu'il n'y a pas de caractéristique particulière de ce groupe, au sens où l'on retrouve ces personnes dans toutes les catégories de la société. Autrement dit, quel que soit leur âge, il y a des gens qui sont très favo-

rables aux institutions de l'État social. Dans ce groupe, toutes les catégories socio-professionnelles sont représentées. On verra que ce n'est pas le cas pour tous les types de représentations de la cohésion sociale. Nous n'avons pas les données statistiques suffisantes pour le dire, du fait de l'échantillon, mais l'intuition est que ces individus sont probablement en grande partie des cadres de la fonction publique. Ils se représentent la cohésion sociale comme le fruit, littéralement, des institutions de l'État social. Dans ce premier cas, on considère qu'il n'y a pas d'effet négatif ni désincitatif de l'aide sociale.

Dans le deuxième groupe, que l'on a appelé celui des solidaristes raisonnables, on a une position de principe à l'égard de l'aide sociale. Ce sont des individus qui considèrent qu'il est important que l'État assure la solidarité nationale. Ils représentent 13 % de l'échantillon, c'est-à-dire un peu moins que les premiers. Ils ne sont pas convaincus qu'il y ait des effets négatifs et désincitatifs de l'aide sociale. La perspective est un peu la même que dans le premier groupe mais sous-tendue par plus de modération, c'est pourquoi on va dire qu'ils sont « raisonnables ». Ils ont souvent une attitude critique à l'égard des institutions de l'État social, sans toutefois considérer qu'elles ont des effets désincitatifs. Ce sont des individus sensibles aux injustices, à la discrimination et qui ont un souci de la justice sociale. On peut le dire par rapport à d'autres questions concernant l'équité – qui ont été posées –, concernant la discrimination par rapport au genre, à l'origine ethnique, à l'âge, et à un certain nombre d'autres dimensions. Ce sont aussi des individus qui sont davantage sensibles à l'égalité qu'au mérite. Pour eux, il est plus important qu'il y ait de faibles écarts entre les niveaux de vie dans le pays que le fait que l'on soutienne et que l'on justifie par le mérite, c'est-à-dire par le talent et les efforts, les différences de niveaux de vie. Cette fois, ces individus sont un peu plus caractérisés socio-démographiquement. On y trouve surtout des ouvriers non qualifiés, des catégories populaires du salariat, en l'occurrence pas d'indépendants, car nous verrons ultérieurement que le groupe des indépendants a des représentations de la cohésion sociale très caractérisées. Les solidaristes raisonnables sont des individus peu diplômés ou très jeunes et des immigrés de première et deuxième générations avec une partie assez importante d'inactifs et de chômeurs. Ils ont une position de principe sur la façon dont la cohésion sociale est engendrée à partir des institutions de l'État social et de ce que doit être l'ensemble de la société. Ils expriment une préférence pour une égalité entre les individus relativement importante.

Le troisième type de représentation de la cohésion sociale, représenté par le groupe des solidaristes conditionnalistes, a une conception de l'aide sociale fortement attachée à une représentation conditionnée de celle-ci, autrement dit qui doit être limitée à des besoins avérés. Cette catégorie représente 34 % de l'échantillon. Pour ces individus, ce qui est fondamental ce sont les piliers historiques de l'État social : la santé et la retraite. Ils ont des positions beaucoup plus restrictives à l'égard des chômeurs. La raison tient au fait qu'ils sont très sensibles à l'effet désincitatif de l'assistance sociale et du fait de garantir un niveau de vie aux chômeurs par des aides publiques. On voit que dans ce type de représentations de la cohésion

sociale, le sentiment que l'aide sociale a des effets pervers commence à avoir un rôle important sur la façon dont les individus se représentent la cohésion sociale et ce qu'il faudrait en matière de cohésion sociale. Ils ont conscience que l'aide sociale réduit la pauvreté mais les effets désincitatifs de cette aide pèsent très fortement sur leur interprétation et leur conception de la cohésion sociale. Ce sont des individus qui conçoivent l'aide publique comme un relais de la solidarité familiale. Dans ce groupe, et par rapport aux deux précédents –plus généreux–, le rôle de l'État social commence à être minoré. On note une forme de gradation. Ce groupe d'individus se caractérise socio-démographiquement aussi. Il comporte davantage d'ouvriers qualifiés et de techniciens par exemple. Il recouvre des catégories populaires du salariat moyen et inférieur, des diplômés du secondaire et des personnes plutôt âgées.

Une quatrième forme de représentations de la cohésion sociale concerne 21 % de l'échantillon. Ce sont les solidaristes minimalistes. Dans leurs représentations de la cohésion sociale, le rôle des institutions de l'État social est moindre. Le point de convergence est de considérer qu'il n'y a pas forcément de poids sur l'économie du financement des aides sociales. Ils ont une attitude assez neutre à cet égard. On voit que leur souhait d'un engagement minimal de l'État social ne tient pas au fait qu'ils considèrent qu'il y a là un coût économique très fort, à la différence de ce qui est le cas dans le dernier type de représentation de la cohésion sociale. Ce sont des gens qui sont relativement indifférents par rapport à la prise en charge sociale de personnes qui ont des difficultés ou qui ont besoin d'aide. Néanmoins ils se soucient qu'on s'occupe de la pauvreté, c'est pourquoi on peut les qualifier de minimalistes. De leur point de vue, il est important qu'il y ait de l'aide sociale pour réduire la pauvreté, cependant, ils ne sont pas dans une disposition qui favorise les institutions de l'État social. Il s'agit en général d'individus très diplômés, parmi les plus diplômés de l'échantillon et des catégories professionnelles supérieures du salariat. Un certain contraste existe donc, d'un point de vue socio-démographique, entre les représentations de la cohésion sociale.

Le dernier groupe d'individus correspond à 16% de l'échantillon. Ceux-ci ont une représentation de type libéral, au sens francophone, de la cohésion sociale. Ce sont des individus très faiblement convaincus de l'efficacité de l'aide sociale et qui nourrissent une forte conviction concernant ses effets désincitatifs. Comme dans le troisième type de représentations de la cohésion sociale, ce qui est déterminant de leur appréhension ou de leur approche des institutions de l'État social, c'est qu'ils ont une perception très négative de leurs conséquences sur la société. Ce qui est crucial ici, pour ces 17% de la population, ce sont les comportements de «passagers clandestins» ou la fraude sociale, perçus comme un phénomène à la fois développé, important et qui doit être pris en compte dans la constitution du système d'aide sociale. C'est pour ces «libéraux» que cette question est la plus problématique et la plus structurante de leurs représentations de la cohésion sociale. Si l'on considère les pourcentages, ce groupe est relativement restreint. Leur caractéristique, corrélativement, est donc de considérer que l'État social doit être minimal. D'ailleurs, pour une large part de ces individus – bien que cela ne soit pas vrai dans tous les pays étudiés –, c'est l'État en général qui doit être minimal aussi bien au niveau de ses fonctions sécuritaires que

sociales. Ce groupe considère que la prise en charge collective des chômeurs n'est pas quelque chose qui va de soi. L'autre dimension qui intervient conjointement dans cette représentation de la cohésion sociale, avec les effets de « passagers clandestins », est le problème du coût économique de l'aide sociale. Là encore, cette représentation ne concerne qu'une part relativement limitée de la population qui s'identifie très bien socio-professionnellement : il s'agit principalement d'indépendants.

À travers ces cinq types de représentations de la cohésion sociale, on saisit l'importance du rôle de l'État social concernant cette dernière. Dans chaque type de représentations, les chômeurs sont perçus différemment. Lorsqu'on est un maximaliste, par exemple, on s'occupe des chômeurs parce que ce sont des citoyens à part entière, il n'y a donc pas de raison d'avoir un traitement différent à leur égard. Lorsqu'on est conditionnaliste, on va estimer que la famille doit intervenir dans la prise en charge des chômeurs. En revanche, lorsqu'on est minimaliste, on va considérer qu'il faut assurer un niveau minimal de vie aux chômeurs mais absolument rien de plus. Lorsqu'on est libéral, on estime que ce qui importe c'est que la garantie d'un niveau de vie aux chômeurs ne pèse pas trop sur l'ensemble du système économique. En fonction de la représentation que l'on a de la cohésion sociale, des aides sociales et de leurs effets désincitatifs, on aura un souci différent du rôle des aides sociales mais aussi une représentation différente des individus qui peuvent y prétendre.

Soulignons, avant de conclure, que l'on a tendance à penser – du moins, c'est ce que nous pensions en commençant cette étude – que la propension des Français à considérer que l'État social doit être important est une caractéristique *nationale*. Du fait du discours ambiant, on tend à penser que les Français sont très attachés aux institutions de l'État social et que c'est un trait, voire un défaut national. L'intérêt d'avoir mené cette étude dans d'autres pays est qu'il apparaît que ce n'est pas en France que l'attachement aux institutions de l'État social est le plus important.

Si l'on procède à une étude comparative, limitée aux cinq pays étudiés, il apparaît que c'est en Espagne et en Pologne que l'attachement à l'État social est le plus fort avec, par exemple, le groupe des maximalistes qui est le plus nombreux et des niveaux de réponses à la responsabilité de l'État social sur l'ensemble des catégories mentionnées (chômeurs, personnes âgées, retraités, santé, etc.) qui sont les plus importants. La France n'est pas le pays le plus attaché à la responsabilité de l'État en matière sociale. Cet attachement aux institutions de l'État social n'est en outre pas lié au système politique existant, c'est-à-dire centralisé, puisqu'en Espagne, il n'est pas centralisé. On peut considérer qu'en Espagne et en Pologne, il y a eu une présence très forte de la structure politique à un moment de l'histoire mais on a d'un côté une structure fédérale et, d'autre part, un État qui n'est pas fédéral. L'attachement à l'État social n'est pas nécessairement lié à la structure politique telle qu'elle existe aujourd'hui. Cela se vérifie aussi parce que l'attachement aux institutions de l'État social est comparable en Suisse et en France, c'est-à-dire dans un pays qui est relativement centralisé (la France) et dans un pays qui n'est pas centralisé, la Suisse. Ce n'est donc pas la structure des institutions de l'État social qui a pour effet que l'on va y être davantage attaché. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'on est en France dans un État centralisé,

avec des institutions structurées au niveau national, que pour autant on considérera qu'il incombe à l'État d'avoir toutes les formes de responsabilités sociales. En Suisse, le système de santé s'organise au niveau cantonal. Pour autant, l'appréciation de la responsabilité que l'État doit avoir en matière de santé en France et en Suisse est comparable. Ce n'est donc pas le niveau de centralisation de l'État qui va déterminer l'attachement aux institutions de l'État social.

Une autre dimension à souligner est que, par exemple, en Grande-Bretagne aujourd'hui, contrairement à ce qu'on peut penser *a priori* mais pour des raisons tenant probablement au système social tel qu'il existe et à un certain nombre de circonstances liées à la période actuelle, la demande d'État social est très forte. Évidemment, on peut considérer que cela s'explique par le faible développement du système social outre-Manche. Pourtant ce préjugé est faux. Les Britanniques sont très attachés à leur système de santé : ils en ont une appréciation très positive. Or aujourd'hui la demande d'État social en Grande-Bretagne est très forte. Ainsi ce n'est pas dans les pays dans lesquels les formes de libéralisme économiques sont les plus marquées, que la conscience du coût économique de l'aide sociale, sur l'ensemble du système national et sur les entreprises, est la plus forte, mais c'est en France – parmi les cinq pays étudiés – qu'elle est la plus forte.

En d'autres termes, l'ensemble de représentations et de préjugés que l'on peut avoir concernant la perception qu'ont les individus à la fois de leur système social, du coût des aides sociales, du rôle des « passagers clandestins » sur la perception de la cohésion sociale, des effets des institutions sociales, n'est pas aussi réel ou ne correspond pas autant à la réalité des représentations que les individus ont, lorsqu'on les analyse statistiquement. C'est ce que j'ai voulu souligner s'agissant de la France. L'attachement au système social n'est pas si important que ça, comparativement à ces autres pays européens. Alors que l'on tend à considérer que les Français sont arc-boutés sur leurs institutions, lorsqu'on analyse une enquête représentative, on constate que leur souci du poids économique de ces aides est très répandu dans la population par rapport à ce qu'il peut être dans d'autres pays.

La dernière chose sur laquelle nous voulions conclure concerne le décalage entre les représentations individuelles et les orientations vers lesquelles s'engagent les politiques publiques de cohésion sociale. Par exemple, certaines se sont vraiment concentrées sur des populations spécifiques, par exemple les populations d'origine étrangère, alors que ce qui est fondamental pour les Français est le rôle des institutions sociales relativement aux dimensions historiques de la cohésion sociale que sont la santé, la retraite, l'aide aux personnes âgées et la dépendance, et pas nécessairement l'intégration de populations spécifiques au sein de la société.

Bibliographie

Guibet Lafaye C. et Kieffer A., 2012, « Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'État social », *L'Année sociologique*, vol. 62, n°1, p. 195-228, Paris, PUF.

Guibet Lafaye C. et Kieffer A., 2012, « Les représentations de la cohésion sociale dans cinq pays européens : traits communs et différences », *Revue de l'OFCE/Varia*, n° 126, p. 1-60, Paris, Presses de Sciences-Po.

Retour d'expériences sur des dispositifs territoriaux de repérage et d'action sur le non-recours aux droits sociaux. L'expérience des baromètres locaux du non-recours

Philippe WARIN, CNRS-Laboratoire Pacte - Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

L'action sur le non-recours s'organise pour le moment principalement autour d'une logique de renforcement des « droits-créances ». Elle consiste à identifier des populations en non-recours pour rendre plus performants les dispositifs d'information des publics, de leur accompagnement vers les droits et services, de recours non contentieux en cas de réponse tardive, de non-réponses ou de décisions non justifiées. Au travers de cette logique des droits-créances, l'accès aux droits devient un acte prioritaire d'assistance. De ce point de vue, l'assistance est « procédurale » ; ce qui n'obère en rien la version « substantialiste » de l'assistance en termes de production d'*outputs*, c'est-à-dire d'actes formalisés individualisés (prestations financières ou non financières).

Cette logique est partagée aussi bien par les organismes de la protection sociale que par les acteurs de l'action sociale locale qui, pour l'essentiel, portent aujourd'hui l'action sur le non-recours. Mais au niveau de l'action sociale locale, « l'assistance procédurale » qui se développe au travers de certains dispositifs a pour particularité de chercher à rendre effectives des allocations ou des aides de droit commun, délivrées par les organismes de la protection sociale ou définies par le législateur (ex : les tarifs sociaux de l'énergie). En d'autres termes, le local active le national.

Il est intéressant d'évoquer un peu ce qui se passe au niveau local alors que, tout début juillet 2012, lors de leur rencontre avec dix associations, la ministre des Affaires sociales et sa ministre déléguée chargée de la lutte contre l'exclusion ont identifié deux chantiers complémentaires (l'effectivité des droits et la gouvernance) et estimé que dans la recherche de solutions, il fallait, dans tous les cas, « profiter du dynamisme des collectivités locales »¹. S'il s'agit de profiter du dynamisme des collectivités pour rendre les droits effectifs, qu'a-t-on à attendre des dispositifs qu'elles expérimentent, sur la manière de concevoir l'assistance ? Prenons par exemple, les expériences de « Baromètres du non-recours » initiées sur plusieurs territoires urbains.

Un dispositif local d'action sur le non-recours

L'idée initiale de ces baromètres est de réunir sur des micro-territoires, secteurs urbains ou quartiers, une diversité d'agents publics ou associatifs qui y interviennent, de façon à identifier des situations de non-recours, à les quantifier à

1. *Actualités sociales hebdomadaires*, n° 2767, 6 juillet 2012, p. 5.

partir de nomenclatures, de produire une analyse de ces situations de façon à interpellier les structures concernées afin de trouver des réponses durables à partir des constats et propositions des groupes. Cette expérimentation qui essaime sur plusieurs territoires et qui devrait s'étendre à différentes agglomérations de régions différentes procède de l'intention d'acteurs politiques et administratifs locaux, aux commandes d'institutions comme des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) et de directions des affaires sociales et sanitaires de conseils généraux. Les objectifs de ces acteurs se répètent d'un territoire à l'autre, soit faire de l'action sur le non-recours : un axe stratégique prioritaire au sein d'organisations qui ont besoin de réaffirmer leur cœur de métier en renouvelant les termes d'une culture commune ; un levier pour opérer des réorganisations institutionnelles en termes de mutualisation de moyens ; un outil de gouvernance locale pour rappeler différents partenaires à leurs responsabilités en matière d'accès aux droits, de façon à éviter de supporter des transferts de charges financières quand des publics non traités par ailleurs se tournent par défaut vers leurs guichets.

La mise en œuvre de ces baromètres s'est faite partout sur la base d'un volontariat, à l'appui de discours de communication de politiques publiques qui, curieusement dans les cas étudiés, ont peu évoqué l'analyse annuelle des besoins sociaux (ABS) rendue obligatoire pour les CCAS et les CIAS depuis 1995. Le discours de promotion des baromètres par leurs pilotes politiques fonctionne comme un « signifiant flottant » s'opposant à l'absence de signification sans en avoir soi-même une (Mauss, 1950), c'est-à-dire ici comme une opération politique visant à établir une chaîne d'équivalences entre agir sur le non-recours, réaffirmer le sens de l'action sociale locale (et de l'assistance) et modifier les organisations et les pratiques en conséquence. L'action est justifiée tout au plus au nom de principes fondateurs de l'action sociale, avec la plupart du temps le rappel de la sacro-sainte loi d'orientation de 1998 relative à la lutte contre les exclusions et à son objectif-phare de l'accès de tous aux droits.

Le dispositif s'inscrit dans la durée en se dotant de modalités de fonctionnement avec des rôles et des responsabilités définis. Les collectifs d'agents publics et associatifs coproduisent les outils nécessaires pour identifier et rendre compte des situations (fiches de signalement de situations ; nomenclature pour les classer selon le profil des personnes concernées, l'objet et le type de non-recours, les actions tentées ; numérisation et traitement de nature statistique des données ; synthèses explicatives après analyse collective ; propositions d'interpellation produites sur le même mode).

Ces baromètres produisent des résultats qui ont des effets : par exemple, en présentant des données et des arguments aux pilotes politiques pour qu'ils interviennent auprès de la Caisse primaire d'assurance maladie afin de simplifier l'information et les circuits d'accès aux complémentaires maladie, gratuite (CMU-C) ou aidée (ACS) ; ou, de la même façon, pour que des opérateurs publics ou privés en matière de transport et d'énergie lancent des actions nouvelles pour améliorer l'ef-

fectivité des tarifications sociales, avec des conséquences observables en termes d'informations nouvelles sur des supports efficaces ou d'actions sortantes vers des publics ciblés.

Sans être exhaustifs, plusieurs résultats peuvent être présentés, qui portent sur les représentations de l'assistance que porte ou qu'active ce type de dispositif. Il s'agit simplement de les pointer sans entrer, ici, dans une discussion générale sur des effets globaux de l'action sur le non-recours (on ne peut d'ailleurs pas encore parler de politique publique du non-recours, malgré l'institutionnalisation du thème aujourd'hui en France – Padis et Schaer, 2012).

Confrontation de normes

En observant l'engagement des agents de terrain sollicités par leur hiérarchie, nous avons compris que ces baromètres fonctionnent comme des instruments de politiques publiques. En effet, les motivations des agents qui s'engagent durablement (travail programmé dans la durée, rythmé par des séances collectives participatives) s'expliquent du fait que le dispositif réussit sur tous les territoires d'expérimentation à produire des effets d'agrégation, cognitifs, et d'appropriation. Soit les effets caractéristiques des instruments de politiques publiques selon leur approche comme « institutions sociologiques » (Lascoumes et Simard, 2011). Concrètement, la participation de ces agents aux baromètres est active et durable parce qu'ils acceptent de travailler avec d'autres sur une question qui fait sens pour eux, produisent collectivement des explications des situations de non-recours, et peuvent affirmer des hypothèses d'intervention pour prévenir ces situations. C'est la traduction directe de l'un des objectifs initiaux voulus par les pilotes politiques : produire une culture commune autour du thème du non-recours.

En même temps, l'analyse des abandons du dispositif par des agents qui n'adhèrent pas à son principe permet de relever la signification politique de ce type d'action locale sur le non-recours. Comme le signale Pierre Lascoumes, les « résistances » sont essentielles à étudier pour comprendre le sens des instruments. En effet, les raisons de la non-participation vont au-delà de l'inertie des individus, des régulations autonomes en situation de travail et du *turnover* des agents. Elles renvoient parfois à un désaccord par rapport à la représentation donnée par la hiérarchie de l'action sur le non-recours comme acte prioritaire d'assistance. Des agents sortent ainsi rapidement du dispositif parce qu'ils considèrent que l'accès aux droits est « d'abord l'affaire des gens eux-mêmes », « que ces droits existent et que c'est aux personnes et aux familles de s'en préoccuper en premier ». Ils estiment par conséquent que leur institution en fait trop, dans la mesure où cette action sur le non-recours relèverait pour eux de l'assistanat. Les baromètres ne reposeraient donc plus sur une conception de l'assistance qui leur conviendrait, dans la mesure où elle conduirait à rétablir une équité générale dans le but d'aider l'accès aux droits de personnes qui n'en ont pas les moyens ou les capacités.

Un désaccord entre normes apparaît, renvoyant sur le fond au débat sur la représentation de la justice sociale qui oppose ceux qui considèrent que les individus doivent être tenus pour responsables de leurs préférences et de leurs buts, à ceux qui estiment que la responsabilité individuelle dépend du degré de choix et de contrôle exercé par l'individu. Aux Pays-Bas, un débat de même nature est apparu lorsque des municipalités soucieuses de lutter contre le non-recours ont cherché à automatiser l'ouverture de droits ; cela a d'ailleurs conduit à proposer des réponses graduées, de la simple information adressée aux ménages identifiés en non-recours jusqu'à l'ouverture systématique des prestations manquantes, sans information préalable des ayants droit (Hamel, 2006). D'une façon générale, l'analyse de ces conflits de normes montre que l'introduction du non-recours comme catégorie d'action constitue un enjeu politique. Rassembler ainsi des agents autour d'un objectif commun demande d'agir sur des représentations individuelles de l'assistance qui sont loin d'être homogènes, dans un contexte attisé par les discours sur la fraude aux prestations sociales (Odenore, 2012).

En participant à cette expérimentation clairement située dans une perspective de résolution des problèmes, nous avons également pu remarquer comment cette action sur le non-recours, co-construite à partir de l'élaboration d'un outil d'évaluation, soulevait d'autres enjeux. Notamment, la synthèse des productions réalisées par les agents montre que leur classement des situations rencontrées est fortement empreint de leurs représentations des publics et de leurs difficultés. De ce point de vue, il est symptomatique que les situations signalées comme non-demandes sont toujours présentées comme étant subies. Les explications sont à chaque fois exposées en termes de stigmatisation, isolement, repli sur soi ou sur le groupe d'appartenance, etc. Les situations rapportées sont parfois traversées par des rapports de genre dans lesquels il arrive que le religieux ne soit pas très loin. Cela dit, sans même poser la question de la véracité de ces présentations/interprétations, il est important de noter l'absence de recul critique. Celles-ci sont discutées en séance, mais ne posent pas problème au sens où aucun agent ne propose d'explications sur d'autres plans. Elles vont de soi, car appartiennent aux représentations sociales que ces agents se font de leurs publics. C'est probablement l'effet d'un prisme professionnel de la part d'agents qui sont tous des intervenants sociaux (assistants sociaux, conseillers en économie sociale et familiale, agents d'accueil, écrivains publics, etc.).

Pourtant, les situations de non-demande sont parfois volontaires, quand les non-recourants indiquent qu'ils refusent l'offre parce qu'elle est inacceptable, tant dans ses modalités que dans son contenu, ou tout bonnement parce qu'ils ont mieux à faire que de recourir à ce qui est proposé. Dans tous les cas, lorsque la non-demande est libre et volontaire (elle peut être parfois subie), il y a une « non-envie » de l'offre. Cette non-envie ne fait pas référence à la non-envie qui requiert qu'aucun individu ne préfère à ce qu'il peut recevoir ce qui est attribué à au moins une autre personne, telle que définie dans les théories libérales solidaristes (Guibet Lafaye, 2006). Elle renvoie simplement au postulat contenu dans les modèles de

solidarité collective dont nous sommes coutumiers, selon lequel les individus sont censés se satisfaire de la redistribution générale censée les protéger. Or, à cause de ce postulat, la non-envie est un impensé. C'est l'effet de la représentation de l'État protecteur : protecteur, notamment parce qu'il saurait mieux que quiconque définir la demande sociale. C'est en même temps l'effet de la représentation du public captif ou assujéti. Cela étant, ces deux représentations pèsent fortement encore sur la représentation générale ou commune de l'assistance.

Dès lors que les agents ne s'interrogent pas sur l'intérêt de l'offre et sur l'envie des personnes pour celle-ci, les baromètres du non-recours, tels qu'ils fonctionnent, ne sont pas des lieux où la question de la demande sociale peut être entrevue et par conséquent posée par rapport à la façon dont les personnes ordonnent leurs utilités et leurs préférences. Laissons là la discussion sur la question de savoir si les agents évitent ainsi d'introduire, dans la représentation sociale collective du non-recours par non-demande, un cadre analytique (« postwelfariste » en économie) qui référerait l'explication du non-recours aux évaluations individuelles des conséquences pour soi d'une demande et utilisation de l'offre (Warin, 2012a). Mais retenons que dans ces conditions cette action sur le non-recours ne produit aucun changement paradigmatique : elle laisse la définition de l'offre du côté des institutions et, dans ces conditions, elle n'est pas en mesure de changer le rapport aux ressortissants des politiques. Dans ce « sentier de dépendance » (Palier, 2010) la représentation commune de l'assistance reste, on le voit, assez éloignée d'une conception de la citoyenneté active.

Pour conclure ces brefs commentaires, une dernière remarque, un peu décalée, sur les effets institutionnels des baromètres.

Ce type de dispositif apporte des éléments d'analyse qui permettent à leurs pilotes politiques de revenir vers certains de leurs partenaires, de façon à leur rappeler leurs responsabilités, afin d'éviter des transferts de charges incongrus alors que des prestations ne sont pas mises en œuvre. Ce souci gestionnaire est louable. Cela étant, en concevant qu'ils n'ont pas à endosser des dépenses supplémentaires du fait de la non-application de prestations qui ne sont pas de leur ressort, les acteurs des baromètres entretiennent incidemment l'idée que la dépense sociale n'est qu'un coût et donc que l'assistance n'est qu'une dépense. Or l'approche économique du non-recours que nous commençons à examiner à l'Odenore (Warin, 2012b) prend le contrepied de cette représentation-là, en tenant compte des « effets multiplicateurs » de la dépense publique. Dans cette perspective, réduire le non-recours et les non-dépenses qu'il représente, c'est rendre plus effective encore l'assistance comme productrice de richesses, non seulement pour ses destinataires mais aussi pour les collectivités publiques qui, en dépensant, créent des dépenses privées qui produisent des ressources à travers de l'imposition et des cotisations. Sur ce plan également, l'approche du non-recours questionne nos représentations de l'assistance.

Références bibliographiques

- Padis M.O et Schaer L.M., 2012, «La pauvreté, une question politique globale», Entretien avec Nicole Maestracci et Philippe Warin, *Esprit*, octobre, 46-61.
- Palier B., 2010, "Path Dependence" (dépendance au chemin emprunté), in Boussaget L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presse de Science Po, pp. 411-419.
- Guibet Lafaye C., 2006, *Justice sociale et éthique individuelle*, Presses Universitaires de Laval, Laval.
- Hamel M.P., 2006, «Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux. L'exemple de la municipalité d'Amsterdam», *Recherches et Prévisions* (86), 55-61.
- Lascoumes P. et Simard L., 2011 «L'action publique au prisme de ses instruments», *Revue française de science politique*, 61 (1), 5-22.
- Mauss M., 1950, *Sociologie et anthropologie*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Odenore, 2012, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits*, La Découverte, Paris.
- Warin P., 2012a, "Non-demand for social rights: a new challenge for social action in France", *Journal of Poverty and Social Justice*, 20 (1), 41-53.
- Warin P., 2012b, «Pour une approche économique du non-recours», *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, 614-621.

Quelques réflexions inspirées de ce que disent les allocataires au sujet de l'assistance

Élisabeth MAUREL, sociologue et spécialiste, notamment, de la question de la participation des usagers des politiques sociales. Elle a été chercheure au laboratoire Pacte de Grenoble (unité mixte de recherche du CNRS et de l'Université de Grenoble) et a enseigné à l'IEP de Grenoble.

Du fait de ses travaux de recherche en observation sociale, analyse et évaluation des politiques sociales, elle a également siégé comme experte qualifiée dans différentes instances (Commission d'évaluation du RSA, Conseil national de l'insertion par l'activité économique, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale).

Face à l'assistance dans ses formes classiques, le positionnement des bénéficiaires demeure empreint aujourd'hui comme hier de réactions globalement négatives, liées à la nature même du droit assistanciel, et peu réductibles par des aménagements fonctionnels, même si ceux-ci s'avèrent nécessaires (meilleur accueil, meilleure information, etc.). Depuis deux décennies, des formes renouvelées d'assistance ont été créées, sur de nouvelles bases et pour répondre à de nouveaux besoins (minima sociaux, dispositifs d'insertion). Il semble qu'elles aient plutôt échoué au regard de l'objectif affiché d'une transformation du rapport de l'usager à l'assistance. Les bénéficiaires font état des mêmes effets de stigmatisation, de dépendance ou de rejet. Un des enjeux majeurs assignés à ces nouveaux dispositifs était d'abolir le clivage historique entre pauvreté hors travail et précarité dans l'emploi.

Il semble que le « corps social » manifeste une vive résistance à cette évolution. Devant l'« échec » d'une modernisation de l'assistance, si l'on se place du point de vue des allocataires, une question se pose : n'est-on pas allé trop loin dans la logique de « ciblage » des prestations, d'individualisation et de subjectivisation des droits ? Avec des résultats finalement peu convaincants et marqués par l'amplification des conduites de non-recours.

Ne faudrait-il pas revenir à une approche plus universaliste, plus objective, plus collective des droits et des prestations, à la fois sur un plan global dans les politiques de protection et de redistribution, et sur un plan local, de proximité, en expérimentant des formes de redistribution qui remettent le lien social au cœur de l'aide ?

Le point de vue des allocataires de l'assistance est assez connu de vous tous, et la littérature en a rendu compte assez souvent.

Mes réflexions s'appuient sur des travaux menés avec des groupes de personnes confrontées à des demandes d'assistance dans divers contextes, et notamment avec des groupes de bénéficiaires de secours financiers facultatifs dans le cadre d'un travail mené en 2006 pour le conseil général de l'Isère, et avec des groupes d'allocataires du RSA dans le cadre de la préparation de la conférence nationale d'évaluation en décembre 2011.

Ces réflexions s'articulent en trois points : le positionnement des bénéficiaires face aux formes classiques de l'assistance, qui demeure empreint aujourd'hui comme hier de réactions globalement négatives liées à la nature même du droit assistantiel ; la persistance des mêmes effets de stigmatisation, de dépendance ou de rejet face aux formes renouvelées d'assistance depuis deux décennies et l'échec de leur objectif de transformation du rapport à l'usager ; et le questionnement que cela suscite sur les fondements de ces nouvelles politiques – n'est-on pas allé trop loin dans la logique de « ciblage » des prestations, d'individualisation et de subjectivisation des droits et ne faut-il pas revenir à des politiques plus globales de protection et de redistribution ?

Face aux formes anciennes de l'assistance

Ce qui s'exprime de façon constante dans les groupes de bénéficiaires de secours financiers tient à la nature historique du droit assistantiel tel qu'il a été construit : droit facultatif, subjectif, non contributif, subsidiaire.

On est étonné de constater à quel point demeurent vivaces, dans les représentations et les ressentis des personnes, les termes séculaires du débat et des critiques sur l'assistance et les assistés.

Ce que les bénéficiaires vivent le plus difficilement et remettent le plus constamment en cause porte sur trois points majeurs :

- *La prescription sociale* : le passage obligatoire par les professionnels sociaux, les procédures lourdes d'instruction, l'exposition répétée et intrusive de sa situation de vie, la nécessité sans cesse renouvelée de justifier ses choix, de rendre compte, la dépendance, le sentiment d'être sous tutelle.

« On dépend de notre AS (assistant(e) social(e)) », « J'ai été obligée d'aller voir l'AS », « On n'en peut plus d'aller voir l'AS chaque fois que l'on a besoin de quelque chose ».

Pire, le demandeur n'a même pas droit obligatoirement à l'instruction de sa demande : « ça dépend sur qui tu tombes »...

Cette prescription est liée à la nature même du droit assistantiel, bâti sur le besoin, individuel, subjectif, jamais automatique, qui nécessite le diagnostic d'un tiers.

- *Le non-choix, le contrôle, les normes implicites, la présomption d'incapacité.*

L'appréciation du besoin est fondée sur des normes implicites, dominées par une vision du minimum vital. Il est encore difficile, la plupart du temps, de reconnaître à l'assisté des besoins (et des droits) liés aux loisirs, à la culture, à la communication, et même à la formation (comme en témoignent dans les groupes les nombreux et difficiles débats avec les professionnels autour de problèmes de télévision, de téléphone, de réparation de voitures, de loisirs pour les enfants, de choix d'une formation...);

«Est-ce qu'il faut recréer une norme de besoins pour les pauvres?»,
 «Parce qu'on n'a pas d'argent, est-ce qu'on doit toujours décider pour nous?»,
 s'interrogent des personnes.

«On ne nous laisse aucun choix», «Tu n'es plus capable, on décide à ta place»...

Cela renvoie à une autre caractéristique du droit assistantiel : c'est un droit non contributif, il se monnaie implicitement en normes comportementales.

On peut noter tout particulièrement le rejet violent par les personnes de la logique des secours du conseil général relevant de l'aide sociale à l'enfance ou de la procédure «jeunes majeurs», logique qui oblige les professionnels à détourner des demandes d'aide liées à une insuffisance budgétaire en termes de «prévention éducative» pour que «ça marche».

C'est le paradoxe d'une collectivité désignée comme «chef de file» de l'action sociale, responsable de l'insertion, et qui n'a légalement aucun fonds généraliste d'aide, mais seulement des fonds fléchés (secours Aide sociale à l'enfance, Fonds d'aide aux jeunes, Fonds de solidarité logement...).

- *Le caractère incertain, imprévisible, non garanti et ponctuel de l'aide apportée.*

L'assistance n'est qu'un droit subsidiaire, dépense obligatoire pour la collectivité compétente, mais non un droit objectif pour la personne.

Il y a un décalage criant entre les situations les plus courantes dans les motifs de recours aux secours financiers, à savoir le déficit structurel de ressources, l'impossibilité pour des budgets à flux tendus d'absorber la moindre dépense imprévue, et la réponse assistantielle, toujours ponctuelle et incertaine, conçue pour des «accidents budgétaires» limités.

Au total s'exprime une profonde culpabilisation des bénéficiaires (ou ressentie comme telle), souvent intériorisée :

«Tu ressors plus bas que t'es arrivé», «On te pousse en marche arrière».

Des formes contemporaines d'assistance

Les dispositifs d'insertion déployés depuis trois décennies, les nouvelles prestations de solidarité qui ne cessent de s'étendre, peuvent être compris, selon de nombreux chercheurs, comme des tentatives de rénovation et de relégitimation de l'assistance (ou solidarité).

Ces nouvelles formes ont souvent été présentées comme une volonté de dépasser les limites de l'assistance traditionnelle en mettant en œuvre :

- un droit moins subjectif : les minima sociaux introduisent un principe d'universalisation, au moins au niveau de la prestation (mais l'individualisation est préservée par le contrat d'insertion) ;
- un droit automatique dans les critères d'éligibilité établis par la loi, non soumis à des besoins à justifier ;

- un droit moins « ciblé » puisqu'il abolit le clivage historique entre actif/non-actif, pauvre/précaire, et a pour ambition d'articuler aide sociale et revenus d'activité.

Pourtant, du point de vue que nous examinons, c'est un échec. Le RMI puis le RSA sont devenus les symboles modernes de l'« assistanat », pour l'ensemble de la société et pour les allocataires eux-mêmes, représentation violemment accentuée ces dernières années par certains discours politiques.

L'ensemble des dispositifs d'insertion font toujours l'objet d'une suspicion profonde et demeurent marqués d'un triple sceau discriminant : la prescription sociale, le poids des normes, la présomption d'incapacité.

La prescription sociale

Toutes les politiques d'insertion sont insérées dans un énorme appareillage social. Les mesures d'insertion sont des mesures spécifiques pour des publics ciblés.

Ce ciblage implique une série d'étapes d'individualisation dans l'accès aux droits : diagnostic, mécanismes de tri, d'orientation, de contractualisation, qui nécessitent des « médiateurs sociaux » pour l'accès aux droits (contrats aidés, structures d'insertion par l'économique, logement très social, hébergement... ne sont accessibles que sur prescription sociale).

Ces procédures d'individuation créent un sentiment de disqualification, des réactions de méfiance, de repli, de résistance face à des approches professionnelles perçues comme illégitimement intrusives.

Il est arrivé que même des droits posés par le législateur comme objectifs aient pu être soumis dans certains cas à des interprétations subjectives, souvent liées à des jugements sur le comportement des bénéficiaires, comme l'ont montré des études sur le droit au logement en cas de saturnisme ou l'accès à l'éphémère mesure de « bourses jeunes » dans le dispositif TRACE (trajet d'accès à l'emploi).

La réponse des publics peut alors être d'éviter autant que possible les relations avec le système : « *Tant que je peux éviter les institutions, je les évite* » dit un non-recourant au RSA activité.

Les dimensions cachées de la normativité

Un référent normatif central s'est imposé : le parcours individualisé d'insertion, la motivation, l'adhésion à un projet.

On sait que des admissions en hébergement, ou l'entrée en PLIE (Plan local pour l'insertion et l'emploi), et bien d'autres mesures sont conditionnées à l'exigence de pouvoir formuler un projet.

C'est la traduction pour les publics de la logique d'activation généralisée par les programmes européens dans les politiques d'insertion et d'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 très défavorable.

Cette norme d'identité définie exclusivement par le travail invalide toutes préférences ou utilités individuelles.

La présomption d'incapacité

La reconnaissance sociale, préalable à la reconnaissance de soi comme sujet de droit, comme le montrent les études d'Odenore¹, 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.

«*Tous les jours, on se sent coupables*», disent des allocataires du RSA.

Il est tout à fait frappant de constater que les allocataires du RSA, donc de ces formes contemporaines d'aide qui voulaient rompre avec les logiques d'«assistanat», s'expriment exactement dans les mêmes termes que les bénéficiaires des secours financiers, forme ancienne de l'assistance.

Bénéficiaires de secours financiers	Allocataires du RSA
<i>Il faut toujours demander l'autorisation</i>	<i>Il faut sans cesse se justifier</i>
<i>On ressort plus bas qu'on est arrivé</i>	<i>Le RSA c'est tomber plus bas que terre</i>

«Le RSA mettra fin à la stigmatisation des bénéficiaires de minima sociaux en les rendant bénéficiaires d'une prestation large plus universelle» était-il écrit dans le *Livre vert, vers un revenu de solidarité active*, paru en mars en 2008.

De ce point de vue, l'échec est total.

Mais l'échec porte surtout sur le changement de logique visé, à savoir casser le clivage pauvre/précaire et traiter le problème du travailleur pauvre.

Loin de mettre fin à la stigmatisation de l'assisté en l'incluant dans la catégorie plus large de la précarité, on a au contraire, selon Dominique Méda, fait basculer les travailleurs pauvres dans l'assistance.

C'est ce que semble signifier le caractère massif du non-recours au RSA activité (68%), qui peut s'interpréter comme la résistance des précaires à être assimilés à des assistés.

Ne pas recourir au RSA, c'est s'affranchir de la dépendance, garder son autonomie et sa dignité.

1. C. Chauveaud, P. Mazet, P. Warin, «Des fabriques d'accès au droit» Recherche du programme «Droit et pauvreté», MIRE/ONPES/Mission recherche Droits et justice, novembre 2010. http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Lettre3_V5.pdf

Les non-recourants expriment le sentiment d'avoir été trompés. Ils espéraient une reconnaissance de leur statut de travailleur précaire, mais cette reconnaissance bute sur le trop faible niveau des montants et sur les obligations à remplir. Ils ne demandent le RSA que sous la pression du besoin ou de la nécessité, ce qui ramène à la logique de l'assistance.

Pire encore, on a exacerbé davantage, ce faisant, le clivage entre salariés modestes et assistés, dont les premiers tiennent constamment à se démarquer des seconds.

Les assistés, ce sont ceux qui sont dépendants des services sociaux et en profitent : ce stéréotype du « mauvais pauvre » revient en force chez les salariés précaires. Ils se mettent à distance du statut de pauvre par l'affirmation réitérée de leur appartenance au groupe des travailleurs ; « *Je ne suis pas comme eux* » dit un non-recourant, position largement partagée.

Un débat à ouvrir

L'échec de la « modernisation » de l'assistance conduit à rouvrir un débat fondamental : n'est-on pas allé trop loin dans la logique des politiques ciblées, et ne faudrait-il pas revenir vers des politiques plus généralistes, vers des prestations plus universalistes, dont on connaît certes les limites (elles protègent plus difficilement les plus fragiles et elles ont un coût important), mais qui évitent les effets de segmentation, de stigmatisation, de catégorisation. Ce sont ces effets qui allongent de plus en plus, qui étirent indéfiniment pour les publics ciblés la durée de ce que chacun s'accorde pourtant à afficher comme objectif : l'accès au « droit commun ».

À l'encontre du postulat largement partagé de la nécessité de personnaliser toujours plus les droits, ne faudrait-il pas restaurer ce souci de droits objectifs, systématiques, universels, qui a présidé à la construction du système de protection sociale en 1945, et retrouver une ambition de même nature, avec des moyens différents ?

Ne faudrait-il pas repenser une offre d'accompagnement personnalisé déconnecté, autant qu'il est possible, des prestations liées à des droits fondamentaux (comme on l'expérimente parfois dans le secteur de l'hébergement des jeunes qui, bien souvent, sont dans le non-recours à l'hébergement par refus des conditions d'accompagnement) ?

Les allocataires rencontrés, et surtout les non-recourants, définissent l'universalité du droit en lien avec la largeur de la couverture d'une prestation, et aussi par le fait que des personnes de « haut niveau » y accèdent. Les prestations familiales, l'aide personnalisée au logement – bien qu'étant sous condition de ressources, mais accessible à un très grand nombre de locataires –, l'allocation personnalisée d'autonomie, en font partie et ne sont pas considérées comme stigmatisantes.

Paradoxalement, la Couverture maladie universelle, comme le RSA activité sont des droits considérés par les bénéficiaires (et par l'ensemble de la population) comme relevant de l'assistance.

Cela rejoint les propositions énoncées par Dominique Méda ou Nicolas Duvoux² : réinscrire les droits sociaux dans une dynamique d'universalité, développer des protections généralistes contre la pauvreté, réinventer des couvertures collectives contre le risque de précarité, substituer la fiscalité à l'assistance pour lutter contre les bas salaires, repenser des politiques distributives non ciblées.

Demeurera la nécessité de compléter ces mécanismes collectifs et généraux de protection et de redistribution par des interventions de proximité pour les plus fragiles, qui allient des formes de redistribution locale avec la volonté de favoriser le lien social et le mixage social.

Quelques acteurs locaux s'y essaient, comme en témoignent par exemple certaines expérimentations menées au Centre communal d'action sociale de Grenoble, autour de trois grands principes :

- *Diminuer les effets de ciblage* en élargissant et en mixant les publics éligibles à certaines actions, comme dans l'expérience des « paniers solidaires » ou du « pass culture ».

Les paniers solidaires sont des paniers de fruits et légumes produits localement et distribués dans toutes les « maisons des habitants ». 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 des ménages 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 devenus 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.

Le pass culture est une formule qui vise à promouvoir l'accès à une offre culturelle pour tous les publics. Il consiste en un abonnement, modique ou gratuit selon le niveau de ressources, donnant accès à plusieurs dizaines de spectacles dans l'année, par convention avec la presque totalité des grands équipements culturels de la ville.

L'objectif est triple : là encore, provoquer le mixage social, favoriser l'échange et le lien social par l'organisation collective des sorties et légitimer la prise en compte du besoin de loisirs et de culture dans l'aide sociale aux ménages à faibles ressources, tout en leur laissant un large choix dans une offre pour tous.

- *Réduire ou supprimer la prescription sociale*, ou rééquilibrer la relation de dépendance qu'elle induit.

Deux formules sont utilisées :

Soit créer des prestations à déclenchement automatique, sans instruction sociale, comme dans l'allocation municipale d'habitation.

2. « Faut-il étendre le RSA ? », D. Méda, B. Gomel, E. Servenin, *Le Monde*, 21 avril 2012 ; « Comment réinventer la solidarité ? », N. Duvoux, *Le Monde*, 18 juin 2012.

L'allocation municipale d'habitation s'adresse aux ménages en situation de précarité financière logés dans le parc privé. Elle vise à rapprocher le taux d'effort des ménages entre parc privé et parc social et se base sur un calcul de «reste à vivre». La sélection se fait directement à partir des fichiers de la caisse d'allocations familiales.

Soit le repérage de l'éligibilité est fait par des professionnels, mais avec des portes d'entrée multiples, au-delà des seules entrées sociales, et sans enquête ni justificatifs.

Ainsi le public est élargi, on évite les effets de seuil et le ciblage à partir de statuts sociaux. Le système repose sur la confiance faite aux intervenants, et le libre choix du ménage.

C'est la procédure choisie dans le programme «Malin»,

Le programme Malin est un programme expérimental d'aide à la nutrition infantile piloté au niveau national par la Croix Rouge, destiné à des familles en situation précaire dans un sens extensif.

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, des lieux d'accueil parents/enfants...

Il n'y a pas de circuit de distribution spécifique des produits de nutrition infantile mais un système de chéquier utilisables en grande surface.

Des actions d'information et d'accompagnement sont proposées en complément, sans constituer une condition d'accès aux produits.

• *Aller vers des formes de redistribution plus structurelles et à effets durables*, comme par exemple cela est tenté dans le travail partenarial autour de la création d'une plate-forme énergétique.

La plate-forme énergétique multi-partenaire mise en place opère un rapprochement entre professionnels du social et professionnels de l'habitat pour offrir aux ménages en situation de précarité énergétique une triple réponse combinée : solvabilisation et accompagnement budgétaire, éducation à la consommation énergétique, aménagement de l'habitat dans le cadre d'une politique de développement durable.

La mise en place de cette plate-forme 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.

Il apparaît donc que l'ensemble des politiques d'insertion et d'accompagnement devraient être refondées non pas, comme il est parfois avancé, en raison de leurs effets découragés ou des encouragements à la dépendance, voire à la fraude qu'elles engendreraient, mais pour stopper les mécanismes de catégorisation qu'elles induisent, qui s'étendent à des segments de plus en plus importants de la société, et qui remettent en cause l'ensemble de la cohésion sociale.

Partie 2

Assistance et régulations économiques

Il s'agit lors de cette session d'analyser la dimension économique de l'assistance. Deux points sont particulièrement étudiés : assistance et offre de travail (y compris la dimension incitation/obligation d'emploi associée à l'aide sociale) et la dimension coût/soutenabilité/soutien de la croissance de la protection sociale.

La régulation économique de l'assistance

Mireille ELBAUM, professeure au CNAM, Chaire d'Économie de la protection sociale

Merci à l'ONPES d'avoir organisé ce séminaire pour aborder de front un sujet qui suscite à la fois polémique et gêne dans le débat social, et de m'avoir confié la présentation de quelques éléments de réflexion sur l'analyse et la régulation économiques de l'assistance.

Ces éléments auront trait à certains paradoxes ou « manques » qui me semblent souvent caractériser les approches développées en matière d'analyse économique de l'assistance, avec bien sûr des répercussions sur les débats et les orientations des politiques publiques.

Quelques réflexions issues de l'histoire de l'analyse économique

Bien que ce soit loin d'être ma spécialité, je voudrais repartir de l'histoire de l'analyse économique, à partir de la lecture d'un article de Jérôme Lallement intitulé : « Les économistes et les pauvres : de Smith à Walras »¹. En effet, comme souvent, ce type de retour conduit, eu égard au débat actuel, à faire apparaître un certain nombre de paradoxes, ici mentionnés à titre de détour introductif.

Tout d'abord les économistes, avec Adam Smith, puis Ricardo et Walras, ont voulu autonomiser l'analyse économique de la pauvreté des approches politiques ou morales. Cette volonté a consisté à considérer l'assistance et les lois sur les pauvres, au regard de leurs conséquences pour le fonctionnement des marchés.

À cet égard, on peut noter que pour Adam Smith les pauvres englobaient « tous ceux qui doivent louer leurs bras », et donc y compris les travailleurs salariés de l'époque. Et lorsque Ricardo au début du XIX^{ème} siècle incriminait l'aide aux pauvres issue des Poor Laws, l'un de ses arguments principaux était le fait qu'elle risque d'inciter les employeurs à ne pas verser de salaires assez élevés et de fait à

1. *L'Économie politique* n° 55, 2012/3, pp.43-66.

sous-payer les salariés par rapport au taux naturel de salaire. Ceci n'est pas sans intérêt eu égard à la focalisation de nos débats actuels sur les questions d'offre de travail.

Toujours avec l'idée de faire la part des lois économiques, Walras (à la fin du XIX^{ème} siècle) se propose quant à lui de dissocier la sphère de la production de celle de la répartition. La première relèverait, selon lui, de la libre concurrence sur les marchés, tandis que la seconde dépendrait de la volonté de la société. Cette dernière a donc la faculté d'agir sur la répartition en fonction des critères de justice, mais il importe qu'elle n'aboutisse pas à des «distorsions» pour la fixation des prix dans la sphère productive, ce qui limite évidemment le champ ouvert aux politiques d'assistance. Trois éléments frappent dans cette approche, toujours eu égard à nos débats actuels :

- On peut tout d'abord y voir une parenté originelle avec les développements modernes sur la fiscalité optimale, dont l'objectif est de définir les instruments d'une répartition donnée des revenus avec le moins de distorsions possibles. Il faut alors rappeler que dans cette optique, les taux marginaux d'imposition peuvent être légitimement élevés dans la zone des bas revenus, sous réserve de préserver l'efficacité économique d'ensemble de la distribution.
- En outre, et cela est souvent oublié, la vision négative de l'assistance repose chez Walras sur l'idée que l'État a établi au départ une répartition juste des richesses sociales et qu'il assure l'égalité des chances, celles-ci étant toutes deux des conditions nécessaires pour que le fonctionnement des marchés du travail assure l'éradication de la pauvreté.
- Un paradoxe réside enfin dans le fait que, en dépit de leur volonté affichée de s'éloigner des approches morales de la pauvreté, ces raisonnements en reviennent à la distinction, à la fois ancienne et actuelle, entre les «pauvres» pour lesquels l'assistance est possible, car ils sont trop éloignés du marché du travail pour en perturber le fonctionnement, et ceux pour lesquels elle est nuisible car désincitative au travail. Cela se retrouve par exemple dans les politiques de revalorisation appliquées au minimum vieillesse et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), mais non étendues au RSA socle.

Quatre remarques sur l'analyse économique actuelle de l'assistance

En venant cette fois aux approches économiques actuelles de l'assistance et de sa régulation, un premier point consiste à remarquer qu'elles ont souvent tendance à considérer ces politiques de façon isolée. Les analyses économiques se focalisent en effet la plupart du temps sur les dispositifs d'assistance et leurs bénéficiaires, sans pour autant prendre en compte le fait qu'ils résultent du fonctionnement de l'ensemble du système économique et social, et de la façon dont il est rééquilibré (ou compensé) par la protection sociale au sens large. Or la fonction et les caractéristiques des dispositifs d'assistance varient en fonction de la façon dont ils s'inscrivent et interagissent avec leur environnement.

C'est évidemment le cas pour les incidences sur le marché du travail du fonctionnement de l'ensemble de l'économie et la façon dont elles sont prises en compte par l'indemnisation du chômage, qui se répercutent sur un minimum résiduel comme le RSA, mais aussi par exemple sur l'AAH. C'est aussi le cas pour le processus plus structurel de segmentation des emplois : l'extension des emplois temporaires ou à temps très partiel a sans conteste contribué à l'augmentation du phénomène de pauvreté laborieuse qui interagit lui-même avec les dispositifs d'aide sociale. Ainsi, et comme l'a souligné Jérôme Vignon, pour les personnes sans logement et les allocataires des minima sociaux, l'accès à l'emploi n'est pas toujours la solution pour sortir de la pauvreté.

C'est enfin flagrant en matière de couverture santé, où ce sont l'érosion des remboursements pour les soins courants et l'extension des dépassements pour les consultations spécialisées et les biens médicaux qui ont rendu nécessaire l'institution de la CMU et qui, au bout du compte, déterminent les caractéristiques de ses bénéficiaires, par rapport à ceux des autres couvertures complémentaires.

Ma deuxième remarque sur la vision promue par l'analyse économique de l'assistance est son caractère souvent statique, même, paradoxalement, lorsqu'elle donne lieu à des approches longitudinales. La référence qui sert de base à ces analyses est en effet le plus souvent dichotomique : on est dans un dispositif d'assistance ou on n'y est pas, on en sort par l'emploi ou on n'en sort pas, avec des séries de probabilités successives.

Cela conduit les politiques sociales à penser difficilement toute une série de situations fluctuantes ou intermédiaires, qui touchent pourtant une partie significative des bénéficiaires des dispositifs d'assistance. On peut citer les allers et retours entre emploi, chômage et inactivité, les circulations entre dispositifs sociaux, le RSA pouvant par exemple servir d'antichambre à une reconnaissance de handicap ou à un départ à la retraite, ou enfin la variabilité des situations en fonction de la composition des ménages. Même si l'analyse économique n'en porte pas la responsabilité directe, cette vision a pu contribuer à promouvoir l'idée d'une installation durable des allocataires dans l'assistance, alors que lorsque celle-ci est observée, la gravité et la complexité des situations justifient justement un soutien solidaire de la part de la collectivité.

Ma troisième remarque concerne les débats, anciens et très documentés, portant sur l'impact respectif des incitations financières, des mécanismes de contrôle ou de contreparties, et du suivi/accompagnement des bénéficiaires en contrepoint aux dispositifs d'assistance. D'abord pour signaler que ces problématiques s'étendent à nombre d'autres prestations sociales, y compris par exemple à l'assurance maladie pour ce qui concerne la participation financière des patients, le contrôle de leurs consommations ou de leurs arrêts maladie, et enfin leur accompagnement par l'éducation thérapeutique.

Il est souvent difficile de faire la part de ces différents éléments dans les évaluations des dispositifs, car la plupart mobilisent simultanément plusieurs d'entre eux (à commencer par le RSA). Cette difficulté est encore plus importante dans le cas d'expérimentations où peut se produire un effet «Hawthorne», qui retrace le fait que les comportements des personnes peuvent être modifiés par le fait même qu'elles sont incluses dans une expérimentation. Il importe par ailleurs, lorsque l'on apprécie le caractère incitatif mais aussi redistributif des mesures financières (par exemple vis-à-vis des salariés proches du SMIC), de tenir compte des phénomènes de non-recours, ce que ne font pas nombre d'études sur cas-types (à la différence des approches statistiques). Dans le cas contraire, on risque d'introduire une vision tronquée de l'impact, même *ex-ante*, de ces suppléments financiers.

Dès lors, l'ensemble de ces mesures donne lieu à un paradoxe auquel s'affrontent les politiques. Les incitations financières, qui misent sur le calcul et la responsabilité individuelle, laissent plus de liberté aux bénéficiaires et sont souvent perçues comme un « plus ». Mais elles ont un caractère « aveugle » et excluent ceux qui ne peuvent, en dépit de leur volonté, accéder à l'emploi, du fait par exemple de problèmes personnels ou d'un déficit de la demande de travail. Les suivis et les contrôles permettent au contraire de mieux apprécier ces situations, mais ils sont souvent perçus comme répressifs ou stigmatisants. Il semble à cet égard que l'on n'ait guère trouvé mieux que la notion d'« obligation d'insertion », pourtant critiquée pour son ambiguïté, pour tenir compte de ces difficultés et parvenir à un juste équilibre de droits et de devoirs, qui doivent concerner non seulement les bénéficiaires mais également la collectivité tout entière.

Ma quatrième et dernière remarque concerne l'absence de prise en compte par la plupart des études du statut même d'« assisté » ou du fait que les personnes soient perçues comme des « assistés » dans les comportements des acteurs des marchés du travail ou du logement. Les approches économiques habituelles s'en tiennent au niveau de ressources procuré par les prestations d'assistance, à partir duquel les individus sont censés procéder à un calcul économique, sans différencier la « source » ou le « statut » dont proviennent ces ressources. Or, on a des raisons de penser que l'étiquette dont est souvent assorti le recours à l'assistance influe aussi sur le comportement des acteurs. Un sentiment de gêne par rapport à l'assistance est souvent ressenti par ses bénéficiaires potentiels et suscite des comportements de non-recours. Cela a été clairement établi en matière de soins pour la CMUC, dont les bénéficiaires ont tendance à ne pas aller chez les mêmes médecins que les autres assurés, quitte à se déplacer pour trouver des soignants qui reçoivent le même type de publics. Une littérature abondante s'est par ailleurs développée pour analyser les comportements de discrimination des employeurs ou des offreurs de logement par rapport à des caractéristiques comme le lieu d'habitation ou l'origine ethnique des candidats, et on peut penser que la perception de prestations associées au qualificatif d'« assistance » puisse engendrer le même type de « signalement ». Ce point mériterait d'être testé, même si, d'un point de vue méthodologique, et même éthique, cela paraît compliqué.

En conclusion, je souhaiterais mentionner deux derniers points.

Si la notion d'assistance s'oppose dans la littérature économique à celle de responsabilisation ou d'activation, il ne faut pas oublier qu'elle s'oppose aussi, l'ONPES en a beaucoup traité, aux modalités de couverture générale des risques par des assurances sociales et des dispositifs de solidarité «à spectre large», ce qui implique de replacer la vision économique de l'assistance dans celle plus générale de la protection sociale et de ses évolutions.

Il ne faut par ailleurs pas oublier de rendre hommage aux analyses statistiques, préalables ou concomitantes à l'analyse économique. On ne peut à cet égard qu'être frappé par le parallélisme entre la remontée des débats sur l'«assistantat» et le fait, mis en évidence par les travaux de l'INSEE et de la DREES, que les ménages modestes (du 2^{ème} et du 4^{ème} déciles) ont eu tendance à moins bénéficier des transferts socio-fiscaux, et plus globalement, de la redistribution dite non contributive au cours des quinze dernières années.

Les derniers résultats publiés sur la pauvreté des enfants ne peuvent enfin que conduire à relativiser la portée des débats sur l'impact de l'assistance en termes de responsabilité et d'incitation individuelles. La situation des enfants échappe bien sûr à ce cadre de raisonnement et amène à un retour aux questions d'égalité des chances et des situations de départ que j'évoquais au début de cette intervention.

Conclusion de la deuxième journée

Les lacunes de la lutte contre la pauvreté

Denis Clerc, fondateur et éditorialiste à *Alternatives économiques*. Il est membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

De cette riche séance de notre séminaire, que retenir d'essentiel? Difficile à dire, tant les contributions des uns et des autres ont été substantielles, nourries d'une solide expertise pour les uns, d'une connaissance approfondie des acteurs locaux pour les autres. C'est donc un regard personnel, éminemment subjectif, que j'aimerais vous proposer en guise de conclusion à cette journée, sachant que ce regard est forcément partiel, partial et critiquable.

Il m'a semblé, tout d'abord, qu'il y avait parmi nos intervenants, une large convergence sur deux points au moins. Le premier concerne le niveau des minima sociaux, et plus particulièrement du RSA socle : plusieurs intervenants ont déploré que, n'étant indexé que sur l'inflation, son niveau relatif avec les autres revenus (qu'ils soient sociaux ou d'activité) n'a cessé de s'affaiblir au fil du temps, et l'écart avec le SMIC notamment n'a cessé de s'accentuer, aggravant du même coup l'intensité de la pauvreté. Il suffit de regarder les chiffres : le premier dixième de la population – dixième qui comprend l'ensemble des personnes vivant avec le RSA socle – disposait en 2009 d'un niveau de vie moyen inférieur (de peu, il est vrai) à celui de 2003 (en euros constants). Je crains que les chiffres de l'enquête 2010 sur les revenus fiscaux et sociaux, dont le détail n'a pas encore été publié à la date de ce séminaire, ne révèle une baisse encore plus forte. Ce n'est hélas pas nouveau : en 1999 déjà, Marie-Thérèse Join-Lambert, alors chargée de faire des propositions pour répondre aux critiques suscitées par le RMI au cours de ses dix premières années d'existence, avait souligné l'écart relatif creusé entre RMI et SMIC. Revaloriser le RSA apparaît aujourd'hui encore plus difficile, du fait des problèmes posés par le déficit public. Mais comment ne pas souligner que cette difficulté n'a pas empêché de revaloriser de façon non négligeable le minimum vieillesse (aujourd'hui ASPA) et l'AAH? Ce traitement différencié montre que, même en période de crise, lorsque l'emploi se fait encore plus rare, la vieille distinction entre pauvres valides (ou mauvais pauvres) et pauvres invalides demeure très ancrée dans une partie de l'opinion publique. Le vocabulaire n'est jamais innocent : dans certains milieux, on parle d'« assistanat » pour désigner les premiers, et d'« assistance » pour désigner les seconds. Il y a donc un chantier à entreprendre, qui n'est pas seulement financier, mais aussi analytique, pour tenter de modifier la perception qu'une partie de l'opinion a de l'aide sociale. Le rapport 2013 de l'ONPES devrait s'y atteler, avec succès je l'espère.

Sur ce plan, je crains que l'analyse des représentations de la protection sociale que nous a présentée Caroline Guibet Lafaye, qui montrait une opinion publique majoritairement attachée à la cohésion sociale et aux politiques publiques dans ce domaine, vise davantage la protection sociale en général que sa partie assis-

tantielle. Surtout si l'on prend en compte le fait que, dans la population victime de la pauvreté, bon nombre sont d'origine immigrée. Or, aux États-Unis, Alesina et Glaeser ont montré que la faiblesse de la protection sociale était largement liée au fait que les populations pauvres sont massivement d'origine hispanique ou noire : la majorité de la population américaine, expliquent les deux auteurs, répugne à ce que ses revenus soient taxés au bénéfice de ces deux minorités. Certes, l'Europe n'a pas la même histoire. Mais on peut interpréter la montée de formes extrêmes de nationalisme dans un certain nombre de pays européens, notamment dans ceux dotés d'une protection sociale soucieuse de cohésion sociale (Danemark, Suède, Finlande, Pays-Bas, France) comme le signe d'une inquiétude d'une partie croissante de la population de voir la redistribution (et l'accès aux logements sociaux) s'effectuer au profit d'immigrés, surtout en période de crise. Bref, le support éthique de la cohésion sociale semble plutôt en train de s'effriter.

Seconde convergence à noter : l'aide sociale telle qu'elle fonctionne actuellement n'est satisfaisante ni du point de vue des « bénéficiaires » (les guillemets s'imposent, car le « bénéfice » de l'aide sociale ressemble davantage à une bouée de secours qu'à un dividende ...), ni de celui des Pouvoirs publics. Les premiers – les bénéficiaires – ressentent fortement, comme nous l'a montré Elisabeth Maurel, l'humiliation de devoir quémander, faire la queue, exposer leur vie privée et il en résulte un non-recours important, que l'on cherche souvent à justifier par une seule raison, la mauvaise information, alors qu'il relève de bien d'autres raisons, comme l'a expliqué Philippe Warin. Quant aux Pouvoirs publics, il faut bien reconnaître que, pour eux, le RSA n'a guère changé la donne, alors qu'ils espéraient à la fois inciter les « pauvres valides » à revenir en emploi et réduire la pauvreté laborieuse. Au contraire, il semble même que la fusion dans un même ensemble doté d'un même nom (RSA) d'une prestation purement assistantielle et d'un soutien aux faibles revenus d'activité ait dissuadé nombre des bénéficiaires potentiels de ce deuxième volet d'y renoncer, comme s'ils ne voulaient pas apparaître comme relevant d'une population « à problème » qu'il faudrait aider. Au lieu de réduire la stigmatisation du recours à l'assistance, le RSA activité semble avoir engendré un effet de répulsion, au moins pour une partie des travailleurs pauvres visés.

Je dois battre ma coulpe sur ce point : ayant fait partie de la Commission Hirsch qui, en 2005, a proposé la création du RSA comme complément de revenu à destination des travailleurs pauvres, j'avais très fortement soutenu cette proposition. Je pensais que, calibré tel qu'il l'était, le RSA activité ne diminuerait que peu le nombre de travailleurs pauvres, mais qu'il réduirait sensiblement l'intensité de la pauvreté de leur ménage. Cela n'a pas été le cas. Certes, la crise, en réduisant drastiquement les opportunités d'emplois, n'a pas aidé. Mais, plus profondément, le non-recours très élevé montre que le dispositif a été perçu par les bénéficiaires potentiels comme complexe, stigmatisant, chargé d'effets pervers (les trop perçus éventuels, la réduction des aides sociales locales comme les tarifs sociaux de cantine pour les enfants, etc.). Enfin, le dispositif du RSA, « vendu » aux conseils généraux comme une forte incitation au retour à l'emploi, montre à l'évidence que ce

retour ne dépend pas seulement, ni même principalement, d'une carotte financière, surtout en période de crise. Les travaux de Yannick L'Horty, sur ce point, sont très clairs : tout n'est pas monétaire dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bref, l'hypothèse selon laquelle l'activation de la dépense sociale devrait permettre de susciter de nombreux retours à l'emploi, donc, à terme, plus d'autonomie et d'estime de soi pour les personnes concernées, et moins de dépenses pour la collectivité, cet espoir que les personnes en situation de pauvreté autant que la collectivité y gagneraient, a fait long feu. Il reste à savoir si cet échec est lié à la crise, ou s'il est plus profond et résulte du fait que les obstacles au retour à l'emploi sont en grande partie structurels : accompagnement, formation, santé, repli sur soi, difficulté à se projeter dans l'avenir, ...

Il a été enfin question à plusieurs reprises de « fonds de dotation » et, dans la discussion, plusieurs intervenants ont évoqué l'idée d'un « revenu d'existence ». S'il s'agit d'un « revenu minimum décent » qui serait versé automatiquement – comme l'est, par exemple, l'allocation de rentrée scolaire –, sans démarche spécifique dès lors que les revenus du ménage sont inférieurs à un certain seuil, l'idée est intéressante, et fait l'objet de réflexions aussi bien au sein de l'ONPES que du CNLE. Ne sous-estimons pourtant pas les difficultés, notamment pour connaître les revenus (la prime pour l'emploi, par exemple, est versée avec un an et demi de décalage et ceux qui la perçoivent mensuellement risquent fort de devoir rembourser des indus ensuite), surtout s'agissant de ménages dont les revenus sont très irréguliers.

Mais je crains qu'il s'agisse, non de ce revenu minimum décent, mais de ce que James Meade a appelé le revenu d'existence, connu aussi parfois sous la dénomination d'allocation universelle, de dividende social, etc. Dans ce cas, un revenu serait versé mensuellement à tout citoyen (et à ses enfants), non pas « pour exister », disait James Meade, mais « parce qu'on existe » : dans ce qu'un pays crée chaque année comme richesses transformées en revenus, une part provient de l'accumulation au fil du temps d'un patrimoine intellectuel, social, matériel, culturel (par exemple les universités, les infrastructures routières ou ferroviaires, ...), et il serait normal qu'il soit réparti, entre tous de façon strictement égalitaire. Tout autre revenu viendrait alors s'ajouter à ce revenu d'existence, sans réduction aucune, si ce n'est fiscale. Il y a déjà longtemps, à la fin du XIX^{ème} siècle, Léon Bourgeois avait, sur cette même argumentation – la dette indivise qu'une génération a à l'égard de la précédente qui lui lègue savoirs, connaissances, infrastructures et règles sociales –, avancé l'idée, non pas d'un revenu d'existence à la Meade, mais d'un revenu social de base au bénéfice des moins favorisés. Le revenu d'existence versé à chacun, indistinctement, quels que soient ses revenus par ailleurs, aurait en effet un coût très élevé – de 350 à 500 milliards d'euros en France, selon que son montant serait fixé à 450 ou 650 euros mensuels par personne (ces chiffres correspondant soit au RSA socle sans forfait logement, soit à la moyenne des minima sociaux de base actuellement versés). Certes, pour les partisans de cette mesure, une partie serait financée par la suppression de certaines prestations sociales : prestations familiales, retraites par répartition et aides sociales sont les plus fréquemment évo-

quées. Mais, comme cela ne suffirait pas, il faudrait augmenter les impôts pour le solde. Comme il faudrait en outre que ce prélèvement fiscal soit progressif – de sorte qu’il épargne les personnes de la première moitié de la distribution de l’échelle et ne frappe que les personnes qui n’en auraient pas besoin pour vivre –, l’impôt sur le revenu devrait donc être sensiblement majoré, son rendement actuel (50 milliards) devant être doublé ou triplé. Ce qui paraît difficile à obtenir de la part d’une opinion publique très sensible à ce type d’impôt. Il faudrait en outre que l’impôt sur le revenu soit individualisé (alors qu’il est familialisé actuellement) et prélevé à la source. Enfin, et cela devrait clore la discussion, la suppression des prestations sociales qui, aujourd’hui, jouent un rôle essentiel dans la redistribution, aboutirait à plus d’inégalités, non à moins. Le revenu d’existence – ce n’est pas un hasard – est soutenu essentiellement (mais pas uniquement : André Gorz, par exemple, y était favorable) par des intellectuels libéraux, qui font sans doute partie de cette minorité de la population qui estime, nous disait Caroline Guibet Lafaye, que l’aide sociale coûte cher et est inefficace. Bref, il s’agit plus d’une vieille lune ou d’une utopie que d’un projet sérieux. Autant l’oublier.

Références :

Alesina, A. et Glaeser, E.L., 2004, *Combattre les inégalités et la pauvreté, les États-Unis face à l’Europe*, Paris, Flammarion.

Clerc, D., 2003, « L’idée d’un revenu d’existence : une idée séduisante ... et dangereuse », *Comprendre, Revue de philosophie et de sciences sociales*, n° 4, Paris, PUF.

Gorz, A., 1997, *Misères du présent, Richesse du possible*, Paris, Galilée.

Join-Lambert, M.-T., 1998, « Chômage : mesures d’urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France, fin 1997, début 1998 », Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

Meade, J., 1996, *Retour au plein emploi*, Paris, Economica.

L’Horty, Y., 2009, « Les effets du revenu de solidarité active sur les gains du retour à l’emploi », *Revue économique* n° 3.

Partie 1

Assistance : droits, devoirs, contreparties

Cette séance aborde l'évolution de la notion d'assistance d'un point de vue juridique. Le droit à des prestations d'assistance, recouvre-t-il des caractéristiques particulières (droit subsidiaire, instance tutélaire, obligation alimentaire, etc.). Cette vision juridique de l'assistance est complétée par une analyse des modalités concrètes de mise en œuvre de ce droit à partir d'un exemple présenté par des acteurs de la Caisse d'allocations familiales de Paris.

La réciprocité des droits et des devoirs en matière d'assistance

Diane ROMAN, professeure de droit public à l'Université François Rabelais de Tours, chercheuse au Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF), Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense, et membre de l'Institut universitaire de France.

Dans la présentation du séminaire, l'ONPES note : « Si les devoirs relèvent de l'individu, la collectivité, par l'action de l'État, Pôle emploi pour l'insertion professionnelle, le conseil général pour l'accompagnement social, est chargée d'aider à l'accomplissement individuel de ses devoirs ». L'accent est mis sur les devoirs de l'individu.

« De ce point de vue, l'assistance ne peut être assimilée à l'assistanat. L'assistance est avant tout un devoir de solidarité de l'ensemble de ses membres envers les plus fragiles d'entre eux ». Deux interprétations peuvent être proposées : « L'assistance ne peut être assimilée à l'assistanat de ce point de vue » car des devoirs individuels existent et différencieraient l'assistance de l'assistanat. L'assistance serait avant tout un devoir de solidarité de l'ensemble de ses membres envers les plus fragiles d'entre eux. L'accent mis au début sur les devoirs individuels est maintenant mis sur la solidarité de l'ensemble de ses membres, c'est-à-dire de la collectivité. Lorsque l'on parle de droits et de devoirs en matière d'assistance, la tendance générale, du fait du contexte politique, juridique, normatif est à penser aux devoirs de l'individu en contrepartie d'une prestation d'assistance. Or, l'accent mis par le texte de l'ONPES est aussi sur les devoirs de solidarité, c'est-à-dire sur les devoirs de la société.

Les droits et devoirs en matière d'assistance ont des titulaires variables et mouvants. Il existe les droits des individus et de la société et en contrepartie, ceux de l'individu et de la société. Ce n'est donc pas à un diptyque droit/devoir auquel il faut

draît réfléchir mais à un quadriptyque droits individuels/devoirs individuels/droits collectifs/devoirs de la société.

Par conséquent, l'accent sera mis sur une évolution des textes, principalement français, relatifs à l'assistance, car ils révèlent une évolution de la construction juridique de l'assistance, c'est-à-dire des droits et devoirs des individus, et des droits et devoirs de la société au fil des années. Pour cela, il est nécessaire de partir de trois grands textes applicables qui ont fait date dans la construction juridique de l'assistance et de la solidarité.

Le premier n'a presque pas été en vigueur, et est pourtant souvent cité en exemple de ce qu'une déclaration de droits peut dire en matière d'assistance. Il s'agit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793. C'est la première déclaration républicaine, placée en tête de la première Constitution de la première République française. Pour la première fois, fut proclamé dans une déclaration de droits un droit à l'assistance, formulé de la manière suivante : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». Ce droit à l'assistance prend la forme d'un devoir de la société, mais pas d'un droit formulé en tant que tel.

Ensuite, fut proclamé dans l'alinéa 11 du préambule de 1946, le principe à valeur constitutionnelle selon lequel « 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 ». Ici est reconnu un droit de l'individu, ainsi qu'une obligation de la société. La nation garantit à tous une protection et l'individu possède le droit à des moyens convenables d'existence.

Le troisième texte est la Charte de l'Union européenne sur les droits fondamentaux qui, depuis 2009, est intégrée au droit européen et appliquée par la Cour de justice de l'Union européenne. Ce texte, en son article 34, affirme que « L'Union [européenne] reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection ». S'ensuit une énumération de risques sociaux, maternité, maladie, etc. Le même texte affirme : « 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 pas de ressources suffisantes ». À nouveau est affirmée l'existence d'un droit de l'individu, reconnu, par l'Union européenne et mis en œuvre par les droits nationaux.

Ces trois textes, par-delà leurs différences, sont intéressants dans ce qu'ils disent et ne disent pas.

Ils affirment expressément que l'assistance est un droit de l'individu et/ou selon les textes, un devoir de la société. Mais ils ne disent pas qu'en contrepartie de ces droits, de ce devoir de la société, des devoirs pèsent sur l'individu également. Ces

textes, qui ont été à un moment ou l'autre fondateurs du droit à l'assistance, du droit à l'aide sociale, ne disent rien, ou presque, sur les devoirs individuels des bénéficiaires de prestations sociales, de ces titulaires du droit au secours...

Pourtant, en-dehors de l'étude des textes fondamentaux et fondateurs, l'idée de devoirs de l'individu est omniprésente, dans un certain nombre de textes législatifs comme dans les discours politiques qui accompagnent ces textes normatifs. Or, cette articulation entre ce que les textes disent et omettent met en évidence une triple évolution.

Dans un premier temps, le droit social, et spécialement le droit social français, semble, dans le silence des textes, s'être construit sur une articulation entre droits et devoirs. Le premier temps, moment fondateur de la construction juridique de l'assistance, repose sur une articulation entre droits et devoirs. Ce premier mouvement peut être considéré comme révélateur d'un projet politique caractérisé par une articulation entre les droits et devoirs de la société et les droits et devoirs des membres de la société.

À ce premier mouvement s'est ajouté un deuxième temps, caractéristique d'une volonté de remettre en cause ces articulations entre droits et devoirs de la société, entre droits et devoirs de l'individu. À la lecture politique peut être substituée une lecture plus économique et utilitariste : c'est en raison de tensions d'ordre économique que les constructions juridiques de l'assistance en France ont été remises en cause. L'accent est mis cette fois-ci sur les devoirs individuels.

Dans un troisième temps, moins analysé par la littérature savante, une nouvelle approche se devine, qui procède cette fois-ci d'une lecture ni politique, ni économique mais juridique. Cette question des droits et devoirs individuels et droits et devoirs collectifs est en train de se réorganiser, comme en attestent des développements jurisprudentiels récents.

Une construction politique de l'articulation entre droits et devoirs

Ce premier moment, relativement bien connu, mérite une brève présentation. Il est révélateur d'un prisme politique et a consisté à fonder le social en France comme une articulation entre droits et devoirs des individus, mais surtout entre droits et devoirs de la collectivité.

Cette construction est assez ancienne, comme le montre la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793. En réalité, un certain nombre de principes fondateurs du droit social français sont bien antérieurs à la Révolution française et tirent leurs racines de l'Ancien Régime. Différents principes permettant de comprendre le système assistantiel français pourraient même se retrouver dans un certain nombre d'écrits, de décrets du Haut Moyen Âge. Ces textes insistaient sur une chose : si la société, et en l'occurrence l'Église catholique, a des devoirs envers les pauvres, c'est à une condition, un critère restrictif qui va irriguer toute l'histoire juridique de l'assistance en France, que l'individu soit inapte au travail.

Ce critère essentiel est retrouvé très tôt dans les textes sur l'assurance. Il permet d'établir un clivage entre les individus auxquels la société peut, voire doit, venir en aide et ceux qui doivent avant tout prouver qu'ils font des efforts pour se venir en aide à eux-mêmes directement. Ce critère explique que, pendant longtemps, l'assistance a été considérée comme une dette sacrée principalement au bénéfice, de toutes les personnes qui, pour une raison liée à une situation physiologique personnelle, n'étaient pas aptes au travail (vieillards, enfants, femmes en couche ou allaitantes). Pour ces personnes, l'assistance était considérée comme une dette sacrée, pour reprendre la formule de la Déclaration républicaine. Pour les autres en revanche, c'était dans le travail que l'individu apte devait puiser les moyens de sa subsistance.

Cette idée, posée très tôt dans les textes canoniques puis reprise sous l'Ancien Régime, est consacrée à des moments phares de l'histoire républicaine française. Par exemple, sous la Révolution française qui affirme l'existence d'un devoir de la société à venir au secours des citoyens malheureux, est posé en écho un devoir de l'individu de travailler lorsqu'il est apte au travail¹.

Plus récemment, ce devoir est réaffirmé sous la Troisième République lors de la construction des bases de l'assistance publique, qui deviendra à partir de 1953 l'aide sociale puis enfin, l'action sociale. L'accent est de nouveau mis sur l'idée que le travail est un devoir social de l'individu et qu'à ce devoir, répond le devoir de solidarité de la collectivité². La philosophie générale qui entoure la construction juridique de l'assistance publique en France à cette époque est fondée sur cette économie des devoirs : aux devoirs individuels répondent les devoirs de la société.

Or, très nettement, dans cette construction juridique de l'assistance comme la rencontre de deux devoirs, il y a eu une rupture : celle du XX^{ème} siècle, dans l'immédiat après-guerre. Le cadre général change alors : l'influence du Conseil national de la Résistance, le traumatisme lié à la Shoah, la nécessité de protéger les individus contre l'État posent un nouveau contexte général. S'affirme un nouveau principe qui va être potentiellement de nature à bouleverser cette économie assistantielle : les individus ont des droits et ceux-ci sont opposables à la collectivité et à son incarnation, l'État.

Avec le préambule de la Constitution de 1946 et l'affirmation selon laquelle « Tout individu a droit à des moyens convenables d'existence », un nouveau cadre idéologique apparaît, fondé sur l'antériorité des droits de l'individu sur les devoirs,

1. C'est le sens des travaux du Comité de lutte contre la mendicité présidé par le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, à partir de 1790. Dans la logique libérale, à tous les sens du terme, qui est en œuvre en 1790, il y a un devoir de la société de venir en aide aux citoyens malheureux. En écho, très fortement, est affirmé un devoir de l'individu de se prendre en charge et de travailler.

2. C'est toute la thèse du solidarisme de Léon Bourgeois qui a été développée dans des écrits juridiques, notamment par Léon Duguit et qui marque encore les esprits un siècle plus tard. Ils ont vraiment été constitutifs de notre façon de lire le social et insistent sur le fait que le problème n'est pas de reconnaître des droits aux individus. Même Léon Duguit sera catégorique, il n'y a pas de droits de l'individu en matière sociale mais des devoirs de solidarité de la collectivité et, parallèlement, un devoir de l'individu de travailler et d'apporter à la société.

aussi bien ceux de la collectivité à son égard que ceux que l'individu pourrait éventuellement avoir. L'accent mis sur les droits sociaux entraîne une nouvelle lecture du pacte social. Cette affirmation de la primauté des droits de l'homme entraînera une reconfiguration du champ social : les droits sont considérés comme prééminents et les obligations éventuelles découlant de la reconnaissance de ces droits vont être considérées comme secondaires. Mais là encore, cette affirmation sera neutralisée par l'évolution de la jurisprudence.

Le droit au travail et le devoir de travailler sont proclamés dans le préambule de 1946 (alinéa 5). L'affirmation recevra une application minorée d'un certain nombre de juridictions, et notamment du Conseil constitutionnel. Celui-ci soutiendra que le fait qu'un droit au travail soit affirmé dans les constitutions françaises n'a pas pour effet de conférer aux individus un droit justiciable³ à obtenir un emploi. Il affirmera que le droit au travail ne confère qu'un faible nombre d'obligations au législateur, et n'en tire aucune conséquence contraignante. Finalement, cette disposition n'encadre pas du tout le travail normatif du législateur. Le Conseil constitutionnel considère qu'il y a une marge d'appréciation du législateur, qui peut, selon les majorités politiques du moment, soit essayer de développer des politiques protectrices des salariés ou des demandeurs d'emploi, soit au contraire essayer de diminuer ce que certains considèrent être le carcan du code du travail, de diminuer les garanties posées par le code du travail pour donner plus de souplesse aux employeurs. Toute politique, qu'elle soit libérale ou sociale, est validée par le Conseil constitutionnel sur ce point.

En revanche, le devoir de travailler est affirmé comme pesant sur l'individu. Imposé à l'individu, il fera l'objet d'un certain nombre d'interprétations qui vont tendre à rendre ce devoir plus contraignant, plus lourd de conséquences pour l'individu, notamment à partir de la réforme de 1979 et renforcée à partir des années 2000.

Pour l'individu physiologiquement apte au travail, l'indemnisation de sa situation de chômage doit être soumise à un certain nombre de restrictions ou de limitations. Les premières limitations sont en amont. Pour bénéficier d'une entrée dans le dispositif d'indemnisation du chômage, il faut que le demandeur d'emploi ait cotisé préalablement, ce que les économistes pourraient appeler un coût d'entrée dans le dispositif. Une fois entré dans le dispositif, l'indemnisation du chômage est toujours considérée comme temporaire. Ce caractère temporaire est illustré par le conditionnement de l'indemnisation du demandeur d'emploi à une situation de recherche effective d'emploi, recherche qui a encore été renforcée.

Dans ce premier temps de construction du social comme une construction politique de l'interaction entre droits et devoirs, de l'individu et de la collectivité, même si les droits sont affirmés désormais prioritairement, il n'en reste pas moins que, dans les textes d'application et dans la mise en œuvre de ces textes, l'accent est aussi mis sur les devoirs individuels, quand bien même ils n'apparaîtraient pas dans les textes fondateurs.

3. C'est-à-dire « réclamable » en justice.

Les principes solidaristes n'ont pas été complètement effacés par l'affirmation, au XX^{ème} siècle, de ce que l'individu a des droits à l'égard de la collectivité. Cette idée du maintien de l'affirmation de devoirs individuels est renforcée dans un deuxième temps, qui se caractérise par un phénomène d'individualisation croissante des rapports sociaux et d'accroissement des responsabilités individuelles.

L'accentuation des devoirs et responsabilités individuels

Cette deuxième tendance semble révéler l'influence de considérations d'ordre économique. Ce phénomène est concomitant, d'une part, aux crises économiques qui se succèdent depuis les années 1970 et, d'autre part, au développement des thèses libérales qui s'incarnent en France dans un certain nombre de politiques menées depuis une vingtaine d'années.

Ce phénomène d'accentuation des responsabilités et devoirs individuels à l'égard de la collectivité ne se résume pas aux questions d'assistance. L'idée que des contreparties puissent être exigées des individus pour pouvoir bénéficier de dispositifs sociaux se rencontre dans de nombreux champs du droit social et de l'action sociale. Pensons, par exemple, en matière de protection sociale et d'accès aux soins, à l'idée d'une responsabilisation du consommateur de soins. L'accent est de plus en plus mis sur la responsabilité de l'assuré social avec des devoirs de modération, de cotisation qui sont mis, de plus en plus, à la charge des malades. C'est la même chose, en matière d'allocations familiales. Dans les textes récents, il a été considéré que les allocations familiales puissent être mises sous condition, notamment de respect de l'obligation de scolarité pour les enfants. Ceci illustre bien une volonté affichée par le législateur et les gouvernements précédents de «responsabiliser» les individus, les familles et de mettre sous condition les allocations familiales.

Ne sera exposée ici que l'assistance, mais gardons bien à l'esprit que ce phénomène qui touche particulièrement l'assistance est un phénomène beaucoup plus vaste, qui traverse l'ensemble des dispositifs sociaux français.

Il est constaté très nettement, en matière d'indemnisation du chômage mais également en matière de minima sociaux depuis une vingtaine d'années, avec l'essor des politiques de *workfare*, ou dans leur variante souple des politiques d'activation d'emploi. Le *workfare* est un terme anglo-américain, né de la contraction de deux termes anglais : *to work* (travailler) et *welfare* (l'État social, l'État-providence). L'idée est apparue dans les années 1980 aux États-Unis et consistait à souligner que les bénéficiaires d'un certain nombre de prestations sociales doivent être incités, de manière plus ou moins vigoureuse ou contraignante, à adopter certains comportements, à s'engager dans certaines actions. Le non-respect de ces obligations peut avoir pour conséquence la suppression du bénéfice des prestations sociales envisagées.

L'idée est d'inciter le bénéficiaire de prestations sociales à s'engager dans un certain nombre d'actions présentées comme des contreparties, qui sont la condi-

tion de l'accès aux prestations sociales. D'où le nom de conditionnalité d'un certain nombre de prestations sociales.

L'application et les illustrations concrètes de ces politiques de *workfare* sont très différentes selon les pays et surtout selon les majorités politiques des moments. Il en a beaucoup été question en 1988 lorsque le RMI a été adopté. Un certain nombre d'auteurs avaient souligné que dans le RMI, il y avait un « I » d'insertion qui pouvait être considéré comme constitutif d'une adaptation française de ces politiques de *workfare*. Si nous relisons plus de vingt ans après ce qui a pu être écrit sur le RMI, nous nous rendons compte que le *workfare* dans le RMI n'est véritablement rien comparé au *workfare* que nous pouvons trouver dans le RSA ou dans les politiques contemporaines, notamment en matière d'indemnisation du chômage autour de l'offre raisonnable d'emploi. Les interprétations faites à l'époque apparaissent plus comme des cris de Cassandra assez prémonitoires des inflexions que le droit social allait connaître, plutôt qu'une analyse exacte du dispositif mis en place en 1988.

Le RMI était considéré à l'époque comme étant une illustration à la française de l'introduction de politiques de *workfare* parce que le bénéficiaire du RMI était supposé s'engager dans une démarche contractuelle. Pour la première fois apparaissait l'idée de contrat par lequel le bénéficiaire s'engageait à effectuer des démarches en vue de son insertion sociale. Cette idée de contrat a été interprétée à l'époque comme une contrepartie exigée du bénéficiaire et comme un moyen de responsabiliser l'individu en mettant en avant les devoirs qui pèseraient sur lui.

Cet engagement du bénéficiaire apparaît bien peu de chose au regard des textes qui ont été adoptés depuis, et notamment de la vague de ceux qui ont été adoptés à la fin des années 2000. Ils insistent tous sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de prestations, quelles qu'elles soient.

On peut, à cet égard, mettre en comparaison deux textes adoptés, l'un en 2006, l'autre en 2008. Le premier, la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, concerne les bénéficiaires de minima sociaux. C'était avant la transformation du RMI en RSA. Droits et devoirs sont pour la première fois mis expressément en lumière par l'intitulé même du titre de la loi. Ce n'est plus caché dans le détail des dispositions que l'on pouvait voir apparaître l'idée de devoirs pesant sur les individus. Ici, l'affichage est très clair : dans le titre même de la loi sont affirmés les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux.

Deux ans plus tard, la loi du 1^{er} août 2008 est relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi. Ce sont eux qui, dans le cadre de l'indemnisation du chômage, sont visés. Là encore, dans le titre de la loi, l'accent est mis sur les responsabilités individuelles qui sont les leurs, dans un contexte politique qui, ces dernières années, était très marqué par une logique de surenchère. L'accent était mis d'une part sur les fraudeurs suspectés d'abuser d'un système trop laxiste et auxquels il conviendrait donc de faire une chasse très sévère et, d'autre part, sur le manque d'incitation car le système social est trop généreux. Laxiste d'un côté, trop

généreux de l'autre... Il convenait donc de renforcer les coûts d'entrée dans le système social de façon à dissuader les bénéficiaires. Les derniers exemples datent de quelques semaines avant le changement de majorité politique : un rapport de Marc-Philippe Daubresse, député du Nord, insistait sur le fait que les allocataires du RSA devaient être soumis à une obligation de travailler sept heures, une journée par semaine, en contrepartie du bénéfice du RSA. Cela avait été repris par l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, comme étant un de ses projets phare pour son nouveau quinquennat, s'il était réélu.

Malgré l'alternance politique, ces idées de contractualisation, de responsabilisation des individus, de renforcement de contrôle sur les prestations versées et sur la légitimité de la demande sont toujours très présentes dans le débat politique. Elles sont révélatrices de la présence de cette lecture économique, qui tend à relire la construction française de l'assistance.

Dans un troisième temps, il convient de s'intéresser aux tendances actuelles du droit français et aux évolutions qui semblent le caractériser et annoncent peut-être une évolution en faveur d'un rétablissement d'une relation plus synallagmatique, plus réciproque et soucieuse d'un équilibre entre droits et devoirs de chacun, de la collectivité et de l'individu.

Vers le rétablissement d'une réciprocité des droits et devoirs de la collectivité et de l'individu ?

Grâce à un prisme juridique, un certain nombre d'hypothèses pourraient peut-être servir de pistes de sorties, ou du moins de pistes de réflexion, pour dépasser les difficultés actuelles.

Deux logiques semblent apparaître très récemment dans le droit français. Elles sont peut-être des réactions, notamment d'un certain nombre de tribunaux, incitées par le travail des juristes et universitaires, contre cet excès d'individualisation, cet accent mis sur les responsabilités individuelles.

L'affirmation par le juge des droits des bénéficiaires de prestations sociales

Le premier phénomène qui peut être mis en œuvre est que, de plus de plus, des tribunaux, des décisions de justice mettent l'accent sur les droits des bénéficiaires des prestations sociales quelles qu'elles soient. Nous voyons se construire sous nos yeux un corpus de jurisprudence, de décisions de justice, insistant sur les droits des bénéficiaires de prestations sociales. Deux exemples très récents peuvent être donnés.

En février 2012, deux décisions ont été rendues à propos de l'hébergement d'urgence. Le juge administratif, y compris le Conseil d'État, qui n'est généralement pas le plus audacieux en matière de droits sociaux, a souligné dans différentes affaires le fait qu'il existe, en droit français, 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 SDF. Le juge, dans ces affaires⁴, effectue un contrôle extrêmement précis de la réalité des efforts entrepris par le préfet et les services sociaux, notamment le 115, pour garantir aux personnes un accès à un hébergement d'urgence. C'est à rebours de la tendance générale précédente qui consistait à dire : l'administration a une obligation de moyens et fait ce qu'elle peut, avec les moyens qui sont les siens, sans que le juge ne vérifie. Dans ces affaires, le juge effectue une vérification concrète, précise 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. Là encore, depuis 2008, le juge administratif a développé une jurisprudence protectrice des droits de demandeurs d'asile en soulignant les droits des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes. Cela comprend le logement, la nourriture, l'habillement, une allocation journalière, etc., avec un contrôle poussé de l'effectivité des efforts entrepris pour héberger les demandeurs d'asile en attente d'examen de leur demande d'asile⁵.

Ce phénomène n'est pas restreint à l'assistance. Les mêmes évolutions jurisprudentielles se retrouvent en ce qui concerne la scolarisation des enfants handicapés ou encore dans l'application de la loi DALO sur le logement. 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 donc sur l'administration, et sur les administrations sociales notamment.

Voici le deuxième axe fort 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 : en même temps que le juge affirme les droits des bénéficiaires de prestations sociales, il souligne de façon particulièrement nette les obligations qui pèsent sur les services publics et sur les autorités en charge de la délivrance, de l'organisation des prestations sociales.

4. Cf. par exemple CE, réf., 10 février 2012, Karamoko F. c/Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale.

5. Cf. par ex. CE ord. 23 mars 2009, Gaghiev et Mme Gaghieva, n° 325884, Lebon, p.789 ; CE, réf., 17 septembre 2009, Salah, n°331950.

L'affirmation par le juge des obligations pesant sur les services publics de prestations sociales

Voici deux exemples très récents.

Une ordonnance a été rendue par le tribunal administratif de Paris en septembre 2012 et a été examinée le 1^{er} octobre 2012 par le Conseil d'État : un demandeur d'emploi a intenté une procédure en référé devant le tribunal administratif contre Pôle emploi en invoquant le fait que l'indigence de Pôle d'emploi dans sa mission d'information et d'accompagnement avait pour effet de porter atteinte à une liberté fondamentale, son droit au travail, constitutionnellement garanti.

De façon remarquable, le tribunal administratif de Paris lui a donné raison et a considéré qu'il y avait bien une atteinte grave au droit d'accès à l'emploi et que cela constituait la violation d'une liberté fondamentale. Cette décision surprenante a été annulée pour des raisons formelles par le Conseil d'État⁶ mais, juridiquement, l'ordonnance du tribunal administratif est fondée, surtout si on la met en lumière avec d'autres décisions rendues notamment par la Cour de cassation en ce qui concerne les obligations pesant sur les organismes sociaux.

La Cour de cassation, dans plusieurs arrêts, le dernier datant de février 2012, a souligné que les organismes sociaux avaient des obligations inscrites dans la loi et que le non-respect de ces obligations constituait une faute de leur part. Une faute peut générer un préjudice, donc le demandeur d'emploi, par hypothèse, peut être indemnisé. La Cour de cassation a, par exemple, condamné, en février dernier, Pôle emploi pour défaut d'information, manquement à l'obligation d'assurer l'information complète des demandeurs d'emploi⁷. L'arrêt n'est pas isolé. Plusieurs arrêts de la Cour de cassation soulignent le droit à l'accompagnement et à une information complète des bénéficiaires de prestations sociales, demandeurs d'emploi mais aussi, par exemple, allocataires de la CAF. Le manquement à cette obligation par les organismes sociaux engage leur responsabilité. Mises bout à bout, ces affaires récentes sont révélatrices d'une évolution certaines.

Alors que ces vingt dernières années, l'accent était mis sur les devoirs des individus, notamment en matière d'assistance, le juge, sensibilisé par les réflexions et par les revendications de la société civile, tend désormais à rétablir un peu plus d'équilibre dans ce « contrat social ». Il souligne que malgré les obligations des individus, les premiers débiteurs d'un devoir, d'une dette sont les organismes sociaux, et donc la société qu'ils représentent à l'égard des individus.

6. CE 4 octobre 2012 362948 <http://www.conseil-etat.fr/fr/selection-de-decisions-du-conseil-d-etat/ordonnance-4-octobre-2012-m-x.html>

7. C. Cass., Soc., 08 février 2012, pourvoi n°10-30892.

Références

Barbier J.-C., 2002, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, p. 307-332.

Borgetto M., 2009, « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la protection sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, p. 5.

Chauvière M., 2009, « Les solidarités familiales comme espace de tensions entre droits et devoirs », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, p. 53.

Lafore R., 2009, « Obligations contractuelles et protection sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, p. 31.

Lochak D., 2009, « Devoirs d'intégration et immigration », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, p. 18.

Purière A., 2009, *Assistance sociale et contrepartie*, L'Harmattan, 138 p.

Roman D., 2009, « Devoir de travailler et protection sociale : d'une problématique de la dette sociale à la question des "devoirs sociaux" », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, p. 63.

Willmann C., 2012, « Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? À propos de la "conditionnalité" des revenus de remplacement et autres minima sociaux ? », *Droit social*, p. 79.

Tabuteau D., 2009, « Santé et devoirs sociaux », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1, p. 42.

L'assistance, regard des acteurs de la mise en œuvre

Michel BAIN, sous-directeur en charge de l'action sociale, CAF de Paris.

Jacqueline CHOTTEAU, chargée de mission insertion, CAF de Paris.

L'exposé que nous a présenté Diane Roman nous rappelle la complexité du sujet, les multiples interactions et les innombrables acteurs qui interviennent dans ce champ. Une question vient immédiatement à l'esprit : comment fait-on au quotidien ? C'est à cette question que nous allons essayer de répondre. Nous allons vous dire comment nous avons essayé de répondre à cette question et vous décrire en quoi cela a modifié les pratiques, les méthodes mais aussi l'évaluation et la nécessité d'évaluation avec les professionnels de la CAF de Paris. Dans le titre de notre intervention figure le mot « assistanat », « assistance » pardon – lapsus significatif –, nous l'avons retiré parce que justement nous avons vu tout à l'heure à quel point, et mon lapsus le prouve, ces mots pouvaient être connotés et susceptibles d'interprétation. Nous en avons choisi d'autres qui sont peut-être tout aussi porteurs d'interprétation : la réciprocité des droits et des devoirs, un parcours pour l'allocataire et un autre engagement pour les professionnels.

La réciprocité des droits et des devoirs

Nous nous inscrivons tout à fait dans la continuité de ce qui a été décrit dans la logique des droits et devoirs avec un document qui soutient cette logique notamment dans le cadre de la politique du RSA : le contrat d'engagement réciproque. Même si le texte de loi n'a pas été amendé, nous voyons à travers ce document, qui à l'origine s'intitulait « Un contrat d'insertion essentiellement tourné vers l'individu, l'allocataire », comment il évolue vers un contrat d'engagement réciproque et comment, par l'intermédiaire du travailleur social, du référent de parcours, nous introduisons l'obligation pour la collectivité – puisque c'est le référent de parcours qui traduit les obligations de la collectivité à l'égard de l'individu – de devoirs de l'intervenant.

À la CAF de Paris, nous revendiquons cette notion de devoirs en tant qu'accompagnant des individus. Nous sommes heureux d'entendre, comme cela a été dit précédemment, qu'au niveau des tribunaux, il y a des positions prises dans ce sens. Pour nous, au niveau de l'accompagnement que nous menons auprès des allocataires, il est indispensable que nous ayons des devoirs, non pas des obligations de résultat mais des devoirs de mise en œuvre de moyens.

Pour l'allocataire, les devoirs sont au nombre de trois :

- La signature d'un engagement *via* le contrat d'engagement réciproque ;
- L'obligation de déclarer ses ressources à la CAF. On peut aussi appeler cela du contrôle, mais le RSA est une prestation qui est due à des allocataires sans

revenu ou en tout cas avec un revenu inférieur à un certain plafond. L'obligation qui est faite à l'individu est de déclarer le plus exactement possible ses revenus réels ;

- La déclaration de tout changement de situation, notamment des changements de situation de famille puisque les revenus, lors de l'arrivée d'une autre personne dans la famille, par exemple, vont être affectés.

Ce sont là les trois obligations pour l'individu. Celui-ci, on l'a vu, a aussi des droits. Le premier est le droit à un accompagnement personnalisé avec un référent unique, c'est ce que dit la loi. La notion d'accompagnement personnalisé signifie dans les faits qu'une personne, un professionnel va porter avec l'allocataire la responsabilité de son parcours, donc de son insertion. Cela ne veut pas dire que d'autres services ou d'autres professionnels ne vont pas être aussi intervenants, mais il n'y a qu'un seul responsable de l'accompagnement du parcours. Charge à lui de coordonner les interventions des autres, ce qui est extrêmement important lorsqu'on travaille au quotidien dans l'action sociale et en particulier à Paris, car la multiplicité des intervenants peut venir brouiller la notion d'accompagnement pour une personne qui est très vite perdue dans un processus complexe et ne sait plus à qui se référer. La notion de référent unique est bien inscrite dans la loi et c'est un droit de la personne de n'avoir qu'un seul interlocuteur qui coordonne tous les autres.

Le deuxième droit qui est mentionné dans la loi est celui qui concerne l'accès à des prestations et à des actions d'insertion. Il semble que ce droit énoncé de cette façon est quelque peu réducteur. Il est certes indispensable que dans le cadre d'un parcours, les accès aux droits et aux actions d'insertion soient mis en œuvre mais de façon beaucoup plus large : il conviendrait alors de parler du droit à construire un projet de vie en s'appuyant sur l'ensemble des leviers existants. C'est-à-dire le droit de se « poser » à un moment pour se projeter et construire son avenir. Parce que, au début des rencontres, peu d'allocataires s'autorisent à élaborer un projet à long terme, il est nécessaire que le professionnel propose un projet global.

Sa responsabilité consiste à ouvrir des perspectives pour construire un projet de vie en utilisant tous les droits et dispositifs existants.

C'est l'élaboration de ce projet et le suivi de sa mise en œuvre au quotidien qui va permettre à l'allocataire de s'insérer durablement et de se réaliser en tant qu'individu dans la société.

Donner le droit – c'est peut-être un mot généraliste, pompeux – d'intégrer l'idée que tout n'est pas joué et que la société n'attend pas uniquement de cette personne qu'elle entre sur le marché du travail. La faire entrer sur le marché du travail, certes à terme, mais en ayant quand même pris au départ la précaution de réfléchir à ce qui va pouvoir valoriser cette personne. Si l'on pense au public que nous accompagnons à la CAF de Paris dans le cadre du RSA majoré, qui est composé de femmes à 99 %, l'important est le droit à une formation diplômante parce qu'une grande partie de ce public n'a aucune qualification professionnelle. Et pour ce public-là, entrer sur le marché du travail, c'est d'abord accéder à la précarité du travail. L'objectif de l'accompagnement va donc être de permettre d'accéder à un autre projet que d'entrer dans le monde du travail. C'est sur ces termes-là qu'il est important d'élargir de

façon à ce que l'on ne se cantonne pas aux termes de la loi et que l'on essaye de lui donner une plus grande envergure et, en tout cas, qui va mettre l'individu à une place autre que bénéficiaire d'une prestation.

Le troisième droit est le droit au recours, le droit de contester les décisions qui sont prises et notamment de contester la décision de suspendre le versement d'une prestation. L'allocataire a des moyens de recours devant une commission pour dire : « Je viens contester la décision que vous avez prise et je vous apporte en direct les éléments qui me permettent de la contester ». Il ne s'agit pas d'un tribunal mais d'une instance créée localement, où il y a quand même une possibilité de dialogue en direct avec les personnes qui prennent les décisions.

Enfin, le dernier droit qui est peut-être un peu minoré dans la loi, c'est la participation aux dispositifs d'insertion. C'est-à-dire que les allocataires sont invités à participer aux différentes instances qui ont été mises en place et qui sont des instances de décision. Localement, dans chaque arrondissement parisien en tout cas, les allocataires sont présents et interviennent lors des avis qui sont donnés sur les parcours qui sont présentés. C'est une nouveauté par rapport au RMI : le RSA a introduit la participation active des allocataires, même s'il est difficile d'obtenir leur contribution parce qu'il s'agit d'un mode participatif auquel des bénéficiaires du RSA n'ont pas forcément été préparés et dont ils n'ont pas forcément été informés au moment de leur demande de prestation.

Un parcours pour l'allocataire

Concernant le public bénéficiaire du RSA majoré, la CAF de Paris a signé une convention avec le département, l'État, le centre d'action sociale de la Ville de Paris et Pôle emploi. Cette convention d'orientation définit un certain nombre d'engagements de la part de ces grands organismes. Concernant la CAF, elle dit ceci à l'article 3-7 : « la CAF de Paris participe à la mission d'insertion des bénéficiaires du RSA majoré en assurant la fonction de référent de parcours en direction des personnes isolées ayant un enfant à naître ou ayant en charge un enfant de moins de trois ans ».

La CAF de Paris s'engage par conséquent à assurer la fonction de référent de parcours d'insertion dans la limite de 1 000 parcours effectifs, excepté pour les allocataires relevant d'une orientation directe vers Pôle emploi ou faisant déjà l'objet d'une prise en charge globale par un service social, un service social départemental, un centre d'hébergement ou autre. La convention a été signée en août 2009 et on voit déjà un certain nombre de notions apparaître. La première est extrêmement importante, c'est la notion de référent unique. Plus le référent est unique et plus la fonction est consolidée, plus il y a obligation presque paradoxalement, mais ce n'est pas paradoxal, de travailler avec les autres. Par rapport aux pratiques professionnelles, c'est à souligner.

Si l'on parle de la nécessité d'articuler l'offre avec les autres acteurs du dispositif, il s'agit là de la notion d'adaptabilité indispensable puisqu'il va falloir s'adapter non pas à ce que l'on sait faire ou à ce qui existe, mais à la problématique que l'on a repérée et diagnostiquée avec la personne pour trouver les modalités de réponse dans l'environnement. Une autre nécessité s'impose tout de suite dans l'organisation, celle d'assurer la répartition de la charge entre les professionnels, car les arrivées de dossiers qui nous sont signalées viennent du département par vagues assez irrégulières.

Le flux est très difficile à gérer et il est nécessaire d'entrée de jeu de prévoir et d'organiser la répartition de la charge entre les différents professionnels. Nécessaire aussi de suivre, de mesurer et de répartir et de penser à un pilotage. L'autre élément important pour le travail social dans ses conséquences ultérieures est, qu'à ce stade, il n'y a pas d'autosaisie des travailleurs sociaux. Les dossiers arrivent à un service central puis ils sont répartis selon l'ordre d'arrivée et en fonction de la charge de travail de chacun, mais ce ne sont pas les travailleurs sociaux qui s'auto-saisissent. La charge de travail est « distribuée », et cela a un certain nombre de conséquences sur l'acte professionnel qui va s'ensuivre.

Troisième élément qui va être lui aussi important, c'est la notion de temps : elle nécessite un rythme, un suivi, des échéances extrêmement cadencées. Parce que c'est la loi, il y a un suivi qui doit être assuré avec une grande précision. Enfin, l'objectif commun, est l'insertion socio-professionnelle et les deux termes sont importants. Le social et le professionnel sont étroitement liés, s'interfèrent, se complètent.

Le référent et l'allocataire vont devoir rentrer dans une logique de devoirs, et le traduire au quotidien. Cela entraîne également une procédure de travail où la première étape du dispositif, qui pour nous est fondamentale, est la négociation. C'est-à-dire que le référent et l'allocataire sont sur un pied d'égalité et font un point de situation. Il n'y en a pas un qui fait plus que l'autre. Tous deux commencent à mettre en perspective ce qui va être éventuellement contractualisé par rapport à des objectifs qu'ils se sont fixé, et des objectifs si possible atteignables.

Car il faut être réaliste et éviter de fixer des objectifs que les personnes ne pourront pas atteindre. En parallèle à ces objectifs, il y a le contrat réciproque. C'est-à-dire qu'en tant que référent, pour pouvoir atteindre les objectifs que l'on a négociés, je m'engage à mettre à la disposition de la personne un certain nombre de moyens. La négociation qui est la phase la plus importante est le préalable au projet évidemment partagé et par là-même au contrat d'engagement réciproque.

Pour pouvoir être à égalité dans une négociation, il faut que les deux parties aient les mêmes informations. S'il y en a une qui maîtrise le savoir et l'autre pas, la négociation est faussée d'emblée. La première étape dans le cadre de cette rencontre est le rappel de la loi à l'allocataire, qui quelquefois en a connaissance mais pas toujours, et ce rappel de la loi permet d'expliquer les attentes, les droits, les devoirs.

Par conséquent, il s'agit de remettre un texte de loi à l'allocataire pour qu'il puisse tranquillement en prendre connaissance. Le professionnel, lui, a le devoir de le mettre en application. Mais il est possible d'échanger sur le texte, de discuter.

Le texte de loi est ce qu'il est mais on a le droit en tant qu'individu de considérer qu'il n'est pas adapté et qu'il pourrait être modifié. Cependant, le professionnel doit appliquer la loi.

La première étape consiste à donner à la personne dont on suit le dossier la possibilité d'être informée de ce qui existe, comme la manière dont on va travailler avec lui, par exemple. Comment cela a été décidé? Pourquoi a-t-on opté pour telle méthodologie de travail à la CAF de Paris? Qu'est-ce qui peut être intéressant pour cet allocataire, ou pas? Il va être informé à la fois du cadre de la loi, mais aussi de la manière dont on va travailler avec lui. Ce qui peut aussi avoir pour conséquence que l'allocataire nous dise: «Moi, je ne suis pas d'accord avec la façon dont vous concevez votre travail». À ce moment-là se pose la question de savoir si nous sommes le service le plus compétent et le plus adapté à l'attente de l'allocataire? Nous devons être clairs envers les personnes qui arrivent dans les bureaux des travailleurs sociaux parce qu'elles sont convoquées en vertu de la loi qui précise qu'il s'agit d'une convocation, et non pas d'une invitation.

Ainsi la personne arrive dans un contexte qui n'est pas forcément de confiance: elle arrive contrainte et forcée. Certaines sont contentes d'être convoquées parce qu'elles le prennent comme une marque d'intérêt. D'autres viennent parce qu'elles ont une convocation et qu'elles n'ont pas le choix. La personne n'est donc pas dans les conditions optimales pour comprendre ce que l'on a à lui expliquer, que ce soit la loi ou notre méthode de travail, et c'est pour cela qu'un écrit lui est remis. Nous nous engageons par écrit sur la façon dont nous allons travailler avec elle, et ainsi elle a le temps de lire et de réfléchir à ce qui lui est proposé. L'institution – la CAF – insiste sur le fait que c'est un engagement de la CAF. C'est-à-dire que le professionnel s'engage à décrire le processus.

Après la phase d'information vient celle de l'évaluation: où en est la personne? Qu'est-ce qu'elle a fait jusqu'à présent? Cette phase de diagnostic s'accompagne d'une volonté de mettre en évidence toutes les potentialités de la personne. La personne qui arrive comme demandeur du RSA se sent en général comme quelqu'un qui n'est pas inséré de façon active dans la société, qui par défaut perçoit une prestation de survie qui n'est pas en soi très valorisante pour son statut dans la société. Par conséquent, le travail du professionnel va être de chercher avec la personne ce qui dans son parcours peut être valorisé. Et on y parvient toujours.

C'est-à-dire que quelle que soit la situation, l'âge, le parcours d'un individu, il est toujours possible de trouver des choses positives. C'est un devoir du professionnel que de mettre les atouts de la personne en évidence, en échange des efforts d'insertion qu'on lui demande. Et pour certains allocataires, il y a pléthore d'atouts, certains d'entre eux ont un excellent niveau scolaire. Il est important de le souligner parce qu'on a tendance à ne voir le public RSA qu'au travers des personnes sans qualification. C'est vrai pour certaines d'entre elles, mais on a aussi des gens très diplômés sans pour autant que ces diplômés donnent une entrée sur le marché du travail. Et du coup, ce public a tendance à minorer complètement à la fois ses diplômes, son expérience professionnelle et ce qui fait aussi la richesse de tout individu.

Il est important de souligner que nous devons davantage travailler sur les potentialités des personnes que sur leurs difficultés. Cela n'a pourtant rien d'évident parce que lorsque l'on est un professionnel du travail social, on a plutôt tendance à pointer les difficultés que les potentialités. Cela nous oblige à travailler en groupe mais aussi à mettre des formations en place.

Car il y a des freins objectifs, il ne s'agit pas de les nier. Dès lors, ce que l'on va essayer de faire est de les objectiver. Les freins peuvent être extrêmement divers et il va falloir que le référent de parcours et l'allocataire essayent en commun de les dégager le plus objectivement possible avec la marge d'erreur qui est toujours celle du travail social. Ce n'est pas scientifique.

Quelquefois, on peut évaluer des freins et s'apercevoir au bout de quelques mois que les vrais freins n'étaient pas tout à fait ceux-là. Il va falloir re-questionner et revenir à cette phase diagnostic. Prenons, l'exemple de l'absence d'un mode de garde qui est un frein pour travailler quand on a un enfant de moins de trois ans à charge. Par la suite, il va falloir creuser pour savoir si c'est le frein réel, principal, ou si derrière cette absence de mode de garde, il y en a un autre qui est tout aussi understandable, qui est la difficulté de confier son enfant à quelqu'un d'autre même si la personne va, dans un premier temps, dire : « Moi, si je ne travaille pas, c'est parce que je n'ai pas de place en crèche ». L'accompagnement social peut faire évoluer les freins repérés de prime abord.

C'est-à-dire qu'il va falloir au fur et à mesure nous re-questionner nous-mêmes en tant que professionnels sur ce que l'on aura diagnostiqué. Une fois ce travail accompli, on rédige ensemble – l'allocataire et le référent – un projet d'insertion. Où a-t-on envie d'aller ? Et surtout, quels objectifs va-t-on se donner ? Des objectifs réalistes, car nous sommes des travailleurs du quotidien et, même si l'objectif final c'est l'insertion professionnelle, là-dessus tout le monde est d'accord, l'objectif au quotidien est par quelles étapes successives va-t-on parvenir à atteindre cet objectif final. Et l'on voit bien que pour certaines personnes, cela peut prendre du temps, parfois plusieurs années.

Il est indispensable que le projet soit personnalisé et que l'on parte bien des potentialités et des possibilités de la personne. Nous avons parlé d'« objectif », de « formalisation et repérage des choix et des leviers ». La collectivité a obligation et devoir de mobiliser les leviers nécessaires à l'insertion. C'est habituellement le professionnel qui a la maîtrise de ces leviers, qui en a la connaissance et qui doit mettre à la disposition de l'individu ces leviers pour faire avancer le projet. C'est un devoir pour lui. C'est-à-dire qu'un professionnel qui passerait à côté de certains leviers a une responsabilité et dans ce cas, il manque à ses devoirs.

Tous ces devoirs qui sont portés par un professionnel, qui représente la collectivité, constituent une lourde responsabilité. À la CAF de Paris, c'est l'institution CAF qui est derrière lui et qui porte la responsabilité avec lui, à travers une réflexion qui est menée collectivement dans des instances de mise en commun où chaque professionnel vient présenter les dossiers dont il a la responsabilité. Avec d'autres professionnels et des cadres, nous réfléchissons et nous construisons ensemble

un projet d'insertion. Le professionnel lui-même est questionné par ses collègues sur la pertinence du parcours qu'il propose à l'allocataire. Mais, en même temps, on l'aide à porter la responsabilité. C'est dans les deux sens.

Un autre engagement pour les professionnels

Si l'on essaye de résumer les choses (l'impact sur les postures et les pratiques), avec l'offre que nous faisons, à la CAF nous nous sommes clairement inscrits dans une trajectoire pour l'allocataire. Celle-ci est une mise en mouvement, mais une mise en mouvement réaliste, une inscription dans le temps, c'est-à-dire le temps mis en perspective, mais aussi le temps structurant. Lorsqu'on a des rendez-vous, que l'on a un rythme, le temps est un élément de structuration de la démarche. C'est, pour l'allocataire, l'entrée dans une dynamique de progression et nous y tenons beaucoup parce qu'il y a un mécanisme de progression qu'il faut intégrer et intégrer tout de suite, et que l'allocataire doit percevoir.

Pour l'allocataire, le parcours personnalisé est une offre adaptée et pertinente que l'on a la prétention de penser de qualité, en tous cas pour laquelle nous recherchons la qualité puisque c'est une offre réfléchie et travaillée de manière permanente et à plusieurs. La réponse que l'on a trouvée pour améliorer la qualité est la mise en commun et le questionnement collectif sur les pratiques. Et là, on voit apparaître les notions d'acteur, de mobilisation, de potentialité, d'objectivation, de responsabilisation des acteurs, de clarté et de formalisation.

C'est-à-dire que les contrats qui sont rédigés collectivement le sont selon un processus déterminé. Et les termes sont extrêmement clairs parce que, dans les contrats, on ne fait pas de la littérature. Ce sont des points extrêmement précis, parfois modestes, mais qui sont signifiants d'un progrès que l'on va mesurer. En résumé, les maîtres-mots sont négociation tout au long de la démarche, transparence, lisibilité à l'interne et à l'externe pour nos partenaires bien sûr, mais aussi pour les corps de contrôle, comme l'IGAS ou la Cour des comptes.

La nécessité d'une évaluation s'est imposée – évaluation au sens premier du terme, c'est-à-dire donner de la valeur – et cette évaluation participe et contribue à la valorisation du travail social. Alors, pour l'institution, cela a eu des contraintes comme conséquences : la nécessité de construire une organisation qui est fondée assez classiquement sur une déclinaison des procédures. C'est-à-dire l'attribution de rôles : qui fait quoi, à quel moment, qui rencontre qui ? Cela nécessite aussi d'accompagner par des formations d'une part, et d'accompagner l'évolution du management d'autre part, parce que le management du travail social n'était pas forcément prêt à piloter des actions de cette nature adossées à ce que l'on appelle le management par processus.

Enfin, après avoir intégré ce processus de travail pour les bénéficiaires du RSA majoré, on ne pouvait pas avoir plusieurs modes opératoires pour le travail social à la CAF de Paris. Les mêmes règles ont été appliquées au socle national de travail

social, qui supposent que l'on fasse une offre de service avec différentes étapes tenant compte des événements fragilisants auxquels se trouvent exposées les familles et que l'on repère dans nos fichiers. On fait une offre avec des étapes de premier contact, de présentation de la démarche, de pré-parcours et de parcours. Cette notion par étape de l'offre que l'on a mise en place pour le RSA, l'a été pour toutes les offres de service en travail social à la CAF de Paris sur le plan individuel.

Il y a un groupe composé d'environ 10 % de l'effectif des travailleurs sociaux qui construit une réponse collective en appui des parcours aux questions qui se posent aux allocataires, comme la préparation à l'entrée de son enfant à l'école maternelle, la première séparation d'avec son enfant, la découverte des lieux ressources sur Paris... Les choses sont préparées en amont. Ce groupe est reçu par les Maisons de l'emploi. Il accompagne des premiers séjours pour travailler en direct, dans un moment de loisirs et à l'extérieur, les relations mère-enfant, par exemple. Il met en relation les individus entre eux qui se revoient par la suite. L'idée étant d'aider le plus possible les familles à s'approprier la ville et leur environnement, qui sont des bases indispensables, et cela avant même de penser au volet professionnel.

Recueillir l'avis des allocataires

Une enquête de satisfaction a été menée par la CNAF cet été, notamment auprès des bénéficiaires du RSA majoré. Dans les réponses que nous avons recueillies, ce qui nous paraît intéressant, c'est que 93 % des allocataires ont le sentiment d'avoir été écoutés et compris au cours de l'accompagnement du premier entretien, et 80 % ont perçu l'offre de service, c'est-à-dire tel qu'on leur décrit notre méthodologie de travail, adaptée à leur démarche d'insertion. Ce n'est pas si mal, mais cela veut aussi dire que 20 % pensent que l'on pourrait modifier notre méthode de travail.

Concernant le droit à l'information, 78 % considèrent avoir été bien informés, dont 67 % uniquement par la CAF. Ce qui veut dire que le travail d'information fait en amont au moment de l'instruction du dossier n'a pas été entendu. D'où l'importance, nous semble-t-il, de s'assurer que l'information est comprise et maîtrisée et l'importance de donner un écrit. Ainsi, lorsque la personne n'a pas compris en une heure d'entretien, elle peut y revenir en le lisant pour le comprendre tranquillement chez elle. Sur l'évolution de la situation, sur la notion de parcours et de résultat obtenu à l'issue de l'accompagnement mené, 72 % des allocataires interrogés considèrent que l'accompagnement fait par la CAF les a aidés à recréer une dynamique, c'est-à-dire à ne plus se considérer comme un bénéficiaire qui perçoit une prestation, mais à se percevoir comme un individu qui a un projet et qui doit travailler avec un référent responsable de ce projet avec lui pour le construire.

Sur la notion de dynamique, 86 % ont considéré que cet accompagnement avait été utile, et 36 % l'ont trouvé déterminant. Ce qui met en évidence le fait que dans un parcours d'insertion, la rencontre du bon interlocuteur au bon moment est quelque chose de fondamental pour la personne.

À partir de cette enquête, nous avons conçu un outil de suivi et de pilotage avec plusieurs indicateurs regroupés en cinq catégories : des indicateurs d'identification, c'est-à-dire la famille, le professionnel, les lieux, etc. ; un indicateur de temps, c'est-à-dire suivi, fréquence, temps, durée ; un indicateur de statut du dossier, puisque les dossiers ont un statut – premier contact, pré-parcours, parcours, en carence, en instance, clôt, etc. – ; un indicateur des rendez-vous, comme de savoir si les rendez-vous ont lieu au domicile. Il y a une obligation pour nous d'aller au domicile de la famille lors du troisième rendez-vous car voir le cadre de vie de la personne est nécessaire pour comprendre une situation. La seule personne qui a le droit de refuser la visite à domicile est l'allocataire et cela peut arriver, nous le respectons. La quatrième série d'indicateurs, est constituée des leviers, qui sont au nombre de trente-trois. Ce nombre n'est pas exhaustif. Il y a cinquante-deux thématiques travaillées, élaborées par les professionnels eux-mêmes. Et cinquante-deux objectifs regroupés en six grandes thématiques comme la communication, la parentalité, le logement, etc.

Cependant, le taux d'atteinte des objectifs n'est pas formidable. Nous allons le rapprocher de l'enquête de satisfaction et essayer de voir si finalement nous ne portons pas un jugement trop sévère sur ce que nous faisons, par rapport au ressenti des familles. Comme vous pouvez le constater, il nous reste encore à poursuivre nos recherches et notre questionnement pour améliorer la qualité du service rendu aux allocataires.

Comparaisons internationales

Le séminaire s'achève sur un élargissement du regard à partir des expériences en Europe et aux États-Unis. Il s'agit ici de confronter le « modèle » français aux expériences étrangères, afin d'en vérifier l'éventuelle spécificité.

L'assistance à l'épreuve des comparaisons européennes

Béa CANTILLON, sociologue à l'Université d'Anvers en Belgique.

Lorsque l'on s'intéresse à la dimension comparative en matière d'assistance, le premier constat qui frappe le chercheur est que ce sujet est finalement très peu documenté. On dispose de nombreuses informations et de multiples données sur la « générosité » des montants des allocations d'assistance dans les différents pays européens. Mais en ce qui concerne les conditionnalités, l'activation des allocataires vers l'emploi et surtout l'efficacité de cette politique d'activation, on sait très peu de choses, que ce soit au niveau national comme au niveau régional, c'est-à-dire selon les configurations (pays du nord de l'Europe, pays du sud..). Je pense pouvoir dire que l'on en sait peu sur le plan international, si l'on veut répondre aux questions suivantes : quel régime d'activation peut-on discerner en Europe ? Quels types de régimes sont les plus efficaces en matière de lutte contre la pauvreté ?

J'ai commencé à m'intéresser à la question des minima sociaux en Europe au début des années 1980. À cette époque, mon approche était essentiellement théorique et portait sur les minima d'assistance, mais plus largement sur l'ensemble des dépenses de protection sociale. Ce premier point est important, car il convient, lorsque l'on s'intéresse à la lutte contre la pauvreté en relation avec l'assistance, et que l'on s'interroge sur le sens des conditionnalités qui sont associés à ces aides sociales, de se mettre d'accord sur le fait que l'instrument le plus puissant de lutte contre la pauvreté, ce ne sont pas les dispositifs ciblés sur les plus pauvres, mais c'est bien le système de sécurité sociale dans son ensemble qui, de ce point de vue, ne peut être directement assimilé à l'assistance.

Deuxième réflexion, à l'époque on ne parlait pas d'activation. Cette notion n'était pas encore apparue dans le champ des politiques sociales. On ne parlait pas non plus de conditionnalités, sauf en matière d'aptitude (physique ou mentale) à occuper un emploi.

Aujourd'hui ces notions sont omniprésentes. Je présenterais les données disponibles sur la question des conditionnalités dans les systèmes d'assistance sociale au sein des pays membres de l'Union européenne, et en particulier des conditionnalités

en ce qui concerne l'emploi «convenable». Quel type d'emploi les bénéficiaires des aides sociales doivent-ils accepter selon les différents pays ?

Le premier grand résultat d'une telle analyse est que l'on ne peut pas isoler de logiques nationales particulières. On retrouve bien sûr des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni où tout travail (quel que soit sa qualité, son statut, et sa rémunération) peut être proposé et doit être accepté par les allocataires des aides publiques. De ce point de vue, tout travail est considéré comme convenable.

Mais dans grand nombre de pays on ne dégage pas de règles particulières. En Belgique ou en Autriche, ce sont les centres sociaux qui fixent ces règles. Dans certains autres pays, les règles sont très diverses, mais plutôt protectrices comme par exemple aux Pays-Bas où les mères de jeunes enfants ne doivent accepter un travail qu'à mi-temps. Partout, les règles concernent les déplacements, etc.

Le point qui me semble essentiel est qu'en Europe on observe une diversité importante, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la notion d'emploi convenable, sans compter les autres règles qui régissent la protection sociale et les dispositifs d'assistance. Cette diversité rend particulièrement compliquée toute approche comparative sur ce thème. Seuls le Royaume-Uni et les États-Unis se distinguent, mais pour le reste, on ne peut pas vraiment mettre en évidence de différenciation clairement identifiée.

Troisième réflexion : lorsque l'on réfléchit sur les conditionnalités liées à l'obtention des dispositifs d'assistance, il importe de voir que celles-ci ne portent pas uniquement sur l'emploi mais également sur d'autres types liés en particulier aux comportements des allocataires (absentéisme scolaire des enfants des familles allocataires, par exemple). L'exemple de la Slovaquie est particulièrement intéressant. Ce pays dispose en effet d'un système d'assistance de base ouvert à tous, mais avec des «suppléments conditionnels». Ainsi, les bénéficiaires de l'assistance sociale qui entrent dans un programme d'activation vers l'emploi, et dont les enfants vont effectivement à l'école, reçoivent un supplément financier. Inversement, aux États-Unis, les mères isolées bénéficiaires de l'Aid to Families with Dependent Children (AFDC), enceintes d'un enfant supplémentaire, qui relèvent d'un dispositif d'assistance, perdent leur aide sociale.

Dans un nombre croissant de pays, en cas d'absentéisme scolaire des enfants, les aides sont retirées aux familles. L'objectif est d'inciter les parents à aider leurs enfants à aller à l'école. Mais dans ce cas, la conditionnalité est forte, ce qui pose la question de l'équité devant la loi et de l'efficacité de ces conditionnalités. On sait en effet que les enfants qui enregistrent le plus fort taux d'absentéisme scolaire sont issus des populations les plus en précarité. Par définition, de telles conditionnalités aboutissent au paradoxe que seuls les plus pauvres seront touchés. Pourtant, si l'on regarde les raisons pour lesquelles les enfants peuvent abandonner leur scolarité, on s'aperçoit que la motivation pour se former constitue un critère majeur. On peut dès lors se demander si une telle sanction financière à l'encontre des parents va réellement accroître la motivation... des enfants. De même, si l'une des raisons des difficultés scolaires des enfants des familles défavorisées réside dans les rela-

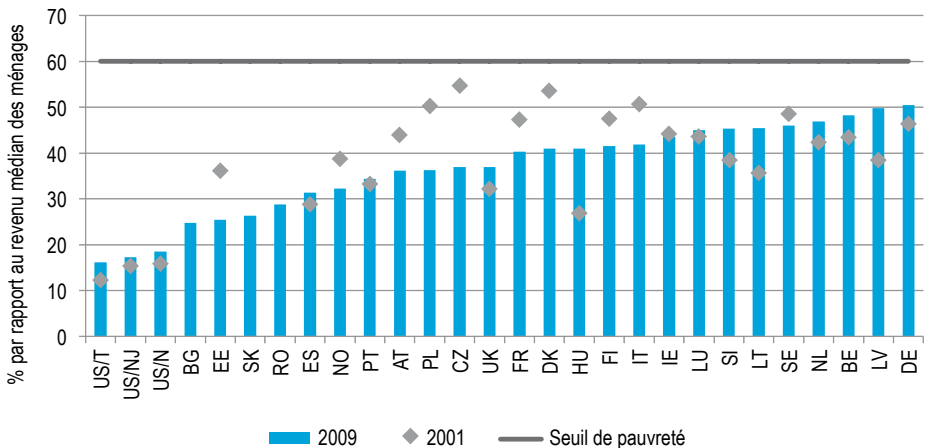
tions parfois difficiles entre parents et enfants, on peut s'interroger sur l'effet d'une pénalisation financière des parents sur ces relations, qui risquent plutôt de s'aggraver que de s'améliorer et aider à une meilleure insertion scolaire.

Niveau des allocations d'assistance et seuil de pauvreté

Dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, et aux États-Unis également, le niveau des allocations d'assistance pour une personne seule avec deux enfants est inférieur au seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian), y compris dans certains pays comme la Norvège traditionnellement «généreux». Le graphique 1 illustre clairement ce propos. On note en effet que le montant de tous les dispositifs en faveur des parents isolés ayant deux enfants se situe en deçà des seuils de pauvreté nationaux, que ce soit en 2001 ou en 2009, et dans tous les pays, y compris la France, ce montant a plutôt eu tendance à baisser relativement au seuil de pauvreté. La Belgique, les Pays-Bas et la France sont de ce point de vue dans une position médiane.

Graphique 1

Allocations d'assistance pour un parent isolé avec deux enfants en Europe et aux États-Unis

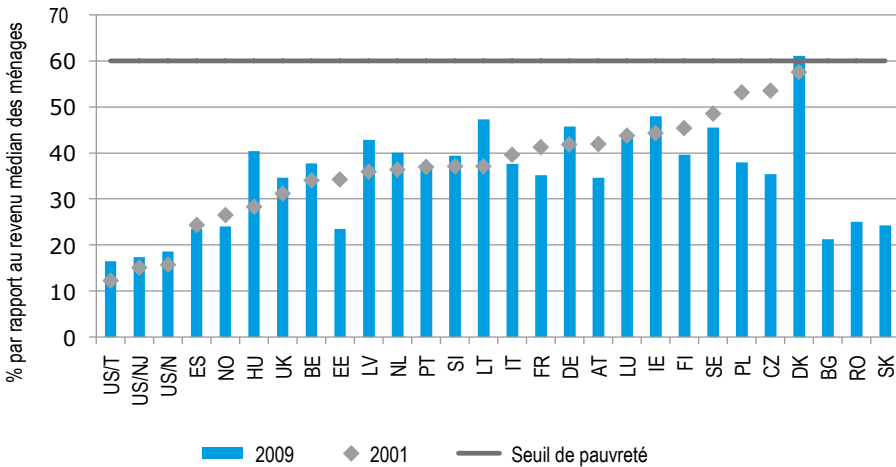


Sources : Van Mechelen N. et Marchal S., 2013, "Struggle for life: Social Assistance Benefits 1992-2009", in Marx I. and Nelson K. (eds), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, pp. 28-53.

La remarque est identique concernant les allocations d'assistance à destination d'un couple avec deux enfants (graphique 2). Seul le Danemark dispose d'un niveau d'assistance adéquat avec le seuil de pauvreté européen, tous les autres pays affichant un niveau de prestations monétaires d'assistance en dessous du seuil de pauvreté.

Graphique 2

Allocations d'assistance pour un couple avec deux enfants en Europe et aux États-Unis



Sources : Van Mechelen N. et Marchal S., 2013, "Struggle for life: Social Assistance Benefits 1992-2009", in Marx I. and Nelson K. (eds), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, pp. 28-53.

À cette question du niveau des prestations d'assistance s'ajoute celle d'un éventuel non-recours à ces dispositifs dans un contexte de conditionnalités. On peut en effet afficher des niveaux très généreux, mais si les conditions d'obtention de ces aides sont particulièrement restrictives, le niveau global de protection des plus démunis sera faible.

En général, le lien entre le niveau de pauvreté dans un pays et la générosité de l'assistance n'est pas très fort. Cela est notamment en partie lié au fait déjà mentionné, que le système de sécurité sociale joue un rôle beaucoup plus important comme instrument de réduction de la pauvreté que l'assistance elle-même, et ce dans tous les pays observés. À cela s'ajoute le non-recours et les conditionnalités assorties au système d'assistance qui en limitent encore l'impact. Lorsque l'on s'intéresse non plus au seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian mais à celui à 40 %, on observe le même phénomène. Il n'y a pas non plus de relation nette entre le niveau des prestations et le niveau de pauvreté. Celles-ci sont moins élevées lorsque le taux de pauvreté est lui-même plus bas.

Par contre, si l'on s'intéresse non plus à l'ensemble de la population, comme nous l'avons fait jusqu'alors, et que l'on isole uniquement les ménages où aucun des membres n'occupe un emploi (groupe cible de la population en situation d'exclusion) on observe une relation très forte entre le niveau de pauvreté et le niveau des prestations sociales. Les pays où le niveau d'assistance est relativement élevé sont en effet ceux où le taux de pauvreté est également relativement bas. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas comparativement à la Slovaquie, à la Roumanie ou au Portugal. On observe donc une relation étroite entre ces deux variables, ce qui suggère que la générosité des aides constitue un facteur important de lutte contre la pauvreté.

De même, si l'on s'intéresse à des pays disposant d'un niveau d'allocation d'assistance comparable (comme l'Allemagne ou la Finlande), mais enregistrant des taux de pauvreté différents (en Allemagne le taux de pauvreté est nettement supérieur à celui que connaît la Finlande), on peut déduire de cette observation que les systèmes de conditionnalités propres à chaque pays peuvent constituer un facteur important de compréhension de la relation entre l'assistance et le niveau de pauvreté.

Les recompositions de l'assistance aux États-Unis

Nicolas DUVOUX, sociologue à l'université Paris Descartes et membre du Centre de recherche sur les liens sociaux.

Cet article a été rédigé dans le cadre d'une recherche soutenue par la Caisse nationale des allocations familiales et la Fondation de recherche Caritas, sur le cadrage culturel de l'action publique aux États-Unis.

Les États-Unis ont connu des transformations profondes de leur modèle social depuis plusieurs décennies. La littérature a décrit une ère de remise en cause, voire de démantèlement de l'État-providence, imposée depuis l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan au début des années 1980. Pourtant, l'État-providence américain est plus complexe qu'il n'y paraît. Je m'intéresse ici aux caractéristiques d'ensemble de l'État-providence américain avant d'évoquer les effets de la réforme de l'assistance de 1996 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) et les phénomènes de vases communicants qui se sont produits avec d'autres programmes. Enfin, j'évoque rapidement le rôle du filet de sécurité lors de la dernière récession économique.

Les caractéristiques de l'État-providence aux États-Unis

Considérés comme un pays libéral du point de vue de leur organisation socio-économique, les États-Unis n'en sont pas moins dotés d'un ensemble de politiques publiques destinées à lutter contre la pauvreté. Celles-ci se sont étendues depuis deux siècles, en même temps que l'intervention de l'État fédéral prenait le pas sur les prérogatives des acteurs locaux. Elles ont été mises en œuvre principalement à deux périodes. La première, celle des années 1930 et du New Deal de Franklin D. Roosevelt, a vu la création de politiques universelles comme l'assurance-chômage ou la sécurité sociale (Social Security Act de 1935). La seconde, celle des années 1960 et de la « guerre à la pauvreté » des présidents John F. Kennedy et Lyndon B. Johnson, a vu la création de politiques plus ciblées comme un programme de couverture santé pour les pauvres (Medicaid) destiné à croître dans les décennies ultérieures, ou encore le Civil Rights Act de 1964 qui a aboli la ségrégation raciale dans les lieux publics et accordé l'ensemble des droits civils aux Afro-Américains. Cette distinction entre une période ayant vu la création de politiques universalistes et une autre ayant vu la création de politiques ciblées est sans doute trop simple, la période des années 1930 ayant été marquée par de nombreuses exclusions, des Africains-Américains notamment, tandis que la période des années 1960 a vu la création de programmes universels comme Medicare.

Néanmoins, ces deux périodes contrastent avec celle qui a suivi l'élection de Ronald Reagan au début des années 1980, dans la mesure où une action publique de grande ampleur était possible. Cette période a marqué un tournant. L'insécurité

sociale s'est développée du fait d'une recomposition des protections sociales qui avaient été mises en œuvre dans les décennies précédentes. Pour reprendre une formule connue du nouveau pouvoir conservateur, le «gouvernement n'est pas la solution, il est le problème». Les politiques de l'État-providence ont été fortement attaquées, jusqu'à la réforme de la principale mesure d'assistance qui existait et qui était un droit fédéral: l'Aid to Families with Dependent Children (AFDC), c'est-à-dire l'aide aux familles monoparentales. Cependant, les assurances sociales, Social Security (SS) and Unemployment Insurance (UI), continuent à jouer un rôle très important dans la protection contre la pauvreté. L'assurance-chômage a d'ailleurs été prolongée pendant la dernière récession pour éviter que de nombreux chômeurs se retrouvent sans aucun revenu. Sans elle, il y aurait eu 2,3 millions de pauvres en plus en 2011.

En réalité, l'État-providence américain est beaucoup plus riche et complexe que ces quelques indications ne le laissent penser. D'une part, parce que la part des dépenses privées est beaucoup plus importante que dans les pays européens et que les entreprises ont été au cœur de l'édification d'une protection sociale. D'autre part, parce que certains des éléments les plus structurants de l'application des politiques de lutte contre la pauvreté aux États-Unis rendent difficile la visibilité de ces mécanismes au niveau agrégé d'un ensemble ayant la dimension d'un continent. Parmi ces éléments «invisibles», quatre facteurs peuvent être mentionnés :

- La très grande fragmentation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, qui sont historiquement des prérogatives locales, contribue à la difficulté à avoir une vision d'ensemble du phénomène. De même, le fédéralisme a constitué un obstacle historique à la constitution de coalitions progressistes unifiant les intérêts des travailleurs comme cela a pu être le cas dans d'autres contextes. Les comparaisons internationales ont souvent tendance, notamment du fait des instruments utilisés, à considérer les États-Unis comme constituant une unité, comme nos États européens, alors qu'il constitue un ensemble d'États fédérés.
- L'importance des exemptions d'impôt dans la protection sociale. En effet, il existe un *Welfare State* substantiel aux États-Unis mais il s'adresse aux foyers aisés grâce aux déductions d'impôts dont ceux-ci bénéficient. De cette manière, la redistribution est souvent régressive aux États-Unis, les foyers les plus aisés percevant un soutien public plus important grâce à ces mécanismes.
- La tradition philanthropique est également structurante. Même si le volontarisme américain ne s'oppose pas à l'intervention de l'État, la présence d'acteurs issus de la société civile rend plus difficile de prendre la pleine mesure des formes d'intervention qui se déploient. Or on estime qu'environ 15% des actions philanthropiques sont dédiées à la lutte contre la pauvreté.
- Le ciblage de l'aide sur les personnes âgées, qui ont été et sont les principales bénéficiaires de l'intervention publique, donne une grande visibilité aux travailleurs pauvres d'âge actif. D'après des statistiques élaborées à partir des données du Census pour le *New York Times*, 100 millions d'Américains vivent avec moins de 150% du seuil de pauvreté: ces «presque pauvres» sont des actifs pour la grande majorité d'entre eux même si les personnes âgées sont plus représentées chez

les presque pauvres que chez les pauvres au sens statistique. Ces 100 millions de « presque pauvres » représentent environ un tiers de la population états-unienne.

- Des travaux récents qui ont en commun de relativiser de façon extrême le degré de contrainte vécu par les personnes en situation de pauvreté rencontrent un écho médiatique important. Par exemple, le rapport rendu l'an dernier par l'Heritage Foundation, fondation de tradition très conservatrice, a été largement diffusé et montre que les pauvres ont accès à des biens de consommation courants et 80 % d'entre eux ont l'air conditionné, un four à micro-ondes, des logements plus grands en moyenne que la moyenne des Européens, et non pas des Européens pauvres évidemment. L'interprétation qu'en tire la fondation est que parler de pauvres est exagéré et correspond à faire un bien mauvais procès à une société qui a des intérêts diplomatiques dans la représentation de son état interne. L'érosion du mariage et l'érosion de l'éthique du travail sont considérées comme les facteurs principaux de ces phénomènes.

Cependant, il est important de noter qu'à côté de ces facteurs qui contribuent à une sous-évaluation des formes d'action publique de lutte contre la pauvreté, aux États-Unis même, certains facteurs historiques et culturels contribuent à la visibilité particulière de l'assistance. À la fin du dix-neuvième siècle, les institutions de la Poor House jouissaient d'un intérêt allant très au-delà de leur importance réelle. Aujourd'hui, des stéréotypes raciaux sont communément associés à l'image du « mauvais pauvre », c'est-à-dire du pauvre non méritant. Ils contribuent à une construction des problèmes publics où la pauvreté, tout particulièrement quand les pauvres recour(ai)ent à l'assistance, est une condition particulièrement stigmatisante et dégradante. Cette vision de la pauvreté est revenue en force depuis le début des années 1980. Elle a trouvé sa traduction politique dans la réforme de 1996.

La réforme de l'assistance en 1996 : l'abolition du Welfare

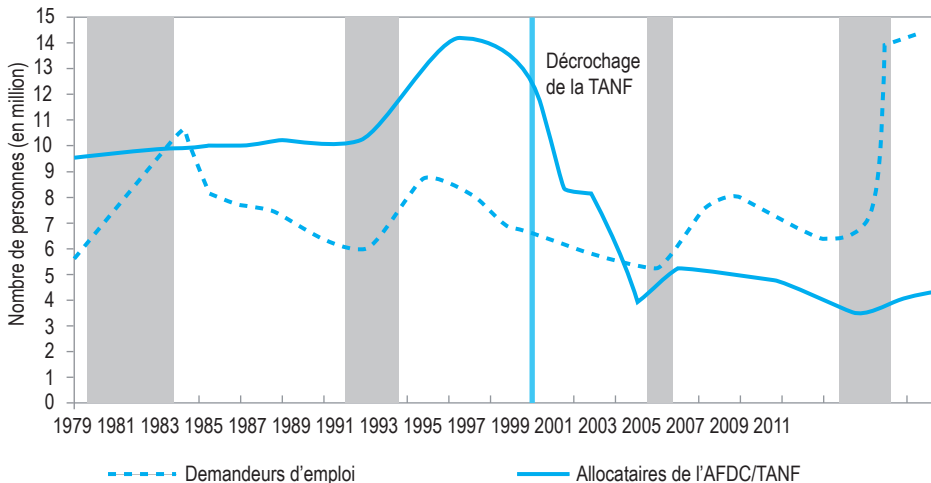
La principale manifestation politique de ce tournant fut la réforme de l'assistance de 1996. À cette occasion, l'AFDC a été transformée en Temporary Assistance for Needy Families (TANF). Le programme a connu différentes transformations parmi lesquelles certaines étaient spécifiquement liées à l'instauration d'une obligation de contrepartie en travail. Celle-ci est appliquée de manière différenciée en fonction des États et de la race des allocataires : plus sévère au sud et pour les Noirs ; moins stricte au nord-est et pour les femmes blanches. D'autre part, une limitation à cinq ans de la possibilité de bénéficier de la prestation a été fixée. Enfin, le programme a été transformé en *block-grant*, en fonds que les États peuvent utiliser de manière plus autonome et flexible.

Or ces États sont soumis à une situation fiscale particulièrement difficile, créée en partie par les initiatives ayant conduit à l'impossibilité de lever des impôts sur

les propriétés et les entreprises et les conduisant donc à plus taxer leurs pauvres¹. C'est ce qui s'est produit. L'intervention croissante de l'État fédéral a connu un coup d'arrêt et les coupes dans les dépenses sociales sont aujourd'hui courantes et massives au niveau des États. En conséquence, l'ancienne prestation d'assistance qui était en relation avec le chômage a vu ses effectifs décroître de manière radicale depuis la réforme de 1996 (graphique 1). Le nombre d'allocataires est passé de plus de 14 millions à environ 4 millions tandis que le nombre de chômeurs passait de 7 millions à plus de 14 millions sur la même période, témoignant du durcissement d'accès à la prestation.

Graphique 1

Décrochage de la prise en charge par l'assistance (TANF) par rapport au chômage



Sources : Center on Budget and Policy Priorities.

La récession n'a pas fait remonter le nombre d'allocataires de cette prestation dont les effectifs ont décroché par rapport à la croissance du nombre d'enfants pauvres (c'est-à-dire le critère devant ouvrir, pour leurs parents, le droit de recourir à la prestation). La volonté « d'en finir avec le *Welfare* tel que nous le connaissons » pour reprendre les termes par lesquels le président Bill Clinton a résumé l'esprit de sa réforme a abouti à en finir avec cette forme de *Welfare*.

L'auto-représentation que la société américaine entretient d'elle-même et qui lui permet de justifier et tolérer les inégalités est construite sur la notion de mobilité sociale, notion qui n'est pas toujours effective dans les faits puisque la surreprésentation

1. Newman, K., and O'Brian, R., 2011, *Taxing the Poor, Doing Damage to the Truly Disadvantaged*, UCP.

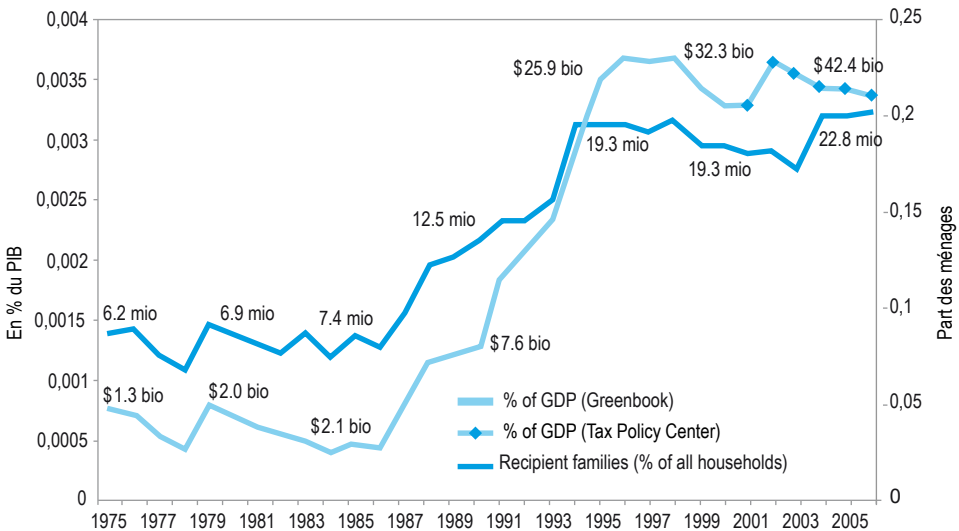
des jeunes, des minorités et des familles monoparentales dans les profils des personnes en situation de pauvreté est très nette. De plus, la mobilité sociale y est inférieure à celle des pays européens.

Éradication ou recomposition de l'assistance ?

Plus qu'à une éradication, il convient de souligner que cette réforme a conduit à une réévaluation d'autres types de programmes. La logique d'ensemble de ces reconfigurations a été donnée par Ronald Haskins, un analyste de la Brookings Institution lorsqu'il affirme qu'à la suite de la réforme, un tournant s'est produit dans l'aide aux travailleurs pauvres. L'idée qu'il développe est que le soutien du gouvernement fédéral ne saurait plus passer que par la promotion de la responsabilité individuelle. Selon lui, le soutien aux familles à bas revenus mais travaillant a augmenté après la réforme de 1996. Le slogan selon lequel "les gens qui travaillent ne devraient pas être pauvres" (*people who are working should not be poor*) reçoit un certain écho dans la classe politique. Cela ne signifie pas que des politiques relevant de ce nouveau cadrage de la lutte contre la pauvreté aient été appliquées à l'échelle correspondant aux problèmes de la pauvreté laborieuse mais que des reconfigurations importantes ont eu lieu.

Graphique 2

Les dépenses de crédit d'impôt (Earned Income Tax Credit) en proportion du PIB et la part de ménages bénéficiaires (1975-2006)



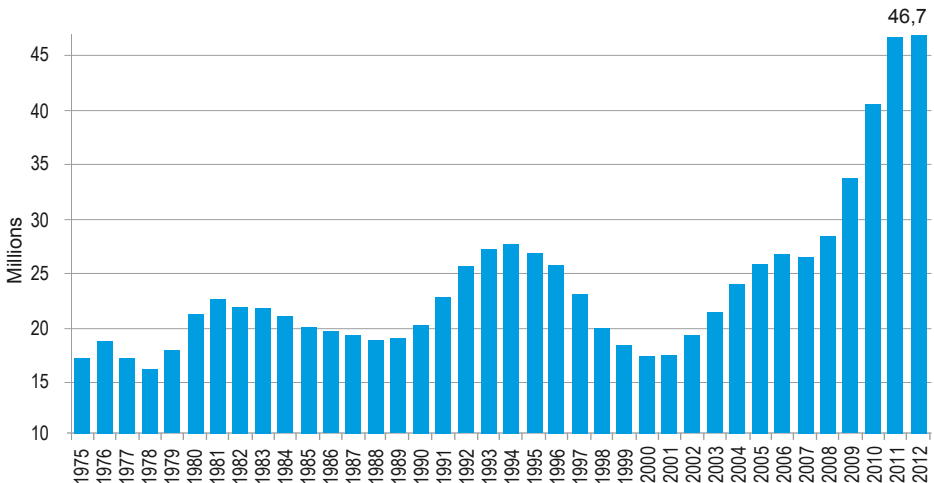
Sources : Alber, J., 2010, "What the European and American Welfare States Have in Common and How They Differ. Facts and Fiction in Comparisons of the European Social Model and the United States", *Journal of European Social Policy*, Vol. 20, No. 2, S. p. 102-125.

Particulièrement représentative de cette transformation est la promotion de l'Earned Income Tax Credit (EITC). L'EITC a été adoptée par le Congrès en 1975 et élargie quatre fois depuis (1986, 1990, 1993 et 2001). L'EITC est un crédit d'impôt ciblé sur les travailleurs les plus modestes. Il vise à favoriser le travail et augmenter les revenus qui en sont tirés en réduisant les impôts des foyers éligibles. Pour des travailleurs pauvres avec deux enfants, le crédit peut s'élever à 40 % de la valeur du salaire (graphique 2). En d'autres termes, l'EITC est un dispositif de soutien aux travailleurs modestes qui n'offre aucune aide à ceux qui ne travaillent pas. Du fait de la faiblesse des salaires en vigueur dans de très nombreux secteurs du marché du travail américain, l'EITC a permis à 9,2 millions d'Américains de sortir de la pauvreté en 2010. Ses effets sur les gains des membres de la famille sur le marché du travail et sur le cycle de vie des enfants sont également jugés très positifs.

À côté de ces mesures, d'autres programmes, considérés comme moins controversés, ont connu un développement important, comme le Supplemental Nutrition Assistance Program, un programme d'aide fédéral ancien, également connu sous le nom de Food Stamps, de coupons alimentaires octroyés sous condition de ressources, et placé sous la responsabilité de l'U.S. Department of Agriculture. Le nombre d'allocataires de cette prestation a considérablement augmenté ces dernières années pour atteindre plus de 46,2 millions en mars 2012 (graphique 3). La croissance exponentielle de ce programme met en lumière l'importance structurelle des prestations en nature dans le filet de sécurité américain. Elle témoigne aussi de l'absence d'autres programmes d'assistance en espèces pour une partie croissante de la population américaine.

Graphique 3

Évolution du nombre d'allocataires du programme Food Stamps



Sources : <http://www.trivisonno.com>

Les réponses à la crise

Le premier point à souligner est que lorsque le Congrès a voté une relance (American Reinvestment and Recovery Act) en 2009, l'enjeu était d'atténuer la récession et de créer des emplois. Sur les 787 milliards de dollars débloqués, environ 240 sont allés directement aux familles à bas revenus, pauvres ou presque pauvres (jusqu'à 150% du seuil de pauvreté). Le tableau fait apparaître la répartition des crédits alloués aux populations pauvres ou à bas revenus. La plus grande part est allée à Medicaid, le programme d'assistance en matière de santé. Des extensions des assurances-chômage et du crédit d'impôt, notamment la part dévolue aux enfants, ont, d'après les estimations disponibles, sorti environ 7 millions de personnes de la pauvreté, 2,5 millions simplement pour l'extension de l'assurance-chômage.

Tableau

Répartition des 787 milliards de dollars de crédits de la relance dans les principaux programmes consacrés aux populations pauvres ou à bas revenus

Programme	Coût estimé (milliards de dollars)
Aide aux États pour le programme Medicaid	87,1
Extension de l'indemnisation chômage	35,8
Soutien aux primes d'assurance santé pour les sans-emploi	25,1
Extension de l'assistance alimentaire	20,9
Extension du crédit d'impôt destiné aux familles avec enfants	14,8
Bourses aux écoles publiques des zones à bas revenus	13,0
Réhabilitation des quartiers sensibles	6,5
Logements pour familles à bas revenus	5
Autres	33,3

Sources : Kristin Seefeldt, Gordon Abner, Joe Bolinger, Lanlan Xu, John D. Graham, 2012, "At Risk, America's Poor During and After the Great Recession", School of Public Environmental Affairs, Indiana University Bloomington. S'y reporter pour une déclinaison exhaustive des crédits alloués aux programmes ciblés sur les populations à bas revenus dans le plan de relance.

Conclusion

Les États-Unis ont donc connu une recomposition de leurs politiques d'assistance. Les formes directes, monétaires, allouées aux mères de famille, souvent afro-américaines, ont connu un très rapide déclin du fait de règles particulièrement restrictives et de l'application, quoique de manière différenciée selon les États, à retourner sur le marché du travail. Des recompositions ont été opérées qui com-

plexifient encore le tableau d'un État-providence dont l'extension ne saurait faire l'impasse sur l'incarcération d'une partie très significative des jeunes hommes (afro-américains) non qualifiés. En effet, environ 40 % des hommes afro-américains dépourvus de diplômes sont incarcérés, proportion qui, sur le cycle de vie de ces catégories de la population s'élève, au début des années 2010, à plus de 70 %. Cela signifie que l'incarcération est une étape « normale » du parcours de vie pour les strates les plus défavorisées de la population américaine et, en particulier, les Afro-Américains. Un mode de régulation spécifique de la pauvreté est ainsi à l'œuvre dans ce pays qui a, en retour, des effets profonds sur la reproduction des inégalités et la déstructuration des familles et des communautés concernées.

Conclusion du séminaire

Penser l'assistance pour en sortir

Robert LAFORE, enseignant chercheur en droit public et en droit social, responsable du master « Gouvernement des institutions et des politiques sociales » et directeur honoraire de l'Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux.

Par ailleurs, il est membre du conseil d'administration et président du conseil de prospective de l'UNIOSS.

La thématique du séminaire dans lequel s'insère cette journée, « Penser l'assistance », invite, au moment de conclure, à s'interroger sur les apports des diverses contributions à ce programme : l'assistance est en effet un objet qui a fait retour à l'avant-scène des questions relatives à la protection sociale, il y a une trentaine d'années, au moment où surgissait ce que l'on a dénommé « la nouvelle pauvreté » et où s'instituait en France une réponse, en principe provisoire mais qui s'est enkystée, le RMI. Les institutions et les pratiques en matière de protection sociale, mais aussi l'expertise et la recherche les concernant, se sont alors largement redéfinies en fonction de ce couple problématique, pauvreté et assistance, en scrutant ses significations, ses manifestations, sa portée...

La journée de réflexion que nous venons de vivre se situe clairement dans ce mouvement. Elle a permis de reposer en les actualisant des questions qui finalement ont émergé au tournant des années 1980-1990 : Quelles types de politiques ont été construites et/ou devrait-on construire pour répondre au phénomène dénommé « pauvreté » ? Sur quels principes, valeurs et institutions faire reposer l'action collective en la matière ? Enfin quelles significations prêter au phénomène si on l'approche comme un symptôme de recompositions sociales et par là de mutations de la protection sociale ? Je vais, en toute liberté, tenter de partager avec vous, sur ces trois plans, les questions ou remarques qu'ont suscité les interventions et débats.

L'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté

S'interroger sur la pertinence et l'efficacité de la réponse assistantielle face à la pauvreté, tel était l'enjeu des contributions qui établissaient des comparaisons, notamment à l'international. La question posée était de savoir comment mesurer, définir, comprendre, et comparer les phénomènes de pauvreté, afin d'en établir un diagnostic commun, qui permettrait de saisir les problèmes posés et qui soit opératoire pour fonder une prise en compte collective. C'est poser le problème des méthodes de comptage statistique, des éventuels seuils de pauvreté et de leur portée interprétative. Je voudrais à cet égard faire une série de remarques qui me semblent pouvoir relativiser les débats et leur portée, peut-être contribuer à mieux les poser.

Les politistes ont de longue date mis en avant une triple distinction qui peut aider à fonder les questions classiques de l'efficacité et de l'efficience des politiques publiques, cela en jouant sur l'article qui précède le terme « politique » : « le » politique, « la » politique, « les » politiques.

Ainsi, l'efficacité recherchée par un dispositif peut s'apprécier plutôt en considération de l'un ou l'autre termes, et l'appréciation prendra une toute autre orientation : on peut ainsi noter une relative inefficacité au titre « des » politiques publiques, alors que la mesure envisagée pourra se révéler efficace tant au titre de « la » politique que « du » politique.... Prenons, par exemple, la proposition réitérée ces derniers mois d'imposer une journée de travail par semaine aux bénéficiaires du RSA socle : l'efficacité du point de vue des objectifs affirmés de lutte contre la pauvreté et l'insertion des personnes concernées sera certainement proche de la nullité ; en revanche, située dans « la » politique, à savoir dans les enjeux et débats marquant l'affrontement entre courants politiques, une telle idée peut au contraire être jugée très efficiente...

Bien que plus compliqué à manipuler, le niveau « du » politique est toujours engagé si l'on veut bien considérer que toute politique publique s'encastre de façon plus ou moins claire dans l'équilibre général de nos sociétés et qu'elle prend sens inévitablement pour tout à la fois conforter mais aussi partiellement infléchir les facteurs de dysfonctionnement et de déséquilibre social. « Le » politique est toujours impliqué, et les politiques de lutte contre la pauvreté, héritières des vieilles politiques assistantielles, concourent, bon an mal an, à stabiliser notre vie collective. À ce niveau-là, ces activités, quelles que soit par ailleurs leur efficacité, prennent nécessairement un sens et ont une portée réelle, donc a minima une « efficience ».

Sans doute faudrait-il, en conséquence, lorsqu'on raisonne sur l'impact des politiques de lutte contre la pauvreté, s'entendre sur les critères d'appréciation, et bien des débats en seraient éclairés : « les » politiques peuvent se révéler bien timides et au final sans efficacité, alors que « la » politique et « le » politique y trouvent au contraire leur compte ; souvent d'ailleurs l'efficience aux deux derniers niveaux se paye de l'inefficacité au premier.

Certes, ces considérations peuvent surprendre des acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté qui se soucient principalement de l'efficacité des politiques conduites, d'où les mesures et quantifications du phénomène, doublées depuis quelques années d'objectifs quantitatifs, ces derniers malheureusement n'étant que très partiellement atteints... Mais elles peuvent aussi amener à mieux distinguer les niveaux auxquels on peut apprécier ces politiques et ainsi conduire à une plus grande lucidité quant à leur impact.

Voilà quelques remarques que les apports relatifs aux questions de quantification, de seuils de pauvreté ont suscitées et qui contribuent à nuancer les réponses que l'on peut leur apporter tout autant qu'à mieux situer les politiques effectivement mises en place.

L'assistance comme construction juridico-institutionnelle

Deux contributions à nos travaux ont abordé la question de l'appréhension de la pauvreté par les constructions juridiques et par les organisations collectives.

En premier lieu, Diane Roman s'est interrogée sur les fondements et les effets d'une novation apparue dans les politiques d'assistance, à savoir l'émergence de la problématique des « droits et devoirs ». Le premier constat établi est que la question n'est pas nouvelle. Elle apparaît à toutes les époques, constituant une thématique ancienne dans le cadre des politiques assistantielles, se structurant traditionnellement sur le partage entre l'aptitude et l'inaptitude au travail.

On aperçoit en effet, en France mais aussi dans les autres sociétés, que les cibles de politiques redistributives sans contrepartie préalable ou future, appelons-les « assistantielles classiques », ne posent pas trop de problèmes lorsque ces dernières s'adressent aux personnes inscrites dans le champ de l'invalidité, aujourd'hui on dirait du « handicap », ou dans des limites d'âge qui fondent une « inaptitude au travail » que l'on reconnaîtra et qui légitimera en retour les aides ; de même, lorsque sont identifiées par la collectivité des raisons légitimes de dispenser certaines personnes de l'obligation de vivre de son activité à l'instar des mères, du fait de la présence d'enfants. Cela revient à constater que toute politique d'assistance repose sur des normes de justice : qui a droit à quoi et pour quelles raisons ? On peut ainsi voir que, dans nos sociétés, trois grandes normes de justice sont toujours en recherche de conciliation, car elles sont contradictoires, et que les politiques sociales, notamment d'assistance, en établissent un équilibre singulier : la première norme de justice est l'égalité en droit qui est consacré par un socle de droits communs ; mais ensuite, parmi les deux autres sortes de justice qu'avait déjà identifiées Aristote en son temps, il faut faire droit à la justice commutative, qui peut se dire « au mérite » puisqu'elle établit un certain rapport entre les apports et les avantages ; vient enfin une justice distributive, de nature réparatrice qui, elle, entend prendre en compte le fait que chacun a reçu des ressources différenciées, marquées souvent d'une forte inégalité dans leur distribution.

Cela dit, la question des droits et devoirs, si elle semble être permanente ainsi que les normes de justice qui la fonde, s'articule aujourd'hui de façon nouvelle et problématique : le partage entre l'aptitude et l'inaptitude au travail ne peut plus s'établir avec certitude lorsque le marché de l'emploi rejette massivement nombre de personnes en posant la question de savoir qui, du demandeur d'emploi et plus largement de l'inactif ou du marché peut passer pour responsable de cette situation ; à partir de là, l'assistance a dû se reconfigurer pour une part importante de ses bénéficiaires en dispositifs dits d'« insertion » ou d'« inclusion » qui doivent manipuler à nouveaux frais la question des « droits et devoirs » qui n'est qu'une reformulation contemporaine de la « dette » et des normes de justice.

Avec la contribution des responsables de la CAF de Paris, nous avons eu une application grandeur nature de ces problématiques « droits et devoirs », puisque les organisations en charge des bénéficiaires de l'assistance dans cette nouvelle confi-

guration de l'«inclusion» doivent manipuler «droits et devoirs» dans les systèmes organisationnels et les pratiques professionnelles. On a pu ainsi mesurer combien ces mutations affectent les organisations en charge des politiques d'insertion. Les logiques bureaucratiques de type réglementaire, qui prévalaient traditionnellement dans l'assistance et faisaient correspondre une allocation au constat du respect des conditions réglementaires pour y avoir droit, ne sont plus de mise; les structures sont placées dans l'obligation de transformer leurs modalités d'intervention en profondeur pour manipuler ces nouveaux principes d'action que constituent l'«accompagnement» ou le «suivi» des «usagers», avec l'obligation d'établir des «contrats» qui sont en réalité le réceptacle de «droits et devoirs» qui doivent s'explicitier alors qu'ils étaient antérieurement enfouis en soubassement des systèmes d'allocation.

L'assistance comme symptôme de recomposition de la protection sociale

C'est une banalité de le dire, mais nos débats sont une nouvelle fois le signe d'un retour assez étonnant du pauvre et de l'assistance sur la scène de la protection sociale.

Dans la construction de la protection sociale, du type de la Sécurité sociale à laquelle il faut rattacher les statuts d'emploi, nous avons réussi largement (pas dans les faits, car bien des gens n'étaient probablement pas plus riches qu'aujourd'hui), après les années 1945, à éliminer la question de la pauvreté par le déplacement de la question sociale du «pauvre» vers le «travailleur». Comment cela s'est-il produit? Pour ceux qui ne pouvaient pas travailler et cela légitimement (les inaptes au travail ou ceux qui étaient dispensés de l'obligation du travail), l'assistance classique s'était maintenue et modernisée dans la construction des politiques du handicap, du troisième âge, de la protection de l'enfance ou encore de l'aide à l'hébergement. Pour le plus grand nombre, le rattachement aux institutions collectives du travail (droit du travail, structuration publique du salaire et de la protection sociale fondée sur le salaire) garantissait à la fois l'accès à un standard d'existence et une protection minimale contre les aléas de l'existence référés fondamentalement à la perte du revenu d'activité.

Penser l'assistance, c'est évidemment la réintégrer dans le système de protection sociale parce qu'elle en est un élément et que ses fondements et ses caractéristiques lui sont intimement liés. Ainsi, nous l'avons vu avec l'intervention de Nicolas Duvoux, l'analyse de l'assistance aux États-Unis ne peut faire l'économie d'une approche large intégrant ces institutions dans un ensemble de dispositifs qui incluent les modes d'accès à l'emploi, la législation du travail ou encore, pour une part, la fiscalité.

Dans ses modalités contemporaines, avec ses constructions qui affrontent la question résurgente de la pauvreté, qui reprend à nouveau frais et de façon explicite le problème de l'équilibre entre «droits et devoirs», l'assistance contemporaine se déporte de son champ hérité; elle essaie de boucher un écart, de traverser

une frontière que la protection sociale d'après 1945 avait établie ; cette frontière aménageait une partition entre l'énorme majorité de la population relevant directement ou indirectement de la sphère de l'emploi, plus largement du travail et de l'activité, avec des droits dérivés d'autant plus efficaces que les montages de la « famille » reposaient sur des configurations relativement stables d'un côté et, de l'autre, le monde de « l'handicapologie » et de l'inaptitude au travail pris en compte dans les institutions assistantielles. Cette partition est aujourd'hui mise à mal. Dans la zone intermédiaire des actifs potentiels mais néanmoins rejetés comme « non employables » s'expérimente une assistance renouvelée ; et on voit bien que les dynamiques droits/contreparties, droits/devoirs, créances/obligations, traduisent la prise en compte du fait qu'il s'agit, aux limites des anciens statuts d'emplois, de bricoler des médiations qui garantissent des ressources minimales contre une adhésion aux obligations attachées aux divers parcours dans la finalité idéale d'amener des inactifs vers l'activité de droit commun avec l'accès aux standards minimaux en matière de logement, de santé, bref de comportements manifestant une « inclusion sociale et professionnelle ». D'ailleurs, ce modèle, au départ centré sur les populations de chômeurs de longue durée ou de jeunes n'accédant pas au marché du travail, gagne aujourd'hui l'ensemble du champ assistantiel, en réorganisant notamment la politique du handicap qui est ordonnée dorénavant à une « inclusion » des personnes concernées dans les institutions et les modes de vie communs.

Après maintenant presque vingt-cinq ans de RMI puis de RSA, ces deux dispositifs emblématiques des nouvelles formes prises par l'assistance, formes que leurs promoteurs avaient au départ considérées comme provisoires, mises là en attente d'un rétablissement du modèle antérieur, les difficultés demeurent et les questions aussi : comment trouver le bon équilibre entre ce qui revient à chacun pour assumer sa condition sociale et ce qui est à la charge de la collectivité pour en fournir les moyens ? Peut-être une des voies serait, si possible, de sortir la question du cadre assistantiel et de la « pauvreté » qui l'ont ramenée au devant de la scène pour tenter de l'encaster à nouveau, mais de façon inédite, dans le cadre plus large des formes de socialisation par l'éducation et d'intégration par le travail. La résistance des faits et des questions qu'ils suscitent inciterait ainsi à changer quelque peu de question et donc de terrain pour la résoudre...

Édition : Nadine Gautier avec la collaboration de Fanny Tassin

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

Dépôt légal : 2^e trimestre 2013