

Les politiques d'assistance en France au second 20e siècle : de l'aide socio-sanitaire à la lutte contre les exclusions

Autor(en): **Brodiez-Dolino, Axelle**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **22 (2015)**

Heft 1: **Umverteilen = Redistribuer**

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-650776>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les politiques d'assistance en France au second 20e siècle

De l'aide socio-sanitaire à la lutte contre les exclusions

Axelle Brodiez-Dolino

En 1945, la France porte encore les marques des grandes phases qu'elle a traversées en matière d'assistance. Jusqu'à la Révolution française, l'aide aux pauvres relevait de l'initiative privée, principalement de nature religieuse (qu'elle émane d'individus ou d'organisations) – tandis que, comme dans nombre de pays occidentaux, une intervention coercitive et punitive de l'Etat s'était peu à peu mise en place.¹ La Révolution avait tenté, avec le Comité de mendicité, d'instaurer un droit à l'assistance, avorté faute de moyens. Dès lors, le 19e siècle a scellé un retour au libéralisme étatique, caractérisé par une non-intervention des pouvoirs publics, hors un regain de lutte contre la mendicité et le vagabondage.² Et l'aide aux pauvres de redevenir la prérogative des œuvres. C'est finalement la Troisième République laïque et anticléricale qui, dans la même veine que les lois scolaires, a peu à peu instauré à partir des années 1880 un droit à l'assistance, complémentaire de l'assurance elle aussi en gestation,³ et reposant principalement sur les lois de 1893 (aide médicale gratuite aux indigents), 1905 (assistance aux vieillards, infirmes et incurables) et 1913 (allocations aux femmes en couches et aux familles nombreuses).⁴

Cette assistance publique nouvelle, qui imprègne le premier 20e siècle, est mue tant par la volonté politique d'améliorer le sort des populations ouvrières fragilisées par la nouvelle économie industrielle et de les détourner des sirènes du catholicisme ou du socialisme, que par la volonté sanitaire et démographique de relancer la vigueur française face à l'Allemagne, et la volonté laïque de rabattre la religion sur la sphère privée en passant du «devoir de charité» au «droit à l'assistance».⁵ On ajoutera que, dans le projet républicain, l'assurance prend corrélativement une place croissante, consacrée par les lois de 1910 (retraites ouvrières et paysannes), 1928 et 1930 (assurances sociales), 1932 (allocations familiales) puis, en couronnement, l'ordonnance de 1945 (Sécurité sociale). Destinée à terme à remplacer l'assistance, elle n'y parviendra pourtant jamais. De même, face à ce projet républicain bien charpenté, les œuvres restent nécessaires, en raison tant de la faiblesse des allocations proposées que des nombreux publics qui restent toujours en marge des secours officiels – les associations caritatives apparaissant

même fortement revigorées durant la crise des années 1930, à laquelle l'Etat est incapable de faire face seul.

1945 s'ouvre donc sur cette stratification complexe qui relève de la *mixed economy of welfare*,⁶ compromis entre logique traditionnelle d'assistance charitable privée et nouvelle d'assistance publique laïque. Dès lors, comment l'assistance a-t-elle évolué en France depuis 1945? Quelles sont les logiques redistributives à l'œuvre? Qui les porte et pourquoi? Quels sont les impacts du retournement de contexte économique au milieu des années 1970? L'assistance peut-elle apparaître, face à l'assurance, comme une forme efficace de redistribution sociale? On soulignera d'emblée ici que le terme de «redistribution des richesses», auquel ce numéro invite à réfléchir, n'est pas utilisé par les différents acteurs, qui pensent plutôt en termes de «solidarité», de «charité», «d'assistance» ou «d'aide sociale» envers les plus démunis du corps social.

Trois temps se dégagent. De 1945 à 1956, au (long) sortir de la guerre, l'assistance française connaît un profond renouvellement dû aux difficultés du contexte, à la réactivité de nouvelles œuvres privées et, finalement, aux nouvelles initiatives de solidarité publique. Comme depuis les années 1880, la redistribution apparaît à visée principalement compensatoire, pour des personnes en situation de double vulnérabilité sanitaire et sociale – auparavant explicitement considérées comme de «bons pauvres». De 1956 à 1975, au cœur des «Trente glorieuses»,⁷ il ne s'agit plus tant de lutter contre la pauvreté que d'intégrer les diverses marges sociales: handicapés, immigrés, mal-logés, chômeurs, jeunes qu'on craint de voir basculer dans la délinquance, et même jusqu'au Tiers Monde dont on réalise le scandaleux dénuement au regard de la prospérité occidentale. La redistribution est alors à visée (ré)intégratrice. Enfin, depuis 1975 et l'entrée dans ce qu'on pourrait maintenant appeler les «Quarante piteuses»,⁸ les associations comme les politiques publiques oscillent entre pansement social d'urgence et traitement en profondeur, sur fond d'un important tournant, la loi sur le Revenu minimum d'insertion (RMI). L'aide sociale se fait à la fois plus préventive et curative, pour maintenir au cœur de la société les victimes des difficultés économiques.

Un paysage assistantiel en profond renouvellement (1945–1956)

En 1945, la France sort exsangue de six années de guerre, dont quatre d'occupation. Les organismes sont marqués par la durabilité des pénuries et du rationnement (qui durera jusqu'en 1949) et par un regain de la tuberculose, véritable «fléau social» pourtant pris à bras-le-corps par les politiques d'hygiène sociale de l'Entre-deux-guerres. A l'ampleur des réfugiés et déplacés s'ajoutent de façon plus structurelle, depuis la fin du 19^e siècle au moins, la grande pauvreté

des personnes âgées – souvent sans retraites et, avec l'urbanisation, de plus en plus sans structure familiale ou villageoise encadrante. Depuis toujours, celle des handicapés physiques, réduits à des aumônes publiques et privées de misère, et des handicapés mentaux, qui relèvent depuis la loi de 1838 de l'asile psychiatrique. Depuis la Grande Guerre enfin, une crise du logement croissante, devenue dramatique après des décennies de faibles constructions, les destructions de la Seconde Guerre mondiale et le nouveau *baby boom*. Or face à ce contexte social difficile, la rapidité de réaction des associations contraste avec la lenteur des pouvoirs publics.

Contrairement à l'Allemagne, où une certaine continuité prévaut dans le paysage associatif avec la perdurance de la Caritas et une forme de renaissance de l'*Innere Mission*, devenue en 1957 *Diakonisches Werk*, la France connaît en effet un radical renouveau. Les œuvres caritatives nées au 19^e siècle, ainsi chez les catholiques les Conférences de Saint-Vincent-de-Paul, les Petites sœurs des Pauvres ou des œuvres plus locales comme à Lyon, les Hospitaliers-veilleurs, et chez les protestants, les anciens diaconats de paroisse devenus Entraïdes, entrent dans un long – et souvent inexorable – déclin. Victimes de leurs conceptions très traditionnelles de la charité, de leur prosélytisme sous-jacent et de leur faible renouvellement des pratiques, elles s'effacent devant une nouvelle génération caritative elle aussi très largement de matrice religieuse, mais non prosélyte, prônant une approche plus horizontale que verticale de la charité et plus portée à la dénonciation publique des malheurs sociaux.

Dès 1945–1946 naissent ainsi trois grandes associations: le Secours catholique (Caritas France) d'une part, créé pour fédérer les initiatives charitables catholiques, qui devient rapidement une œuvre généraliste à part entière.⁹ Le Secours populaire parallèlement, son homologue communiste initialement créé en 1923, interdit sous le régime de Vichy, centré durant la Guerre froide sur la solidarité aux «victimes de la répression» et qui s'ouvre, dès la fin des années 1950, à l'apolitisme et aux victimes sociales sans discrimination.¹⁰ Les Petits frères des Pauvres aussi, pour l'aide aux personnes âgées. Puis, en 1949, naît Emmaüs, communautés de compagnons souvent désocialisés au service des familles sans-logis; et en 1961, par scission, ATD Quart Monde, association vouée à l'aide aux personnes en grande exclusion vivant dans les bidonvilles. Ces associations vont connaître durant les Trente glorieuses une importante croissance puis parvenir, à partir des années 1980, à prendre le tournant de la crise économique et sociale – ce qui fait d'elles les «ténors» du champ caritatif français actuel.

Comme la précédente génération, elles sont surtout mues par des chrétiens. Nombreux fondateurs sont des prêtres (Monseigneur Rodhain pour le Secours catholique, l'abbé Pierre pour Emmaüs, l'abbé Wresinski pour ATD) ou des laïcs fervents (ainsi Armand Marquiset, qui a prononcé les trois vœux d'obéissance,

de pauvreté et de chasteté, pour les Petits frères des Pauvres). A cet égard, seul le Secours populaire, de matrice communiste, fait réellement exception. On retrouverait cette caractéristique chez nombre de plus petites associations: l'abbé Alexandre Glasberg est fondateur en 1944 du Service des étrangers, devenu en 1960 Centre d'orientation sociale, et co-fondateur en 1971 de France Terre d'Asile,¹¹ tandis que Gabriel Rosset, qui lui aussi prononça les trois vœux, crée en 1950 à Lyon l'important Foyer Notre-Dame des Sans-Abri.

Face à la relative inaction de l'Etat, ces chrétiens prennent l'urgence sociale en main. Ils tentent de répondre aux nouveaux besoins, inventent de nouvelles formes d'action, passent du «faire pour» au «faire avec».¹² Ils dénoncent l'ampleur des besoins sociaux – les grandes campagnes thématiques du Secours catholique entre 1947 et 1952, puis l'appel de l'abbé Pierre en février 1954, marqueront durablement la société civile française –, organisent des collectes massives et revendiquent expérimenter des solutions innovantes que pourrait ensuite reprendre l'Etat: «La charité d'aujourd'hui, c'est la politique de demain.»¹³

Cette redistribution des richesses reste toutefois modérée, consistant à sensibiliser aux misères les plus criantes et à collecter des fonds pour y remédier. Aucune remise en cause structurelle n'est (encore) prônée. Certes les membres du Secours populaire, organisation de masse du Parti communiste, épousent tout bas les positions du parti matriciel, mais sont dans les discours bien davantage préoccupés de «lutte contre la répression» politique de la Guerre froide. Et quand l'association commencera, à la fin des années 1950, son ouverture humanitaire, elle évitera stratégiquement toute question politique. Tandis qu'Emmaüs ou les Petits frères des Pauvres ne revendiquent pas de grands changements macro-économiques, mais des politiques sectorielles permettant d'améliorer les conditions de vie des plus démunis, respectivement mal-logés et personnes âgées.

La réaction des pouvoirs publics apparaît plus lente. Car l'Etat est alors centré sur la reconstruction, la Sécurité sociale (donc non sur la minorité de pauvres, mais sur la majorité de travailleurs) et les guerres coloniales: l'entrée dans une nouvelle ère de prospérité devra faire le reste. «L'homme fort» de la protection sociale française est alors Pierre Laroque, «père de la Sécurité sociale»: spécialisé durant l'Entre-deux-guerres dans les assurances sociales par son poste au ministère du Travail, résistant gaulliste durant la Seconde Guerre mondiale, il devient en 1944 directeur général de la Sécurité sociale. Comme président de la Caisse nationale de Sécurité sociale, il présidera la grande étude sur la vieillesse aboutissant en 1962 au rapport qui portera son nom.

La politique française étant alors centrée sur la logique assurantielle, les mesures relevant de l'assistance, considérée comme surannée,¹⁴ restent timides. D'abord, une revalorisation régulière des pensions, pour tenter – sans grand succès – de suivre l'inflation galopante. Ensuite, un élargissement progressif, à partir de

1948, des personnes âgées bénéficiaires,¹⁵ jusqu'à l'harmonisation du fameux «minimum vieillesse» par la loi du 30 juin 1956, dont bénéficient alors rien moins que 90 pour cent des plus de 65 ans. Enfin, la loi du 2 août 1949 instituant une protection sociale spécifique pour aveugles et grands infirmes de plus de 15 ans sans pension. Ce n'est que par le décret du 29 novembre 1953, dont les modalités de fonctionnement et les allocations afférentes sont précisées en juin et novembre 1954, que «l'assistance» devient «aide sociale» pour être moins stigmatisante, et que le système est entièrement refondu et rationalisé.

Cette politique assistantielle des années post-conflit apparaît avant tout compensatoire. Comme depuis les années 1880, elle cible principalement les personnes âgées et, dans une moindre mesure, les handicapés, archétypes des traditionnels «bons pauvres» incapables de travailler en raison de leur état de santé. Elle vise à «réparer une injustice, car y a-t-il de sort plus cruel que celui du vieillard condamné à la misère, après toute une vie de travail? [...] C'est le travail de chaque jour de ces hommes aux tempes blanchies, de ces femmes dont le sourire illumine encore les rides, qui ont fait la France d'aujourd'hui. Ce sont eux qui ont maintenu la Nation au travers des vicissitudes de deux guerres, ce sont eux qui vous ont transmis le flambeau.»¹⁶ Au travail fourni durant une vie de labeur, et encore trop peu récompensé par de dignes retraites alors même que la prospérité gagne le pays, doit répondre la solidarité nationale. De même pour les handicapés pauvres, qui ne sauraient être accusés de paresse. Il en va d'une redistribution des richesses quasi-éthique, une justice sociale qui fait consensus.

Cette assistance publique reste toutefois ténue. Faible pour les handicapés, elle consiste certes pour les personnes âgées en revalorisations et élargissements des allocations, mais leur niveau de vie ne remontera réellement qu'à partir des années 1960, avec l'arrivée des pensions de retraite à taux plein. Dans l'intervalle, les pouvoirs publics se reposent largement sur l'initiative privée, la soutenant au besoin – ainsi par la création en 1951, par arrêté du ministère de la Santé publique et de la Population, de la «Journée des vieillards». Gérée par un comité national d'entente composé des principales associations œuvrant en faveur des personnes âgées, et concrètement organisée au plan local par les militants associatifs bénévoles acceptant d'y contribuer, cette journée consiste en une vaste quête, les fonds récoltés étant ensuite répartis entre associations participantes. Elle est coordonnée par l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS), créée en 1947 par les œuvres privées chrétiennes pour faire face à l'effondrement des dons et à la création de la Sécurité sociale, et peser sur les nouvelles politiques publiques. Une journée similaire existe également pour les aveugles, et une autre pour les paralysés et infirmes civils – en 1968, elles rapportent respectivement 3,6, 3,1 et 6 millions

de francs (soit respectivement 4,3, 3,6 et 7,3 millions d'euros constants de 2013: des sommes non négligeables mais, réparties sur l'ensemble de la France, bien trop faibles pour envisager des évolutions d'envergure).

On voit donc bien comment, entre 1945 et 1956, l'effort public français de redistribution des richesses par l'assistance reste modéré. Dans un contexte de renouveau et de reconstruction post-conflit, les pouvoirs publics misent bien davantage sur l'assurance, perçue comme pouvant à terme résoudre les maux à leur racine (santé, travail, retraite, allocations familiales, et cetera), que sur l'assistance, dévalorisée pour sa fonction plus palliative que curative. Cette dernière se limite dès lors à des mesures ponctuelles, dilatoires, et à un appui distant aux œuvres qui connaissent elles une phase importante de renouveau et se forgent une fonction politique.

Les Trente glorieuses ou la réintégration des marges

Après s'être durant trois quarts de siècle centrée sur les publics en situation de double vulnérabilité sanitaire et sociale, anciens «bons pauvres» de l'Ancien Régime, la politique de solidarité nationale opère durant les Trente glorieuses principalement en direction des «marges» de la société, traitées non pas tant dans une perspective de rattrapage économique que, selon les termes de l'époque, de «réadaptation» ou de «déségrégation».

Révéléateur est à cet égard l'ouvrage à succès publié en 1974 par René Lenoir, tout nouveau secrétaire d'Etat à l'Action sociale, intitulé *Les Exclus. Un Français sur dix*. Si le titre fera date, le terme «d'exclusion» est en fait très peu employé par l'auteur, qui traite avant tout de ceux qu'il appelle «inadaptés», «marginiaux» ou «asociaux»: «Dire qu'une personne est inadaptée, marginale ou asociale, c'est constater simplement que, dans la société industrielle et urbanisée de la fin du 20e siècle, cette personne, en raison d'une infirmité physique ou mentale, de son comportement psychologique ou de son absence de formation, est incapable de pourvoir à ses besoins, ou exige des soins constants, ou représente un danger pour autrui, ou se trouve ségréguée.»¹⁷ Il inclut pêle-mêle handicapés physiques et mentaux, personnes âgées invalides, drogués, jeunes fugueurs ou encore délinquants. Ce mélange qui étonne aujourd'hui reflète pourtant, au moins pour une part, les conceptions d'alors: dans une société de pleine prospérité, qui se veut intégratrice par le progrès social, économique et l'éducation, «un Français sur dix» resterait encore en marge, que cette marginalité soit subie ou choisie.

Ces marges sont donc des plus diverses. Elles sont composées, d'une part, des jeunes en direction desquels se développent deux nouveaux volets du travail social, l'éducation spécialisée (dès 1945, pour les jeunes «difficiles» et/ou «en

difficulté»), puis l'animation socio-culturelle (à partir des années 1960, pour tous). Elles comprennent d'autre part les handicapés physiques et mentaux, que font peu à peu reconnaître comme «problème public»¹⁸ les parents concernés en s'organisant en associations,¹⁹ en développant les foyers de vie et de travail, puis en obtenant enfin reconnaissance par la loi d'orientation de 1975, ainsi qu'une pension spécifique plus conséquente dite «allocation adulte handicapé». Mais elles englobent aussi les immigrés, dont le nombre croît considérablement avec l'appel d'air économique, et en direction desquels se développent les politiques de résorption des bidonvilles,²⁰ la création de foyers, de «cités de transit» et un accompagnement social spécifique visant à une meilleure intégration. Autant de «problèmes publics» en faveur desquels l'action est indissociablement publique et privée, les associations jouant comme souvent un rôle moteur dans leur reconnaissance (fonction amont) puis dans la mise en œuvre des dispositifs publics de terrain (fonction avale).

C'est dans ce cadre encore que l'on pourrait situer, en décembre 1958, la première grande loi française en matière de chômage, dont la compensation financière avait jusqu'alors été largement laissée à l'initiative des communes²¹ – car hors zones économiquement sinistrées, en cette période de prospérité où il est aisé de trouver du travail, nombre de chômeurs relèvent vraisemblablement de formes «d'inadaptation sociale». Cette loi est toutefois lente à entrer en vigueur, et très incomplète, laissant encore au milieu des années 1960 plus de la moitié des chômeurs sans aucune aide.²²

La prospérité des finances publiques, l'assise de la logique assurantielle qui touche désormais le plus grand nombre, le poids important du Parti communiste, la politisation croissante de la société et la gauchisation de nombreuses associations²³ sont autant de facteurs expliquant l'élargissement des publics touchés par l'action sociale. Il ne s'agit désormais plus tant de compenser les services passés rendus à la nation par ceux qui en ont été au cœur que d'intégrer les marges, qu'elles soient au service de l'économie présente (immigrés), incapables par leur état sanitaire d'y contribuer (handicapés), ou susceptibles de déstabiliser le corps social (jeunes, chômeurs). La pauvreté devenant de plus en plus inacceptable dans une société d'opulence et de consommation, les inégalités sociales sont aussi peu à peu transmuées en enjeu politique (immigrés, femmes, handicapés, et cetera).

L'arrivée d'une nouvelle génération de hauts fonctionnaires symbolise autant qu'elle accélère cette évolution. René Lenoir, auteur des *Exclus*, devient, comme l'a souligné Frédéric Viguière dans sa thèse, le nouvel «homme fort» de la protection sociale française des années 1970.²⁴ Directeur général de l'Action sociale au ministère de la Santé publique et de la Sécurité sociale de 1970 à 1974, administrateur de la Fondation de France de 1971 à 1974,

puis secrétaire d'Etat en charge de l'Action sociale auprès du ministre de la Santé, il est rédacteur pour le gouvernement des importantes lois sociales de 1974–1975 sur la réforme des centres médico-sociaux et sur le handicap. A la génération Laroque, centrée sur l'assurance, succéderait plus globalement une nouvelle génération de hauts fonctionnaires soucieux d'action sociale.²⁵ René Lenoir se montre aussi plus proche des milieux associatifs, et convaincu qu'il revient à l'Etat d'encourager une société civile forte; il deviendra, à sa retraite, président de l'UNIOPSS.

Quel est le résultat, en termes de redistribution des richesses, de cette politique de prospérité et d'intégration? Incontestablement, la France s'est, durant les Trente glorieuses, couverte d'un tissu d'infrastructures et de professionnels du travail social. Les bidonvilles ont été quasiment résorbés. Les personnes âgées sont massivement sorties de la pauvreté et commencent à bénéficier, en sus des hospices très décriés, d'aides à domicile. La vie quotidienne des handicapés s'améliore peu à peu. Le chômage est contenu par la prospérité économique. Assistance et assurance se conjuguent donc pour offrir des filets de sécurité désormais solides aux couches moyennes et précaires. Le traitement sur série longue des chiffres produits par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) montre une augmentation continue des sommes consacrées aux prestations d'aide sociale: en millions d'euros constants de 2013 (soit lissés de l'inflation, forte à l'époque et qui sinon biaise les chiffres), entre 1955 et 1975, l'aide sociale aux personnes âgées passe de 348 millions à 1,7 milliard, et aux handicapés, de 504 millions à 1,2 milliard. Tandis que sur la même période, la hausse du nombre d'allocataires apparaît bien plus mesurée, passant respectivement de 129 à 240 millions de personnes âgées et de 278 à 374 millions de handicapés. Soit, au final, des prestations fortement croissantes par individu en difficulté. On manque malheureusement de chiffres sériels mesurant pour cette époque la structure des inégalités sociales et la pauvreté autrement que par le nombre de personnes couvertes par l'assistance.

Rapportée au Produit intérieur brut (PIB), ces sommes restent toutefois infimes: tandis que l'ensemble des dépenses de prestations sociales et services sociaux, assurantielles comprises, représentent en 1981 25 pour cent du PIB (on manque de chiffres pour les années antérieures), les sommes consacrées à l'assistance ne sont alors que de 0,6 pour cent du PIB en 1975 – et encore la moitié est-elle consacrée à l'aide à l'enfance... La logique assurantielle domine donc de façon plus qu'écrasante la logique assistantielle, qui n'a elle pas vocation à soutenir le plus grand nombre mais à redistribuer des sommes minimales permettant de maintenir hors de l'eau les plus en difficulté, ceux que le marché du travail ne parvient pas – ou plus – à faire survivre.

Les «Quarante piteuses» entre pansement social et visées curatives

Le renversement de contexte économique à partir du milieu des années 1970 change à nouveau la donne. Provoquant un «ébranlement massif de la condition salariale», la (re)«constitution d'une «périphérie précaire» et une «déstabilisation des stables», il se caractérise notamment par le passage d'un chômage résiduel à un chômage structurellement élevé, et de la norme de l'emploi stable à taux plein au développement massif des emplois précaires.²⁶ Au plan qualitatif, alors que les principaux pauvres et précaires des Trente glorieuses étaient principalement des personnes âgées, des handicapés et des travailleurs immigrés, les nouveaux publics en difficulté, baptisés en 1984 «nouveaux pauvres», sont de plus en plus des familles monoparentales, des jeunes sans qualification professionnelle et ne trouvant à s'insérer sur le marché du travail, des chômeurs de longue durée, voire d'anciens cadres licenciés. Dès lors, c'est toute la politique sociale qui doit être à nouveau repensée.

Dans un premier temps, du début des années 1980 à 1988, associations et pouvoirs publics mettent en place une logique d'urgence, (re)distributive et palliative: réactivation des distributions alimentaires et vestimentaires, développement des centres d'hébergement d'urgence, aides au paiement de l'électricité et du loyer, et cetera. En 1983–1984, le gouvernement – premier gouvernement socialiste de la Cinquième République – fait voter les premiers «plans pauvreté-précarité», qui octroient aux associations des sommes considérables pour faire face à l'urgence sociale. En bénéficient principalement les associations existantes, pour certaines dynamiques – ainsi le Secours catholique, Emmaüs ou le Secours populaire – et qui pour d'autres vivaient et se trouvent relancées par cette nouvelle demande étatique adaptée à leurs compétences – ainsi les Entraides protestantes, le Centre d'action sociale protestant ou la Société de Saint-Vincent-de-Paul. Parallèlement, de nouvelles associations se créent, parmi lesquelles les Banques alimentaires en 1984 sur le modèle américain, les Restaurants du cœur en 1985, ou la Mission France de Médecins du Monde en 1986. Cette logique d'urgence perdure toujours: à la création en 1993 du Samusocial de Paris,²⁷ consacré aux personnes sans domicile fixe, font pendant des bilans associatifs exponentiels de distributions alimentaires et vestimentaires.

Dès lors, la *mixed economy of welfare* française devient de plus en plus dense et inextricable: constituée d'un écheveau d'aides sociales légales et facultatives, locales, départementales et nationales, elle est indissociablement financée par des prestations légales, des subventions publiques aux associations et des dons privés – lesquels font l'objet de crédits d'impôts croissants, donc sont en fait pour une majeure partie financés sur les fonds publics. S'ajoutent des délégations croissantes de service public aux associations, sous forme de subventions mais

aussi, de plus en plus, de conventions fortement contraignantes. Dès lors, la frontière entre assistance publique et privée devient extrêmement ténue. Mais si «l'assistanat» devient de plus en plus décrié par certains partis de droite, populiste ou modérée, cette *mixed economy of welfare* reste elle populaire, et les associations ont plus que jamais, depuis les années 1980, le vent en poupe. D'autant qu'avec l'installation de la crise, associations et pouvoirs publics cherchent depuis la fin des années 1980, tant séparément que de concert, de nouvelles solutions. L'une des plus importantes mesures est le vote en décembre 1988 du Revenu minimum d'insertion (RMI). Porté par le monde associatif, et plus particulièrement par l'association ATD Quart Monde (dont le fondateur, Joseph Wresinski, avait en 1979 décroché, pour la première fois dans l'histoire du monde caritatif, un siège au Conseil économique et social de France, et dont la présidente, Geneviève Anthonioz-de Gaulle, n'est rien moins que l'épouse d'un haut fonctionnaire et la nièce du célèbre général), il découle du «rapport Wresinski» sur la «grande pauvreté et précarité économique et sociale» voté par le Conseil économique et social en février 1987.

A l'échelle de l'histoire de la protection sociale française, le RMI est un tournant fondamental. Première loi dont le monde caritatif soit réellement à l'origine, et voté à la quasi-unanimité des parlementaires, il s'adresse, contrairement aux précédents dispositifs, «à des personnes d'âge actif qui tirent normalement leur revenu d'une activité professionnelle».²⁸ Si certes, aux 19^e et 20^e siècles, plusieurs mesures avaient également concerné ces actifs, sous forme notamment de menus travaux relevant de l'utilité collective, «c'est l'offre de postes qui définissait l'importance de la population protégée, avec ce que ce principe pouvait avoir de contingent et d'inégalitaire selon la capacité (et la volonté) des collectivités locales (ainsi que des associations qui en étaient souvent le relais) d'en développer le nombre».²⁹ Désormais le dispositif relève de l'Etat, qui en est le garant. Son coût financier incombe d'abord à l'Etat, via l'impôt – et en particulier, en 1988, la restauration de l'impôt sur la fortune – puis, à partir de 2003, aux départements. Il est un «droit au revenu» et «posé comme tel».³⁰ Enfin, il est un droit non dégressif et sans durée maximale. Sa fonction principale est donc de couvrir les millions de chômeurs qui seraient sinon restés sans allocation.

Son succès est immédiat: près de 400'000 bénéficiaires dès 1989, 600'000 en 1991, 800'000 en 1993 plus d'un million à partir de 1996. En 2008, le RMI est remplacé par le Revenu de solidarité active (RSA), qui compte aujourd'hui 2,3 millions d'allocataires. Alors que les conditions d'indemnisation du chômage se durcissent considérablement depuis les années 1990, le RMI-RSA est bien un tournant majeur, un siècle après les premières grandes lois sociales républicaines, dans la redistribution des richesses en France. Abolissant la séculaire dichotomie entre «bons» et «mauvais» pauvres – les premiers, reconnus incapables de tra-

vailler en raison de leur vulnérabilité sanitaire, et les seconds, adultes valides, sommés de se mettre au travail et taxés de fainéantise le cas échéant –, il scelle finalement la reconnaissance démocratique et légale que le chômage moderne, pourtant connu et reconnu depuis la fin du 19^e siècle,³¹ n'est pas tant choisi que subi, et requiert donc l'aide de la société. De fait, on compte en France, au milieu des années 1990, plus de 10 pour cent de chômeurs.

Les gouvernements de gauche au pouvoir dans les années 1990 prolongent cette reconnaissance de l'assistance comme mesure législative nécessaire, et d'un même mouvement le traitement préventivo-curatif de la pauvreté-précarité. On notera en particulier en 1998 la loi de lutte contre les exclusions (dont l'association ATD Quart Monde est, à nouveau, l'un des principaux moteurs), l'instauration en 1999 de la Couverture maladie universelle puis en 2000 de l'Aide médicale d'Etat. De leur côté, les associations développent parallèlement l'accès aux droits et le traitement multiforme des causes et conséquences de la pauvreté: alphabétisation, accès aux soins, à la culture, aux loisirs, formation professionnelle, structures d'insertion par le travail, accompagnement au logement, et cetera. Lutter contre les causes de la pauvreté doit permettre d'en briser le cercle vicieux.

Cette synchronisation des agendas associatifs et politiques est largement due au travail de concert qui s'élabore dans une multitude d'arènes: commission pauvreté-précarité de l'UNIOPSS, FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, créée en 1956), CNLE (Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, créé en 1988 en accompagnement de la loi sur le RMI), ONPES (Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, créé en 1998 corrélativement à la loi de lutte contre les exclusions). Les associations y sont d'autant plus légitimes que leur connaissance scientifique s'intensifie: il n'est que de citer le travail d'enquête et d'écriture mené par ATD, les enquêtes annuelles du Secours catholique ou le rapport annuel de la Fondation abbé Pierre sur le (mal-)logement des défavorisés. Ce qui n'empêche pas leur parole de rester politique, et si besoin dénonciatrice: il faut continuer à se faire, selon le mot de l'abbé Pierre, «la voix des sans-voix, car le pouvoir est aveugle et la misère est muette».

Cette aide sociale reste toutefois un tonneau des Danaïdes qu'aucun gouvernement ne semble parvenir à combler. En 2010, le taux de pauvreté en France à 60 pour cent du revenu médian était de 14,1 pour cent; soit, en dépit de petites évolutions micro-cycliques, des chiffres étonnamment stables depuis le milieu des années 1970 (alors 14,2 pour cent).³² Pourtant, dans l'intervalle, le pourcentage de bénéficiaires de l'aide sociale et les sommes consacrées au regard du PIB ont globalement doublé: en 2012, le pays comptait 3,837 millions de bénéficiaires des divers minima sociaux, soit 6 pour cent de la population (contre

1,9 million de bénéficiaires en 1975, soit 3,6 pour cent de la population); ce qui représentait alors pour les départements 27,75 milliards d'euros de dépenses d'aides sociales, et 1,3 pour cent du PIB (contre, on l'a vu, 0,6 pour cent du PIB en 1975).³³

Conclusion

Reprendre la problématique de la redistribution des richesses au prisme de l'assistance/aide sociale depuis 1945 invite à souligner plusieurs points.

Dans la continuité de l'assistance républicaine forgée à partir des années 1880, la France, jusqu'à la grande loi de 1988 sur le Revenu minimum d'insertion, s'est refusée à poser un «principe général du droit à l'assistance pour tout indigent, quel qu'il soit».³⁴ Dès lors, après une période d'un demi-millénaire (16e–19e siècles) où la charité privée dominait d'un côté, épaulant un Etat coercitif envers ses pauvres de l'autre, l'assistance publique a consisté en un progressif élargissement, reposant sur une volonté à la fois d'universalisation et de spécification des publics. Comme nous l'avons souligné ailleurs, «la chronologie des catégories assistées dessine la conjonction de problématiques sociales constatées et de priorités politiques assumées».³⁵

En France, cette conjonction doit beaucoup au monde caritatif. Après avoir porté l'essentiel de l'assistance jusqu'à la fin du 19e siècle, il reste au 20e siècle extrêmement puissant sur le terrain, tout en se recomposant. La nouvelle génération apparue depuis 1945 se dote en particulier d'une importante fonction d'analyse et tribunitienne, qui lui confère *in fine* un rôle de premier plan dans les évolutions législatives.

Concomitamment, l'Etat oscille entre logique assistantielle, nécessaire pour tisser des filets d'urgence aux plus démunis, et assurantielle, qui paraît plus saine. Car si l'assistance peut apparaître comme un tonneau des Danaïdes, l'assurance est elle censée s'autofinancer par les cotisations des membres – dit autrement, elle fonctionne par redistribution des richesses interne au système, entre cotisants ou par effet-retour sur un même cotisant. La durabilité de la crise économique, l'important taux de chômage et l'accroissement des dépenses sociales d'un côté, le vieillissement démographique post-*baby-boom* et l'accroissement des dépenses de santé de l'autre, montrent pourtant bien, avec en France l'archétypal «trou de la Sécu» et les divers réajustements des retraites, combien la logique assurantielle s'avère elle aussi précaire. Dès lors, bien qu'incommensurablement moindre en termes de budget, l'assistance reste nécessaire à la survie des plus démunis, qui sortent de la logique assurantielle ou n'y sont jamais entrés.

118 Car la chronologie redistributive est aussi, sans surprise, profondément tributaire

du contexte économique. Les moments de crise voient d'abord des mesures palliatives, d'urgence, destinées au plus grand nombre. La prospérité permet elle de cibler des publics jusqu'alors laissés en marge. Tandis que l'ancrage dans la crise conduit à l'adoption de mesures plus complexes, à visée également préventive et curative, pour tenter d'agir également en amont et en aval des difficultés. Au final, seule la période 1945–1975 aura réellement vu des ambitions de niveler les inégalités, via l'apogée du système assurantiel (Sécurité sociale) et du Parti communiste, l'importance des partis socialistes, l'important effort de réintégration des marges sociales et la prospérité économique censée abolir la pauvreté. Avant 1945, comme depuis 1975, l'heure n'est pas/plus aux grands espoirs de changement des structures sociales, mais à l'assistance censée non pas tant faire (re)venir les plus démunis au cœur du corps social, que simplement les empêcher de tomber plus bas. C'est à la fois beaucoup, et bien peu.

Notes

- 1 Voir notamment les incontournables: Bronislaw Geremek, *La Potence et la pitié. L'Europe des pauvres du Moyen Age à nos jours*, Paris 1987; Jean-Pierre Gutton, *La société et les pauvres. L'exemple de la généralité de Lyon (1534–1789)*, Paris 1971.
- 2 André Gueslin, *D'ailleurs et de nulle part. Mendiants vagabonds, clochards, SDF en France depuis le Moyen Age*, Paris 2013; Jean-François Wagniar, *Le vagabond à la fin du 19e siècle*, Paris 1999.
- 3 Didier Renard, «Assistance et assurance dans la constitution des systèmes de protection sociale française», *Genèses* 18 (1992), 30–46.
- 4 Axelle Brodiez-Dolino, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris 2013.
- 5 Jean Juéry, *L'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables et la loi du 14 juillet 1905*, Paris 1906, 6 s.
- 6 Sheila B. Kamerman, «The New Mixed Economy of Welfare: Public and Private», *Social Work* 28/1 (1983), 5–10; Bernard Harris, Paul Bridgen, «The Mixed Economy of Welfare and the Historiography of Welfare Provision», in Bernard Harris, Paul Bridgen (éd.), *Charity and Mutual Aid in Europe and North America since 1800*, New York 2007, 1–18.
- 7 Jean Fourastié, *Les Trente glorieuses ou la Révolution invisible, 1946–1975*, Paris 1979.
- 8 En référence à l'ouvrage de Nicolas Baverez, qui lui-même se réfère à Fourastié (voir note 7).
- 9 Luc Dubrulle, *Mgr Rodhain et le Secours catholique: une figure sociale de la charité*, Paris 2008.
- 10 Axelle Brodiez, *Le Secours populaire français, 1945–2000. Du communisme à l'humanitaire*, Paris 2006.
- 11 Axelle Brodiez-Dolino, «Alexandre Glasberg, fondateur associatif: une vie au service des étrangers et internés», in Christian Sorrel (éd.), *Alexandre Glasberg (1902–1981). Prêtre, résistant, militant*, (Chrétiens et Sociétés, Documents et Mémoires 19), Lyon 2013, 71–87.
- 12 Etienne Fouilloux, «Le devoir de charité», in Jean-Marie Mayeur et al. (éd.), *Histoire du christianisme*, vol. 12, Paris 1990, 218–221.
- 13 Phrase de l'abbé Jean Rodhain, fondateur et dirigeant du Secours catholique de 1945 à sa mort en 1977, citée par Dubrulle (voir note 9), 418.

- 14 Colette Bec, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des 19e et 20e siècles*, Paris 1998.
- 15 Cf. Hélène Chaput, Katia Julienne, Michèle Lelièvre, «L'aide à la vieillesse pauvre: la construction du minimum vieillesse», *Revue Française des Affaires Sociales* 1 (2007), 57–83.
- 16 Allocution radiodiffusée du ministre de la Santé publique et de la Population, M. Paul Coste-Floret, pour soutenir la journée nationale des Vieillards d'octobre 1953, reprise par le journal de l'UNIOPSS, *L'Union sociale* 30 (1953), 26.
- 17 René Lenoir, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris 1974, 10.
- 18 Joseph Gusfield, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*, Paris 2009.
- 19 Cf. Catherine Barral et al. (éd.), *L'institution du handicap. Le rôle des associations*, Rennes 2000.
- 20 Marie-Claude Blanc-Chaléard, *Des bidonvilles à la ville. Migrants des Trente glorieuses et résorptions en région parisienne*, thèse d'habilitation, Paris 2008.
- 21 Christine Daniel, Carole Tuchsirer, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris 1999.
- 22 Ibid.; cf. également Frédéric Viguier, *La cause des pauvres. Mobilisations humanitaires et transformations de l'Etat social en France (1945–2010)*, thèse, EHESS 2010.
- 23 Nous nous permettons de renvoyer à Axelle Brodiez, «Les trois âges du conflit associatif. Emmaüs et les associations de solidarité françaises depuis 1945», *La Vie des idées*, 22. 11. 2011; «Circulations et recompositions des espaces du politique dans les ONG: le cas d'Emmaüs», *Politique et sociétés* 28/1 (2009), 91–109.
- 24 Viguier (voir note 22).
- 25 Ibid., 332 s.
- 26 Robert Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris 1999; 13, 661.
- 27 Sur cette organisation, cf. notamment Daniel Cefaï, Edouard Gardella, *L'urgence sociale en action. Ethnologie du Samusocial de Paris*, Paris 2011.
- 28 Bertrand Fragonard, «Préface», in Michèle Lelièvre, Emmanuelle Nauze-Fichet (éd.), *RMI, l'état des lieux (1988–2008)*, Paris 2008, 9.
- 29 Ibid.
- 30 Ibid., 10.
- 31 Christian Topalov, *La naissance du chômeur, 1880–1910*, Paris 1994.
- 32 Chiffres de l'INSEE disponibles sur <http://www.insee.fr>.
- 33 Ibid.
- 34 Juéry (voir note 5), 6 s.
- 35 Axelle Brodiez-Dolino, «Entre social et sanitaire: les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au 20e siècle», *Le Mouvement social* 242 (2013), 9–29.

Zusammenfassung

Die Fürsorge in Frankreich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Von der sozial-gesundheitlichen Hilfe zum Kampf gegen soziale Ausgrenzungen

Im Dienst der individuellen Existenzsicherung und des Fortbestands des sozialen Zusammenhaltes ist die Fürsorge – zusammen mit der Sozialversicherung – der wichtigste Modus der Umverteilung von Reichtum. Nachdem sie in Frankreich vom Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert von privaten karitativen Werken monopolisiert worden war, wurde die Fürsorge ab den 1880er-Jahren vom republikanischen Staat übernommen. Dieser verankerte allerdings, im Bewusstsein seiner Grenzen und wenig erpicht ein allgemeines Recht auf Unterstützung einzuführen, eine «mixed economy of welfare», in welcher verschiedene Akteure ihr Tätigkeitsfeld fanden, und die bis heute wirkungsmächtig ist. Dieser Artikel zielt darauf hin, die Entwicklungen der Fürsorge in Frankreich seit 1945 nachzuzeichnen und zu verstehen: Was sind die Logiken der Umverteilung? Wer prägte sie und weshalb? Wer sind die avisierten Zielgruppen? Kann die Fürsorge gegenüber der Sozialversicherung überhaupt als eine effiziente Form der sozialen Umverteilung erscheinen?

Drei Zeitphasen lassen sich unterscheiden. Von 1945 bis 1956 erlebte die französische Fürsorge auf der Ebene der privaten Werke eine tief greifende Erneuerung, blieb dagegen im staatlichen Bereich bescheiden. Wie seit den 1880er-Jahren trat die Umverteilung in erster Linie kompensatorisch in Erscheinung: Für Personen, die sowohl gesundheitlich als sozial vulnerabel waren. Von 1956 bis 1975 ging es nicht mehr so sehr darum, die Armut zu bekämpfen als vielmehr sozial Randständige zu integrieren: Menschen mit Behinderung, Migranten, Menschen in mangelhaften Unterkünften, Arbeitslose und Jugendliche. Die Umverteilung zielte auf eine (Re-)Integration. Seit 1975 schliesslich vervielfältigten sich die Massnahmen der Sozialhilfe; sie zeigen sich zugleich präventiv und kurativ und zielen darauf hin, die Opfer der Wirtschaftskrise im Zentrum der Gesellschaft zu erhalten.

(Übersetzung: Sonja Matter)