

Le mot de l'Observatoire

Jérôme Vignon, président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, a remis le 16 mai 2013 le huitième rapport de l'ONPES à Marie-Arlette Carloti, ministre en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

Dans ce rapport, l'ONPES interroge le regard porté par la société française sur l'assistance. Il s'articule autour de trois axes.

Le premier montre que le débat sur les effets de l'assistance est récurrent et qu'il resurgit souvent lors des périodes de crise économique. Le deuxième montre que si de plus en plus de contreparties sont exigées lors de l'accès effectif aux prestations sociales, les usagers ont des droits qu'il convient de respecter. Le dernier insiste sur le fait qu'il importe de redonner un sens collectif à l'assistance. Car aider les personnes en détresse, c'est restaurer la cohésion sociale et instaurer une relation mutuelle entre les membres de la société, une sorte de devoir institutionnalisé qui crée du lien social. Lorsque ce devoir s'affaiblit, c'est la société tout entière qui s'affaiblit.

Penser l'assistance

Les débats récents l'ont montré : la crise économique ne fait pas que stimuler la générosité envers les plus démunis. Elle avive aussi la critique envers les politiques d'assistance soupçonnées de favoriser l'opportunisme de certains qui profiteraient indûment des aides sociales.

Conscient de cet enjeu, l'ONPES a voulu comprendre comment ce discours a pu se développer, car si l'on n'y prend garde, il peut contribuer à infléchir les politiques dans un sens qui aggraverait l'exclusion. Un travail de clarification semblait indispensable afin d'éviter que, par une généralisation erronée, les victimes ne soient transformées en coupables, et que ne soit affaiblie la cohésion sociale.

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

L'ONPES a pris le parti de désigner sous le terme d'« assistance » les politiques d'aides sociales en direction des plus démunis qui comprennent notamment les minima sociaux existants. En 2010, 3,6 millions de personnes percevaient l'un de ces minima (6,3 millions en comptant l'ensemble des membres des foyers) pour une dépense qui s'élevait à 19,7 milliards d'euros (**tableau 1**), soit 3,2 % des dépenses de protection sociale et 1 % du PIB.

Tableau 1 • Allocataires et dépenses d'allocations (effectifs, montants et %) par minimum social en 2010

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

Sources : DREES, traitements ONPES.

Plus largement, les dépenses d'assistance qui représentent 13,3 % des dépenses de protection sociale progressent, mais, en période de crise, moins rapidement que les prestations d'assurance (respectivement + 6,6 %, contre + 8,6 % entre 2008 et 2010).

L'assistance : une construction historique.

Pour comprendre la situation actuelle et situer les enjeux des débats qui ont marqué ces dernières années, il importe de revenir sur l'histoire de la protection sociale en France dont l'assistance est une des composantes.

Bien que reposant sur les différents régimes de Sécurité sociale, le système français de protection sociale a toujours combiné plusieurs composantes renvoyant aux deux logiques cardinales de l'assurance et de l'assistance. La première part de la figure du travailleur et de son inscription dans un groupe socio-professionnel. La seconde s'attache au citoyen comme membre de la collectivité nationale. Si les promoteurs des ordonnances de 1945 sur la Sécurité sociale visaient une couverture quasi exhaustive de la population, les évolutions ultérieures ont montré que loin de régresser les dispositifs d'aide sociale, figures emblématiques de l'assistance, se sont multipliés pour deux raisons essentielles. Les prestations mises en œuvre ont d'abord permis de combler les insuffisances du régime de Sécurité sociale dans des domaines comme le handicap, l'hébergement, l'enfance. Puis, elles ont pallié l'incapacité du système assurantiel à couvrir des populations touchées par les mutations économiques et placées en marge d'une solidarité constituée sur une base professionnelle. L'instauration du revenu minimum d'insertion (RMI), en 1988, puis du revenu de solidarité active (RSA), en 2008, en sont les illustrations les plus nettes.

Mais au fil du temps, entre la Révolution française – période au cours de laquelle émerge le droit à l'assistance –, la Troisième République – qui consacre un devoir de solidarité nationale –, l'après-guerre – qui pose les bases de la Sécurité sociale pensée comme universelle –, et la période contemporaine – marquée par un retour de l'assistance –, la tension récurrente entre assurance et assistance n'a fait que se renforcer. Avec l'augmentation du chômage de longue durée, la frontière traditionnelle entre les personnes invalides qui peuvent légitimement prétendre à l'assistance, et celles qui peuvent occuper un emploi et relèvent donc théoriquement de l'assurance, est devenue de plus en plus floue. L'assistance, autrefois réservée au premier groupe, devient un instrument de régulation complémentaire de l'assurance chômage, destiné aux travailleurs exclus du marché du travail. Mais cette extension

à de nouveaux publics n'est pas sans conséquences. Si au cours de l'histoire la politique d'assistance, dont le rôle est de compenser les inégalités non imputables à la responsabilité individuelle, n'a pas été exempte de critiques, la période ouverte par la crise économique des années 1970 voit se raviver les accusations de laxisme envers les bénéficiaires de l'aide sociale. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'État, de crainte de susciter des critiques sur la « générosité excessive » de l'aide sociale, a laissé évoluer les minima sociaux destinés aux personnes valides moins vite que ceux destinés aux personnes âgées ou handicapées, et moins vite que le salaire minimum.

Les débats récents sur l'assistance s'éclairent ainsi à la lumière de la tension ancienne entre deux obligations réciproques : l'une portant sur la société, l'autre sur les individus. Ils se concrétisent par le fait que les devoirs qui incombent à la Nation envers les plus démunis tendent à être moins mis en avant, alors que ceux qui incombent aux personnes prennent une place croissante. De fait, parce qu'elle met en jeu des exigences de solidarité et révèle les imperfections de la société que sont le chômage de masse et les inégalités, l'assistance est une figure limite de la coexistence entre droits et devoirs, entre liberté individuelle et contraintes collectives, entre la dette que la collectivité a envers chaque individu et la dette que ces derniers ont envers la société.

Droits et devoirs : un couple indissociable

Lorsque l'on parle de droits et de devoirs, la tendance consiste à penser en termes de devoirs individuels en contrepartie d'un droit à une prestation. Cette opposition ne résume toutefois pas l'ensemble de la problématique. En effet, la façon d'articuler droits et devoirs de la société, d'une part, et droits et devoirs de ses membres, d'autre part, a beaucoup évolué. Ainsi, à partir des années 1970, sous la pression d'une approche libérale, parallèlement à un certain renforcement des droits, l'accent a été mis sur le fait que les bénéficiaires de l'assistance ont des devoirs accrus, notamment en matière de recherche et d'acceptation d'un emploi « convenable ». De plus en plus de « contreparties » sont exigées lors de l'ouverture des droits.

Certes, l'exigibilité de ces contreparties n'est pas propre au champ de l'aide sociale. Elle se traduit en matière d'accès aux soins, par exemple, par une responsabilisation des consommateurs de soins et s'observe aussi en matière d'allocations familiales qui peuvent être allouées sous conditions de respect de l'obligation scolaire pour les enfants. Mais c'est dans le domaine de l'assistance que cette politique des contreparties a pris le plus d'ampleur.

Pourtant cette situation semble avoir atteint son étiage. Actuellement, en réaction à cette vision stigmatisante qui insiste sur les responsabilités individuelles, deux logiques semblent émerger dans le droit français. Tout d'abord, des décisions de justice mettent plus l'accent sur le fait que le bénéficiaire de prestations sociales a des droits qu'il convient de respecter. Le deuxième axe de cette évolution en faveur d'un rétablissement d'une réciprocité des droits et des devoirs, et d'un accent mis plus largement sur les devoirs de la collectivité, est illustré par le fait que le juge souligne désormais plus nettement les obligations qui pèsent sur les autorités en charge des prestations sociales. Alors que ces vingt dernières années, l'accent avait plutôt été mis sur les devoirs des individus, le juge tend désormais à rétablir plus d'équilibre dans ce contrat social. Il souligne que si les individus ont des obligations, les premiers débiteurs d'un devoir à l'égard de ces individus sont les organismes sociaux et la société qu'ils représentent.

Il n'en reste pas moins que les pressions exercées sur les plus démunis sont loin d'avoir disparu et que celles-ci sont souvent mal vécues.

Le vécu de l'assistance par les personnes en situation de pauvreté

Un système perçu comme opaque et exigeant...

Les bénéficiaires des aides sociales déclarent¹ souvent qu'ils se sentent dépendants d'un système dont ils connaissent mal les règles. L'ouverture et le maintien des droits sociaux donnent lieu à ce qu'ils présentent comme un véritable « *parcours du combattant* » qui semble parfois insurmontable pour des personnes qui n'en maîtrisent pas les codes. Les contrôles réguliers associés aux dispositifs d'assistance peuvent engendrer une réaction de rejet des institutions et des agents chargés de les faire appliquer qui s'explique, entre autres, par le besoin de conserver une forme de maîtrise de sa propre vie, face à un comportement vécu comme intrusif des institutions.

« *Un jour, j'avais besoin de faire garder mon fils. Je me suis arrangée avec la voisine... Entre-temps, ça s'est mal passé: il est sorti dehors [...]. Le service a dit que j'avais laissé mon fils traîner... ! C'est faux. [...] je suis pointée du doigt comme si je n'étais pas une bonne maman.* » (Femme célibataire, allocataire du RSA.)

Ce phénomène de rejet est accentué par une impression de devoir s'autojustifier en permanence et par le sentiment de dépendre du « bon vouloir » des institutions auxquelles les personnes aidées doivent s'adresser. Cette exigence est souvent ressentie comme une approche potentiellement suspicieuse qui remet en cause leur bonne volonté de s'en sortir :

« *Il faut justifier le fait d'être au RSA. Il faut leur fournir des tas de papiers. C'est une situation qu'on a du mal à vivre, on est considérés comme les profiteurs de la société...* » (Mère célibataire, un enfant, allocataire du RSA.)

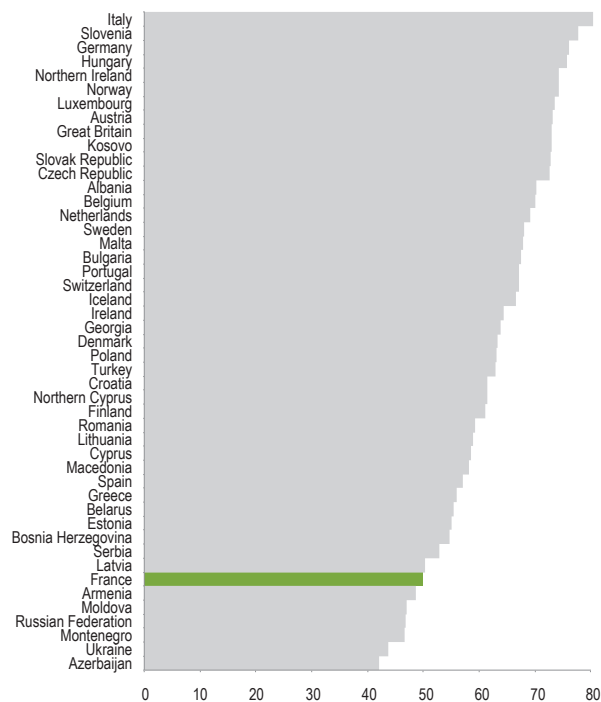
... qui peut accentuer le phénomène du non-recours

Les personnes interrogées expriment parfois un refus de la dépendance aux aides publiques qui prend la forme d'un rejet du système de contraintes imposées par le statut d'assisté et qui peut aboutir à un refus de recourir aux droits.

« *Arrive un moment quand rien n'aboutit, on a envie de baisser les bras : ils ne comprennent pas, ils ne tiennent pas compte... Moi ça m'est souvent arrivé de baisser les bras et de laisser tomber... Ça ne permet pas de vous valoriser. C'est usant.* » (Homme célibataire, logé en maison relais, électricien indépendant.)

Il n'est dès lors pas surprenant que dans un contexte où la recherche d'emploi est l'un des devoirs que les personnes assistées doivent honorer, afin de « *montrer à la société qu'on se démène pour trouver un emploi* », le travail d'accompagnement se trouve pris entre le marteau des solutions d'insertion trop peu nombreuses et l'enclume du repli sur soi où peuvent se réfugier les personnes qui ressentent l'aide comme inefficace ou humiliante.

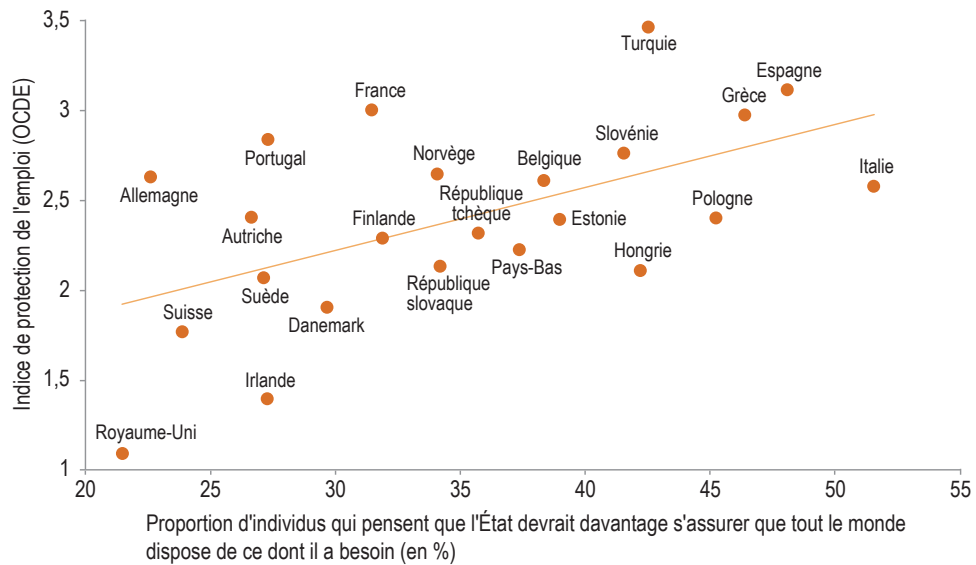
Graphique 1 • Proportion d'individus qui estiment que les chômeurs devraient accepter tout emploi disponible ou perdre leurs indemnités de chômage (en %)



Source : European Values Study, 2008-2010, OCDE, traitement CREDOC.

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

Graphique 2 • Législation du travail et demande d'intervention des pouvoirs publics



Source : European Values Study, 2008-2010, OCDE, traitement CREDOC.

Confronter les perceptions de l'assistance aux réalités observées

Confronter le vécu des personnes pauvres au regard porté par l'ensemble des Français sur la solidarité ainsi qu'aux réalités observées permet de mieux comprendre les éventuels écarts entre ces trois faces d'un même phénomène.

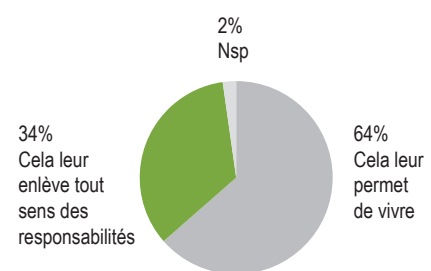
Le premier constat concernant la vision que porte la société sur l'assistance est que les Français sont parmi les peuples les plus solidaires d'Europe envers les personnes en situation de fragilité. La proportion de ceux qui pensent que les chômeurs devraient accepter tout emploi disponible ou perdre leurs indemnités de chômage est inférieure en France à ce qu'elle est dans de nombreux pays européens (graphique 1).

Ce sentiment s'accompagne néanmoins d'une forte exigence en termes de devoirs vis-à-vis de l'emploi. Les Français, comparativement aux autres Européens, sont plus nombreux à estimer que travailler est un devoir envers la société. Le cadre institutionnel semble orienter ces opinions : les pays, comme la France ou l'Espagne, dans lesquels le droit du travail est relativement protecteur à l'égard des salariés, sont aussi ceux où la compréhension de la situation des plus pauvres est la plus nette. Inversement, le souhait que les individus soient davantage responsables de pourvoir à leurs besoins est plus répandu dans les pays où la protection des salariés est plus faible : Royaume-Uni, Irlande, Suède, Danemark, Suisse (graphique 2).

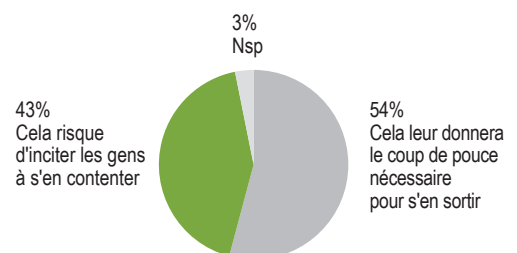
Solidaristes, les Français demeurent néanmoins soupçonneux. Si plus d'un Français sur deux déclare que le RSA permet de donner « un coup de pouce pour s'en sortir », près de la moitié (43 %) pense qu'il risque également d'inciter leurs bénéficiaires à se contenter de ce dispositif (graphique 3).

Les difficultés économiques persistantes, mais aussi le discours public tenu sur l'assistance, semblent bien

Graphique 3 • Faire prendre en charge par la collectivité les familles aux ressources insuffisantes...

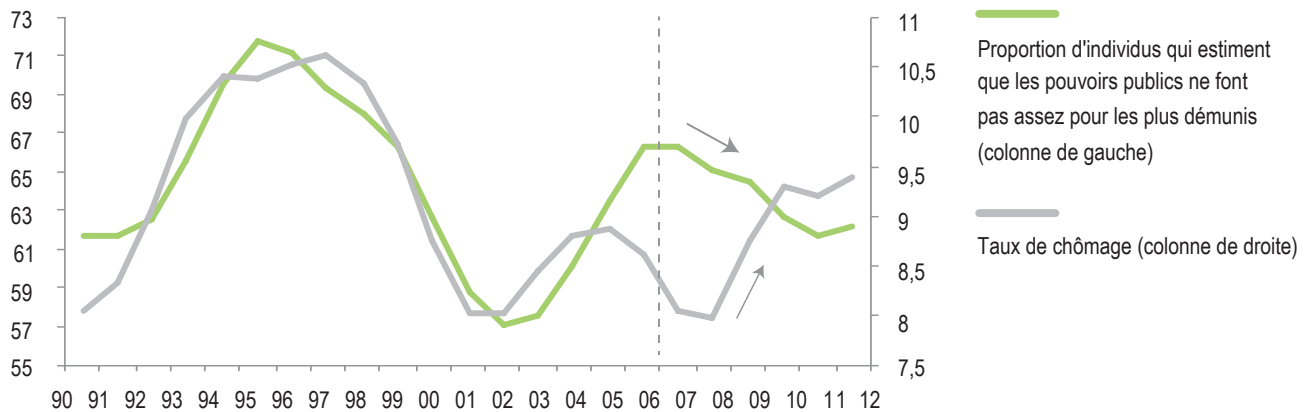


Que pensez-vous du revenu de solidarité active ?



Source : CREDOC, enquête « Conditions de vie et aspirations des Français », début 2012.

Graphique 4 • Rapport entre perception de l'action publique et situation de l'emploi



CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspirations des Français », 2012, INSEE.

influencer le regard que portent les Français sur l'assistance. La durée de la crise avive le sentiment solidariste de nos compatriotes. Sur les dix dernières années, en effet, on observe que l'opinion publique défend de plus en plus souvent la nécessité d'une intervention publique, et craint moins les éventuels effets déresponsabilisants des politiques sociales. Ainsi, la proportion d'individus qui estiment que la prise en charge des familles pauvres leur permet avant tout de vivre atteint, en 2012, son niveau record sur les trente dernières années. À l'inverse, la corrélation que l'on observait traditionnellement entre le taux de chômage et le sentiment qu'une action de soutien public supplémentaire s'impose a tendu à s'affaiblir depuis 2006 (graphique 4). De même, le soutien au RSA a-t-il perdu 3 points entre 2010 et 2012 à l'instar de la propension à évoquer le manque de chance pour expliquer la pauvreté (-3 points depuis 2009). Ces évolutions contre-intuitives pourraient refléter à la fois les effets de discours publics dénonçant l'abus d'assistance et le sentiment que la crise réduit les capacités de solidarité publique.

Le non-recours et la mobilité des allocataires contredisent le soupçon d'abus généralisés

À cette perception ambivalente de l'assistance, il convient d'opposer deux réalités : l'ampleur du non-recours et la grande mobilité des allocataires du RSA qui contredisent l'image de situations figées dans la dépendance.

Le non-recours est un phénomène essentiel pour comprendre les politiques publiques d'assistance. En 2010, il concerne les deux tiers des allocataires potentiels du RSA activité et 36 % de ceux du RSA socle (tableau 2). De même, en 2011, environ 68 % des ménages éligibles aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité n'ont pas fait valoir leurs droits, ainsi que 53 % à 67 % des personnes éligibles à l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)².

Tableau 2 • Le non-recours au RSA

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

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

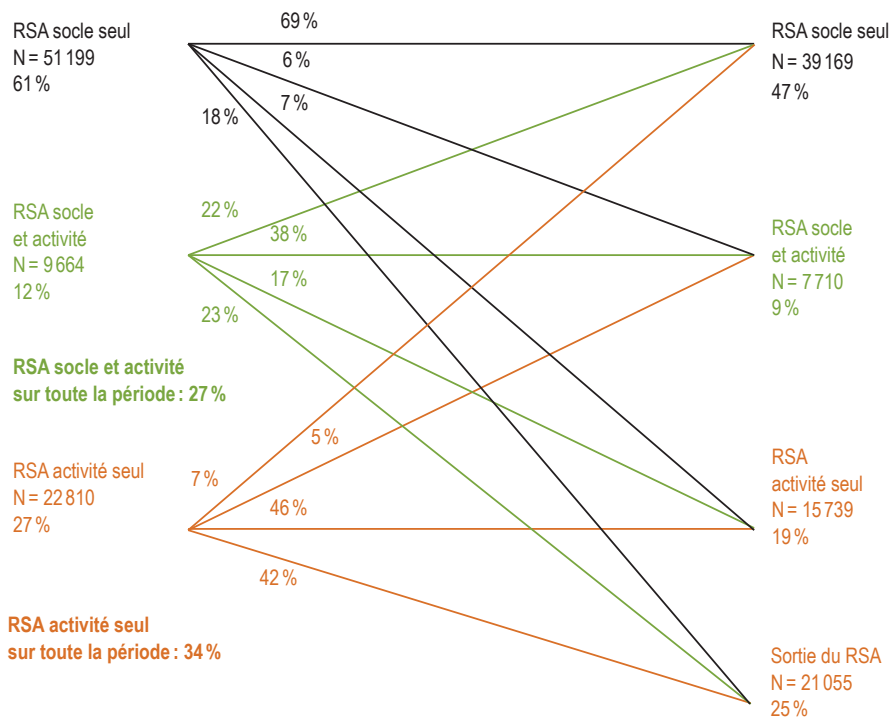
2. Chiffres cités par le rapport du groupe de travail « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux », sous la responsabilité de Bertrand Fragonard, en vue de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012 (http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_et_recommandations_groupe_de_travail_Acces_au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

Graphique 5 • Les trajectoires des allocataires du RSA (janvier à décembre 2010)

Janvier 2010

Décembre 2010

RSA socle seul sur toute la période : 61 %



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

En ce qui concerne les aides facultatives, délivrées localement aux allocataires de minima sociaux, les taux de non-recours semblent également très élevés. Certaines études montrent que ce taux est toujours supérieur à 10 %³.

Une autre possibilité de rendre compte de l'absence d'installation des allocataires des minima sociaux dans les dispositifs d'assistance réside dans l'observation de leurs multiples trajectoires (graphique 5).

Un premier groupe d'allocataires du RSA socle se distingue par sa relative stabilité : 61 % d'entre eux ont perçu cette allocation tout au long de l'année, contre 34 % des titulaires du RSA activité et 27 % de ceux relevant du RSA socle et activité. Pourtant, ce groupe a connu plusieurs changements de situations. En fin de période, 18 % sont sortis du RSA et 13 % sont passés dans l'une des deux autres composantes, ce qui traduit une mobilité certaine.

Les trajectoires des personnes relevant du RSA activité sont marquées par une proximité plus grande avec le

marché du travail : en décembre 2010, 46 % d'entre eux relèvent encore du RSA activité (34 % l'ont perçu sur toute la période) et 42 % n'ont plus de droit au RSA. Le faible taux de passage au RSA socle (7 %) traduit une dégradation de leur situation liée à la perte de leur emploi et à l'absence ou à la faiblesse de couverture par le régime d'assurance chômage. De même, la permanence, voire le retour dans le RSA activité après une brève interruption, pointe une sorte de cantonnement dans des emplois de faible qualité dont la rémunération ne permet pas une sortie véritable du dispositif d'assistance.

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

Ces résultats montrent clairement que l'opposition binaire entre les bénéficiaires qui stagnent dans un minimum social et ceux qui en sortent est beaucoup trop sommaire, et ne rend pas compte de la forte mobilité des allocataires et dès lors de leur volonté de s'en sortir.

3. Odenore, 2012, L'envers de la « fraude sociale », le scandale des non-recourants aux droits sociaux, La découverte.

Le travail d'assistance au cœur du lien social

Pour que la vision de l'assistance prenne en compte ces réalités et qu'elle retrouve son rôle fondateur, deux conditions sont nécessaires. Il conviendrait d'abord d'individualiser davantage la relation d'assistance. Elle ne doit pas en effet se réduire à pallier un manque d'autonomie des personnes pour leurs besoins quotidiens. Le rôle de l'assistance consiste à faire en sorte que les personnes retrouvent confiance dans leur capacité de participer à la société, autant que possible par le travail, et redeviennent des citoyens à part entière. Encore faut-il que les pouvoirs publics et l'opinion reconnaissent la relation d'assistance comme une fonction essentielle de la vie sociale. Il convient donc à la fois de personnaliser les liens que noue chaque accompagnateur avec son interlocuteur et de «l'institutionnaliser» au sens de reconnaître la place essentielle d'un tel travail d'accompagnement au cœur du lien social. Le rapport de l'ONPES ouvre quelques pistes pour l'amélioration des conditions d'exercice du travail social dédié à l'assistance.

Une première piste consisterait à mettre davantage l'accent sur des droits objectifs qui ont présidé à la construction du système de protection sociale. Privilégier des modalités d'attribution des aides automatique comme les prestations familiales, les allocations personnalisées au logement, dont on connaît l'impact important dans la lutte contre la pauvreté⁴, aurait l'avantage d'éviter le sentiment de stigmatisation éprouvé par leurs allocataires. Dit autrement, il conviendrait de promouvoir un droit automatique, qui, même s'il demeure conditionné à un niveau minimum de revenu, éviterait aux allocataires de devoir justifier sans cesse leur demande par des considérations personnelles.

Une autre piste invite à réduire, autant que possible, le rôle de la prescription sociale discrétionnaire. Deux formules sont envisageables : la promotion de prestations à déclenchement automatique, sans instruction sociale, mais aussi le fait de privilégier des formes de redistribution plus structurelles dont les effets sont plus durables. Des expériences locales ont déjà été menées dans ce domaine. On peut citer l'expérience menée à Grenoble en matière d'aide à la nutrition infantile dans laquelle l'attribution des aides peut se faire à partir des services sociaux, crèches, maternités, pédiatres, associations, mais plus largement en grande surface. Ce dispositif ne privilégie pas un circuit de distribution spécifique des produits de nutrition infantile auprès des populations pauvres, mais un système de droit commun.

Reconstruire une cohérence entre assurance et assistance

Il persiste un hiatus entre les dispositifs de protection sociale qui relèvent des actifs attachés au monde du travail et ceux qui n'y ont pas accès, ou difficilement, alors que ces deux mondes entretiennent aujourd'hui une relation de plus en plus étroite. Pour autant, et malgré ses défauts, cette construction qui distingue assurance et assistance demeure celle qui répond le mieux à la diversité des causes d'exclusion. L'assurance joue un rôle contracyclique essentiel d'un point de vue collectif, tandis que l'assistance permet à chacun de ceux que l'assurance ne couvre pas, ou pas assez, de disposer d'un socle de base. Par contre, il conviendrait que ce socle soit financièrement plus élevé, afin de jouer son rôle de levier vers une plus grande autonomie, ce qui n'est pas le cas actuellement, et il faudrait en faciliter l'accès, de sorte que le non-recours soit moins répandu.

Pour avancer dans le devoir d'assistance

Les récents débats l'ont montré, il est aujourd'hui essentiel de redéfinir les repères autour desquels se construit l'assistance. En effet, non seulement les frontières entre activité et invalidité, assurance et assistance, ne cadrent plus avec les réalités contemporaines, mais la crise risque de brouiller le regard que portent les Français sur le droit à l'assistance et les devoirs des personnes aidées. De cette articulation entre droits et devoirs naît une série de conclusions :

Les premières s'adressent à la communication des responsables politiques. C'est à eux que revient la tâche de souligner le sens du travail d'assistance au regard de la cohésion sociale. Dit autrement, les pouvoirs publics doivent combattre les visions simplistes de la pauvreté et rappeler les finalités de l'assistance qui consiste non seulement à prévenir la détresse mais aussi à reconnaître les capacités, à promouvoir l'autonomie. Un tel discours aurait une triple vertu : contrecarrer le sentiment de stigmatisation ; valoriser le travail conduit par les professionnels de l'action sociale ; redonner confiance à la société dans son ensemble.

Les secondes conclusions conduisent à proposer de développer les méthodes d'observation et d'évaluation sur ce thème. En effet, pour combattre les idées reçues, les travaux d'analyse et de repérage statistique (au plan national, comme territorial) doivent s'ouvrir davantage à des dimensions encore peu ou pas explorées :

4. Voir le rapport en 2012 du gouvernement au Parlement sur la pauvreté en France, p. 24.

- la connaissance des processus de non-recours et de leurs causes à travers la parole des personnes elles-mêmes ;
- le suivi des trajectoires des personnes, et plus particulièrement l'observation des phases de risque professionnel et familial qui devraient mobiliser davantage l'accompagnement et la prévention ;
- l'évaluation du potentiel représenté par les populations les plus pauvres sur les territoires, indépendamment de son accès effectif à l'emploi.

De même, il conviendrait de mieux comptabiliser l'effort national consenti pour lutter contre la pauvreté. Pour renforcer l'image de l'assistance comme élément complémentaire de l'assurance, un tel travail devrait mettre en évidence cette articulation pour chacune des grandes fonctions : santé, lutte contre le chômage, vie familiale, prise en charge du risque vieillesse et dépendance. Il importe de considérer les dépenses d'assistance non seulement comme liées à la solidarité, mais comme un « investissement social ». On pense aux effets à long terme du mal-logement, de l'insuffisante prévention en matière de santé, de l'échec scolaire, ou du chômage de longue durée sur les finances publiques. Dans la suite des propositions de la Commis-

sion européenne visant à reconnaître comme investissement social les dépenses de lutte contre la pauvreté, une méthodologie devrait être conçue pour comptabiliser les divers domaines de dépenses publiques correspondantes comme source de développement.

Les troisièmes visent l'amélioration du cadre légal et administratif de l'assistance, où les réformes de gouvernance territoriale joueront un rôle important. Les réformes prévues en matière de décentralisation devraient aider à mieux penser localement l'assistance, grâce à des dispositifs plus universels, mieux articulés avec une organisation territoriale ouverte à la mixité sociale et facilitant un travail moins prescriptif et plus encourageant.

Cette double tâche d'individualisation du lien entre personne aidée et personne accompagnante, et d'institutionnalisation du travail social d'accompagnement comme source majeure de cohésion nationale, balise l'avenir de la fonction d'assistance. Ce sont bien ces deux facettes complémentaires de l'assistance qui permettront de maintenir une juste tension entre les droits et les devoirs des personnes aidées comme de la collectivité dont elles sont membres, selon la tradition historique de la solidarité républicaine : citoyenne plutôt que contractuelle.