

L'assistance, un mode paradoxal d'acquittement de la dette collective

Colette Bec

Professeur de sociologie à l'IUT- Université Paris - Descartes, membre du Lise/CNRS.

Tout au long de son histoire séculaire, l'assistance n'a cessé de faire l'objet de critiques sévères. Accusée d'alimenter ce qu'elle est censée combattre, l'assistance est désignée comme responsable d'une multitude de maux sociaux, porteuse de nombreux dangers politiques. Or, au moment même où ces critiques sont les plus virulentes, le recours politique adressé à l'assistance atteint son paroxysme. L'objectif de cet article est d'expliquer ce paradoxe, à partir de l'analyse de trois moments historiquement et politiquement significatifs.

Bien qu'occupant depuis plus d'un siècle une place incontournable dans le paysage des politiques sociales, bien qu'ayant pénétré le système de Sécurité sociale en nouant des relations de complémentarité avec la logique assurancielle, l'assistance n'a cessé de susciter périodiquement des controverses voire de véritables remises en cause. Tout se passe comme si son principe constitutif, l'octroi par les collectivités publiques de prestations en nature ou monétaires aux personnes dont les revenus sont estimés insuffisants pour accéder aux biens socialement reconnus comme fondamentaux, n'était pas définitivement acquis. La politique d'assistance – les différentes interventions politiques menées en son nom – est, en effet, régulièrement critiquée, attaquée dans son principe même ou dans ses modalités d'application. Nombreux sont ceux, de divers horizons de l'échiquier politique, qui en instruisent régulièrement le procès. La politique d'assistance a ainsi été jugée tour à tour inefficace, archaïque, immorale, en tout cas ne tenant pas ses promesses. Mais, aux moments mêmes où elle est la cible de critiques issues des courants politiques les plus divers, l'assistance est paradoxalement sans cesse développée, déployée. Les recours qui lui sont adressés se multiplient au même rythme que les critiques.

Ce paradoxe est très intéressant politiquement car il instruit sur le dilemme fondateur de toute société démocratique qui, construite, produite par des individus libres doit, dans le même temps, produire ces individus, participer à leur émancipation et à leur protection. 1789 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. Si la nature humaine justifie la liberté, elle n'a aucune capacité à la faire advenir ou à la protéger. Si l'exercice et la jouissance de la liberté ne peuvent être qu'individuels, leur production et protection nécessitent l'intervention de la puissance publique comme le mentionnent d'ailleurs quasiment la moitié des projets de 1789 (Gauchet, 1989). 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 mais ces derniers 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 ? C'est ainsi que 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 théoriquement son symétrique dans le devoir de travailler, vecteur essentiel de la citoyenneté par la participation de chaque individu à l'effort collectif. Le travail devient un élément de liaison d'individus autonomes, libres, déliés.

Dès la Révolution française, en effet, émerge une interrogation sur l'articulation entre ces deux types de contraintes, très délicate politiquement et qui ne s'est d'ailleurs jamais éteinte même si son acuité est très variable selon les moments. L'État social lui-même dans ses différentes composantes (droit du travail, droit de la protection sociale...) traduit bien ce paradoxe et la question de l'assistance éclaire de façon particulièrement forte cette contradiction. Elle offre, en effet, une sorte de figure limite de la coexistence entre droits et devoirs, entre liberté individuelle et contraintes collectives, entre la dette que la collectivité a envers chaque individu et la dette que chaque individu a envers la collectivité.

Depuis deux décennies environ, cette contradiction est à nouveau au centre des débats et des critiques adressées à l'assistance, tout particulièrement aux minima sociaux attribués aux individus privés de travail et de protection sociale. La lutte contre les « trappes à chômage » par « l'activation des dépenses » est devenue un des *leitmotive* des différents projets de réformes de certains minima sociaux. La nature des confrontations et de certains arguments échangés – l'assistance produirait des « profiteurs » et développerait une culture de la dépendance – pourrait laisser croire à la spécificité d'une période marquée par un laxisme généralisé qu'il conviendrait de combattre par une « réhabilitation du travail ». Or, la mise en perspective historique relativise cette nouveauté ; il y a bien au contraire une permanence du recours et du procès simultanés faits à l'assistance qui nous invite à considérer cette question hors du registre de la morale pour l'appréhender en termes politiques.

Cet article propose d'analyser ce paradoxe à partir de l'identification de trois grands moments de critiques adressées à l'assistance et qui sont en même temps les trois moments où la demande politique à son égard est la plus intense. La fin du XIX^e siècle, durant laquelle la démocratie s'installe et la nation se construit, est aussi celle où les Républicains réussissent, après l'échec de 1848, à traduire en politiques la doctrine définie en 1790 par le Comité de mendicité. La Libération ensuite, en ouvrant la voie à une modernisation d'ensemble de la société et en initiant un vaste mouvement d'intégration sociale symbolisée par la Sécurité sociale, voit la politique d'assistance se transformer. Cette dernière est inscrite dans le système de protection sociale et participe ainsi à la lutte contre les inégalités. Enfin, le tournant qui s'amorce à la fin des années 1970 se caractérise par un essoufflement de cet élan intégrateur dont l'accroissement du chômage et des inégalités sont les indicateurs les plus sensibles. Dans ce contexte, la politique d'assistance est guidée par

une logique gestionnaire accompagnée d'un discours sur les droits de l'homme. À propos de ces différentes conjonctures sociales et politiques, on examinera d'abord les raisons qui expliquent la place faite à l'assistance et le rôle qui lui est assigné. On s'intéressera ensuite aux argumentaires de ses détracteurs pour tenter d'expliquer cette coexistence paradoxale d'un recours et d'une dénonciation.

Fin du XIX^e siècle : assistance et justice sociale

« 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 à la fin du XIX^e siècle se trouve condensé dans cette appréciation d'Alfred Fouillée (1885:357). S'y trouvent réunies la 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. En effet, les inégalités léguées par l'histoire, dues à la « fatalité naturelle » ou produites par les dysfonctionnements inhérents à la société, sont conçues 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 des Républicains engagée dès leur arrivée au pouvoir et symbolise parfaitement la lutte contre l'ignorance, obstacle majeur à l'exercice de la liberté.

L'instruction pour tous contre les inégalités de fortune ou de naissance

L'éducation de la démocratie – ou l'institution du citoyen – s'impose comme préalable à l'exercice du devoir et du droit de participer aux affaires de la Cité. En instaurant une instruction obligatoire, gratuite et laïque, l'État participe à la lutte contre les inégalités de fortune ou de naissance, obstacle au libre jeu des forces sociales et à la liberté individuelle. Mais cette utilisation de la propriété sociale doit se prolonger sur le terrain des incapacités ou des limites imposées par l'âge et la maladie interdisant toute autonomie. La politique assistantielle ainsi pensée comme complément de l'œuvre scolaire est d'emblée légitimée comme compensatrice d'inégalités et de problèmes non imputables à la responsabilité individuelle. Sa deuxième caractéristique est de désigner ses bénéficiaires en fonction de la place centrale acquise dans la philosophie républicaine par le travail, facteur de progrès matériel et valeur morale capitale. Alors l'assistance prend corps dans une série d'interventions visant à rapatrier ou à maintenir les individus dans le monde du travail ou d'en préparer d'autres à y

entrer. 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 autour de l'élaboration de cette politique d'assistance est double. Outre la volonté de tarir la source du pouvoir que l'Église catholique tirait de son rôle charitable, il s'agit surtout de concrétiser la doctrine posée par le Comité de mendicité : « *les secours sont une dette sacrée* ».

Une première vague de critiques face à l'expansion du modèle de citoyenneté libérale

Au fur et à mesure que, sous l'avancée d'une industrialisation que rien ne semble désormais pouvoir arrêter, s'éloigne l'utopie d'une « République de petits propriétaires » visant à intégrer les campagnes dans l'espace républicain, les limites de l'assistance deviennent évidentes. Celle-ci semble impuissante face au paupérisme. En matière de protection, elle ne peut se substituer totalement à la propriété. C'est pourquoi le recours qui lui est adressé est 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 le premier système critique, dès le début du XX^e siècle, alors même que les trois lois d'assistance obligatoire précitées, conçues par les républicains opportunistes comme socle de leur politique d'assistance, ne sont pas encore toutes votées. À l'origine de cette vague de critiques, on trouve les figures marquantes du conservatisme, celles 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, ce premier argumentaire renvoie à un modèle de citoyenneté libérale. Il fait sien « *les idéaux du perfectionnement personnel, de la vertu civique et de la responsabilité individuelle* » (Horne, 2004:47). Il puise ses arguments dans une doctrine libérale qui privilégie dans les relations sociales les exigences d'indépendance et d'autonomie. Ces valeurs sont partagées par les républicains réformateurs qui reconnaissent, cependant, l'intervention de l'État comme nécessaire et légitime.

Ce schéma d'argumentation s'organise autour de deux niveaux de critiques qui donnent à voir la

tension inhérente à la relation entre le tout et les parties, entre la puissance collective et la liberté individuelle, entre les droits et les devoirs. Schématiquement, le caractère inopportun et inapproprié de la dépense est mis en cause – plusieurs budgets sont présentés en déficit, en partie à cause de l'augmentation des dépenses d'assistance. Non seulement le nombre de bénéficiaires ne diminue pas mais leur augmentation constante est perçue par certains comme le résultat logique d'une « offre d'aide ». En 1910, un juriste s'en inquiète : « *Le gonflement croissant des dépenses publiques destinées à guérir le paupérisme et l'extension concomitante de ce fléau préoccupe à juste titre, notamment en France et en Angleterre les financiers, les moralistes, les hommes d'Etat* » (Barthélémy, 1910:340-341). La mise en application de la loi de 1905 en faveur des vieillards, infirmes et incurables augmente fortement cette inquiétude (1) et donne une assise objective à la thèse, promise à un bel avenir, de la « mise en péril ». Selon Albert O. Hirschman, cette thèse « *consiste à affirmer que le changement en question, bien que peut-être souhaitable en principe, entraîne tels ou tels coûts ou conséquences inacceptables* » (Hirschman, 1991:137-138).

Une autre dimension, morale celle-ci, désigne un résultat inverse de celui recherché. La nature économique des secours engendrerait chez les assistés une perte de volonté, une soumission à l'aide, une culture de la dépendance, un refus du travail. Pour tout dire, une perte de sens civique – l'accusation de vivre aux crochets de la société – accusation qu'un Louis Paulian a poussée jusqu'à la caricature. Pour lui, l'assisté est un usurpateur qui met la société en danger en refusant de participer à l'effort collectif (Paulian, 1893). On se trouve ici au cœur même de la thèse de « l'effet pervers » qui entend démontrer que « *les mesures destinées à faire avancer le corps social dans une certaine direction le feront effectivement bouger, mais dans le sens inverse* » (Hirschman, 1991:28). Les bonnes intentions peuvent faire de très mauvaises politiques.

Assistance versus assurance

Le glissement de la critique d'une assistance incapable d'enrayer le paupérisme à la réprobation de l'assisté profiteur du système se fait promptement, 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'hypno-*

(1) De 1907, première année d'application, à 1909, les dépenses passent de 49 millions à 90 millions de francs (*Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, 1910:354).

tisme ambiant », tel sera le programme de l'Alliance d'Hygiène sociale (2). 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 le mot d'ordre est « prévention, éducation et association ». Dans ce contexte, l'assistance est confrontée à l'assurance et cette confrontation, en mettant en évidence ses carences, la dessert. Si la commémoration de la Révolution (1889) hisse l'assistance publique au rang de devoir social, symbolisant ainsi la continuité avec les pères de 1789, à partir du tournant du siècle, la tonalité majoritaire est à la critique. Elle est peu à peu assimilée à un avatar laïcisé de la charité.

Pourtant, malgré l'instauration des premières lois d'assurance, l'assistance non seulement ne disparaît pas mais elle acquiert une nouvelle fonction. Deux exemples significatifs parmi bien d'autres : la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP) et la loi de 1930 sur les assurances sociales (maladie-vieillesse). En 1910, la loi sur les ROP 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 assistantiale. 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). L'assistance intègre ainsi le système de protection naissant. En 1930, la première loi sur les assurances sociales obligeant les travailleurs les plus vulnérables (ceux ayant des revenus inférieurs à un certain seuil) à s'assurer contre certains risques, vise le même objectif, celui d'éviter le passage à l'assistance. Mais, là encore, la modicité des prestations attribuées aux assurés sociaux 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 par la loi. Ainsi, le décret du 28 octobre 1935 autorise le cumul explicitement reconnu de l'assistance médicale gratuite et de l'assurance maladie. La baisse escomptée des dépenses d'assistance ne se réalise pas, bien au contraire.

Les bénéficiaires de ces différents cumuls sont regroupés dans une nouvelle catégorie révélatrice du paradoxe fondateur de l'assistance. Son intitulé fortement stigmatisant, « les assurés notoirement indigents », suggère bien la suspicion à leur égard mais sans, cependant, masquer l'enjeu essentiel de la fonction assistantiale. Elle apporte, en effet, 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. Ainsi la fonction assistantiale commence à prendre place dans l'économie libérale des obligations. En instaurant une aide à la liberté au nom de l'égalité, l'État inaugure une ère ininterrompue d'interventions politiques de réparation et de redistribution.

La Libération : assistance et protection sociale

En 1945, avec la création de la Sécurité sociale, le privilège de sécurité attaché jusque-là à la propriété privée est remis en cause. Au-delà d'une simple technique assurantielle de protection telle que l'envisageait la loi de 1930, la Sécurité sociale est un projet porteur d'une volonté de restructuration globale de la société : organiser et promouvoir le bien-être collectif sur les bases d'une plus grande égalité sociale. Pierre Laroque résumait cette ambition d'une formule saisissante : « Prolonger en temps de paix la solidarité du temps de guerre ». Si les assurances sociales sont en 1930 l'expression de la fracture sociale sur laquelle s'est construite la société industrielle, l'expression de la division entre le capital et le travail, la Sécurité sociale vise à transcender ces oppositions de classes et ainsi à modeler de nouveaux rapports sociaux, une nouvelle configuration sociale dans laquelle les différents groupes auraient leur place. Une société restructurée, unifiée, solidaire dont la préoccupation primordiale est dès lors de « débarasser les travailleurs de la hantise du lendemain, de cette incertitude génératrice chez eux d'un constant complexe d'infériorité paralysant l'expansion de leur personnalité, et origine réelle de la distinction des classes entre les possédants, sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir, et les non-possédants, constamment sous la menace de la misère. Mon souci est donc d'atteindre à plus de justice sociale,

(2) Née 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.

à réduire les inégalités existant entre les hommes sur le plan de la sécurité du lendemain » (Laroque, 1993:197).

Deuxième vague de critiques : l'assistance comme source d'inégalités sociales

C'est au cœur même de cette visée unificatrice de la collectivité, de cette volonté de cohésion sociale que se développe le deuxième foyer de critiques de l'assistance. Elle y est dénoncée pour des raisons sensiblement différentes du précédent. Il est moins question de mettre en garde contre l'anesthésie de la responsabilité que ce type de réponse à la question sociale serait susceptible d'engendrer, que de dénoncer l'assistance comme source d'inégalités et d'injustice sociale. P. Laroque ne perçoit dans l'assistance qu'une réponse indigne de notre démocratie. Son jugement s'est construit bien antérieurement puisque, déjà en 1934, il assurait que « l'assistance avilit intellectuellement et moralement, en déshabituant l'assisté de l'effort, en le condamnant à croupir dans la misère, en lui interdisant tout espoir d'élévation dans l'échelle sociale ». Il ajoutait qu'elle « est dépourvue de tout effet intellectuel et moral, (qu')elle ne fournit au problème social que des solutions partielles et fort imparfaites » (Laroque, 1934). C'est bien en raison de l'inégalité de protection qu'elle crée que cet auteur renouvelle à l'encontre de cette politique la critique d'un Jean Jaurès ou d'un Édouard Vaillant. En effet, sous la Troisième République, les premiers à incarner cette position ont été des socialistes. L'hostilité qu'ils manifestent à l'encontre de l'assistance s'inscrit dans l'opposition de principe manifestée dès 1848. Dans la multitude de débats concernant le droit au travail, partisans et adversaires semblent se retrouver dans le refus, au moins jusqu'en juin 1848, de l'octroi d'une assistance sans travail. Elle est qualifiée d'aumône déguisée, de geste humiliant détruisant l'égalité des citoyens et dégradant la Nation.

É. Vaillant et J. Jaurès s'inscrivent dans 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 (3). P. Laroque manifeste le même refus de toute intervention discriminante et ségrégative qui ne pourrait faire de l'aidé qu'un assujéti. C'est bien la volonté d'une reconstruction solidaire de la société qu'il affirme à travers cette critique et le désir d'élaborer une stratégie d'inclusion démocratique vis-à-vis d'individus situés sur les marges. P. Laroque est d'ailleurs convaincu que le système de Sécurité sociale qu'il instaure va rendre caduque l'assistance.

Le développement de l'assistance sous les Trente Glorieuses

Pourtant, sous les Trente Glorieuses, l'assistance loin de s'effacer est réformée et largement redéployée. Comment expliquer ce nouveau paradoxe ? Les résistances, voire les oppositions à l'application du plan de Sécurité sociale défini par P. 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 l'homme et droits du travailleur (Bec, 1998:76-80). 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 peut être pris avec le risque maladie dont la couverture sera largement soutenue par l'assistance. Il en sera de même pour le risque famille et le risque vieillesse. 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 % (Röesch, 1958) ; 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 – et dans certaines industries (alimentation, verre, bois) les manœuvres représentent 40 % des effectifs – 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. Que reste-t-il pour permettre l'accès aux soins de ces travailleurs ? 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, au-delà d'une nécessaire remise en ordre des textes, la réforme de 1953 efface les traits les plus archaïques et les plus stigmatisants de l'assistance – elle est rebaptisée « aide sociale » – afin de l'adapter au nouveau système de protection sociale.

La situation de plein emploi autorisant la pondération des droits et des devoirs rend politiquement acceptable ce mode d'intervention inscrit dans un

(3) J. Jaurès a cependant voté toutes les lois d'assistance en attente des lois d'assurance.

processus de dynamique de l'égalité, lui-même porté, soutenu, par un projet social et politique général de réduction des inégalités. Ainsi, l'assistance n'apparaît pas comme mettant à l'écart, hors de l'échange social, ses bénéficiaires, mais bien plutôt 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. C'est durant cette période que l'équilibre entre droits et devoirs atteint son plus haut degré d'harmonie. La société s'attribue la définition des besoins de protection pour répartir les charges et distribuer les biens. Cette responsabilité collective structurée autour de la notion de « risque social » trouve son expression institutionnelle dans le système de protection sociale élaboré en 1945. Lui fait écho le devoir qu'a chaque individu de travailler, le statut de travailleur conditionnant sa protection. L'assistance est, momentanément du moins, à l'abri de remises en cause (Bec, 1998).

La période contemporaine : assistance et droits de l'homme

Les trois dernières décennies ont vu se manifester une reprise des critiques acerbes adressées à l'assistance et accompagnées d'un recours massif, extensif, renouvelé à cette même assistance. Toutefois, il ne s'agit pas pour autant d'une simple reconduction comme le montrent les arguments développés.

Deux périodes de critiques de l'assistance

Le premier moment, qui couvre les années 1970, est marqué par des mises en accusation du système assistantiel de trois ordres. Le concept de « *contrôle social* » rallie un courant théorique inscrit dans la mouvance foucauldienne (4) prompte à attribuer à l'État un unique rôle répressif et un mouvement social issu de Mai 1968. Il dénonce l'entreprise générale d'assujettissement d'individus « prisonniers » de différentes interventions psychiatriques, pénales mais aussi assistantielles, stigmatisant, réprimant, déresponsabilisant ceux qu'elles prétendent aider. Le numéro spécial de la revue *Esprit* d'abord intitulé « **Pourquoi le travail social ?** » (1972) réédité en 1976 sous le titre « **Contrôle social et normalisation** » est à ce titre fort éclairant. De même, un courant de dénonciation, porté par des membres éminents de la sphère administrato-politique

(inspecteurs généraux de l'administration) 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 individuels. En outre, en mettant en danger les finances publiques, elle hypothéquerait la compétitivité de la France.

Malgré le premier choc pétrolier, l'euphorie économique de l'époque est peu entamée et l'espoir de se débarrasser de l'assistance reste plausible. Cependant, l'erreur de diagnostic quasi générale sur la situation économique, la réticence à débattre de questions engageant des conceptions divergentes, par exemple sur la place du travail dans notre société, l'incapacité de l'État à affronter les partenaires sociaux, renforcent l'urgence politique d'une réponse même minimale à une situation qui ne cesse de se dégrader. Autant d'éléments qui éclairent les nouvelles sollicitations que le pouvoir politique adresse à l'assistance. Mais si cette dernière apparaît encore une fois comme la réponse la plus rapide et la plus facile à mettre en œuvre, elle n'est plus, dès lors, un instrument d'arbitrage politique d'intérêts divergents visant à maintenir l'utopie égalitaire comme horizon commun. De médiation politique, l'assistance devient un simple élément de résistance conjoncturelle, momentanée 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 (5). 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 qui commence au début des années 1980 est caractérisée par le ralliement des grandes familles politiques au néolibéralisme ; elle réactive le mouvement paradoxal de dénonciation et de requête simultanées adressées à l'assistance.

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

(4) La philosophie de Michel Foucault a inspiré divers mouvements sociaux (Groupe d'Information Prisons, G I Asiles) de critique et de défiance à l'égard de l'État.

(5) Il est très difficile de chiffrer l'augmentation générale de l'assistance, d'une part, à cause de la dispersion des informations entre les différents organismes gestionnaires et, d'autre part, à cause de la pluralité d'entrées retenues (bénéficiaires, masses budgétaires...) qui livre des statistiques peu homogènes. Cependant, de la fin des années 1970 à 1995, une progression de 40 % des bénéficiaires des minima sociaux semble attestée (CERC-Association, 1997).

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. S'il existe, en effet, un droit à l'assistance, justifié par un état de besoin qui pourrait hypothéquer la liberté individuelle – ce qui justifie l'aide unilatérale –, il existe également un devoir pour chaque individu de participer à l'effort collectif par son travail. Si l'assistance est une obligation de la société elle-même, l'assisté n'en est pas pour autant exempté d'obligations en retour. 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"* » (6). Deux siècles plus tard, outre sa valorisation récurrente induite par un chômage massif, le travail se voit conférer un rôle exorbitant de facteur de bonheur individuel, de liberté et d'épanouissement personnels. Par contrecoup, cette célébration accroît la culpabilité de ceux qui en sont privés.

Une nouvelle appréhension du concept de « dignité »

Ainsi, au fil des ans, l'insertion va se construire comme le nouveau référentiel de ces politiques qui se veulent résolument non-assistantielles (Eme, 2005). L'insertion est la tentative d'introduction dans la relation d'assistance d'une possibilité de réciprocité en plaçant le bénéficiaire en situation de travail. Établir ainsi une connexion entre l'assistance et l'emploi, c'est tenter de reconstruire, de refonder la balance des droits et des devoirs grâce à laquelle l'individu retrouvera une dignité perdue et donc un statut de citoyen. Dans cette perspective, au fur et à mesure des textes promulgués, l'assistance acquiert un statut de véritable repoussoir. 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 affaire à l'individu "libre" mais à l'individu qui appartient à l'humanité* » (Edelman, 1999:32).

Un glissement s'opère ainsi dans l'appréhension même de la dignité. Définie pendant les Trente Glorieuses comme une « qualité attachée à la personne humaine », un droit que toute personne peut opposer à des tiers, à la collectivité, au nom du respect qui lui est dû, la dignité est de plus en plus conçue comme une « qualité opposable à l'homme par des tiers ». La première conception repose sur le principe d'égalité selon lequel tous les citoyens ont droit à la protection inhérente à la dignité. La collectivité a le devoir de préserver la dignité de tout être humain et ce *devoir* légitime l'État social dans ses différentes interventions de politiques sociales. Dans le second cas, il existe 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 son propre égard est dans le même temps porteur de nuisance à l'égard du genre humain auquel il appartient. Ce glissement accompagne et légitime le retour du thème de l'« usurpateur ». Décliné selon les sensibilités politiques dans une rhétorique de plus ou moins grande responsabilisation et culpabilisation, ce dernier devient la nouvelle figure du mauvais pauvre. Ce « faux chômeur » ou « chômeur paresseux » qui « préfère » vivre aux crochets de la société que de travailler est désigné comme responsable de sa situation. De victime, il devient coupable.

Ce qui, en période de plein emploi, était articulé de façon relativement harmonieuse, à savoir droit à l'assistance et devoir de travailler, se transforme en opposition conflictuelle au fur et à mesure que le chômage augmente. Dès que l'état de besoin est explicitement produit par l'absence de travail, l'aide « gratuite ou passive » apportée aux sans-emploi non indemnisés devient illégitime. Source de tous les maux, elle mettrait la cohésion sociale en danger et priverait ses « bénéficiaires » de leur dignité.

Vers une injonction d'autonomie

Cette double réactivation de la critique de l'assistance et du devoir de travailler charge largement l'individu d'une série d'obligations, d'un devoir de dignité envers lui-même qu'il lui revient d'assurer. C'est dans les politiques de l'emploi que cette évolution vers l'autoprotection, articulée à un fort mouvement de responsabilisation individuelle, devient tout à fait explicite. Par « l'activation des dépenses », ces politiques visent à amener celui qui est aidé à se prendre en charge, à devenir auto-

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

nome. 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 (Bec, 2007). Or il est difficile de ne pas voir dans nombre de ces politiques promues au nom de la dignité humaine et refusant à ce titre toute « logique assistantielle », une assistance déguisée aussi menaçante pour la dignité du travailleur (7). 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 véhiculent un processus de réification de l'homme au travail.

Les rémunérations attachées à ces statuts sont sensiblement inférieures à la moyenne des rémunérations en vigueur et sont rarement en mesure d'articuler subordination et liberté, protection et salaire. La plupart des mesures des politiques de l'emploi – stages, contrats aidés... – sont à temps partiel et à durée limitée, produisant ainsi une nouvelle forme d'insécurité (Castel, 2003). Les statuts offerts sont la plupart du temps des statuts hybrides, situés dans un espace intermédiaire entre le travail et le chômage, de surcroît affectés d'une réduction des avantages et droits sociaux associés aux contrats de droit commun. Comment penser que ces statuts alternatifs et atypiques peuvent participer à l'intégration sociale et à la libération individuelle ? Comment penser qu'ils peuvent inscrire les bénéficiaires dans une protection et une économie des droits et des devoirs équivalentes à celles déjà en vigueur ? Le contrat sur lequel repose la quasi-totalité de ces mesures aggrave quant à lui cette stigmatisation. Financé en grande partie par l'État, ce contrat rompt la relation employeur-salarié en dissociant celui qui rémunère de celui qui emploie. Cette déconnexion ne peut que freiner la reconnaissance sociale du travail effectué. Quelle valeur, en effet, attribuer à un salarié quasiment gratuit pour son employeur et rémunéré par l'État ? Rien d'étonnant alors à ce qu'un salaire qui n'est pas l'achat d'une capacité de travail mais la compensation d'une certaine incapacité de travail, confirmée en cela par la disparition de toute référence à une utilité sociale au bénéfice d'une simple utilité individuelle, soit un handicap majeur à l'intégration, voire un facteur de marginalisation. Un tel effet de marquage pouvant disqualifier les béné-

ficiaires sortant de ces dispositifs est confirmé par plusieurs études (Aucouturier, 1994). Est ainsi à l'œuvre un processus d'invalidation du message que les politiques de l'emploi sont censées porter et transmettre : reconnaître comme essentiel ce que l'assistance justement dénierait à l'individu assisté, l'utilité sociale comme vecteur d'inscription individuelle dans l'économie démocratique des droits et des devoirs. Construites à l'écart des politiques économiques sur lesquelles elles n'ont pas de prise, financées par l'impôt, ces interventions ont bien du mal à masquer leur dimension assistantielle de gestion de groupes cibles.

L'assistance, symptôme de l'ambition démocratique

Plusieurs points sont à retenir de ce retour rapide sur les mutations paradoxales de la politique d'assistance. Premièrement, il n'existe pas de nature de l'assistance qui serait responsable des effets stigmatisants de ce mode d'intervention sociale. Elle n'est pas, en tant que telle, porteuse de spécificités productrices d'effets pervers et d'inefficacité. Comme le montrent les fonctions qu'elle remplit dans les trois configurations politiques retenues, l'assistance est bien le produit d'une construction sociale élaborée à partir d'une représentation politique de ce qu'est ou devrait être une société démocratique. Dans une société tiraillée par des inégalités et des intérêts divergents, elle est tout à la fois expression de ces contradictions et instrument de régulation des tensions qui en découlent. Travail de compromis et de médiation, l'assistance traduit le dilemme fondateur de toute démocratie et donne à voir l'état de l'ambition démocratique. Car, si depuis un siècle, le recours que l'État adresse à l'assistance est en grande partie le résultat d'une stratégie d'évitement, dans le sens où la réponse assistantielle apportée est la réponse jugée la moins coûteuse économiquement et politiquement – elle est effectuée par défaut –, elle reste cependant un mode particulier d'acquittement de la dette collective. À ce titre, elle est une intervention fondamentalement politique qui instruit sur la place du politique dans la société, sur sa volonté, sa capacité à définir la balance des droits et des devoirs, c'est-à-dire à organiser la coexistence des dettes mutuelles du citoyen et de la société.

(7) Dans le cadre de cet article, il ne sera pas question de l'échec de ces interventions quant à leur objectif premier : inscrire dans le système productif les individus qui n'ont pas pu encore y entrer ou y réinscrire ceux qui en ont été rejetés. Cet échec est d'autant plus impressionnant que l'investissement financier de la part de l'État ne cesse d'augmenter. Selon le *Figaro-Économie* du 24 janvier 2007, le montant des aides publiques aux entreprises a été de 65 milliards d'euros en 2005 soit 4 % du PIB.

Références bibliographiques

- Aucouturier A.-L., 1994, *Panel et évaluation de la politique de l'emploi*, Cahier Travail et emploi, La Documentation française.
- Barthélémy J., 1910, *L'effort charitable de la Troisième République*, *Revue du droit public*, TXXVII:334-369.
- Bec C., 1998, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Belin, collection Socio-Histoires.
- Bec C., 2007, *De l'État social à l'État des droits de l'homme ?*, Presses universitaires de Rennes, collection Res Publica.
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil, collection La République des idées.
- CERC Association, 1997, « Minima sociaux », rapport.
- 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.), *Economica* :25-34.
- Eme B., 2005, « Sociologie des logiques d'insertion. Processus sociopolitiques et identités », thèse de doctorat de sociologie, institut des sciences politiques de Paris.
- *Esprit*, 1972, « **Pourquoi le travail social ?** », numéro spécial.
- Fouillée A., 1885, *La science sociale contemporaine*, Paris, Hachette (2^e édition).
- Gauchet M., 1989, *La Révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard.
- Hirschman A.-O., 1991, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard.
- Horne J., 2004, *Le Musée social. Aux origines de l'État-providence*, Paris, Belin.
- Laroque P., 1934, « *Politique sociale* », *L'homme nouveau*, n° 1.
- Laroque P., 1993, *Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, Paris, Édition du Comité d'histoire de la Sécurité sociale.
- Paulian L., 1893, *Le Paris qui mendie. Mal et remède*, Paris, Éditions Paul Ollendorff.
- Roesch G., 1958, *Les dépenses médicales en 1956*, *Consommation*, n° 3:87-98.

