

Paris, le 16 mai 2013.

Madame la Ministre, Monsieur le président du CNLE, cher Etienne Pinte,

Chers amis membres du CNLE et membres du Conseil de l'ONPES,

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, créée en 1998 avec la grande loi de lutte contre les exclusions doit remettre chaque année un rapport au gouvernement qui résume l'essentiel de ses travaux. Cette année, le rapport est quelque peu différent. Il ne se signale pas par l'abondance des données chiffrées. Il ne recouvre pas tous les domaines que nous avons l'habitude d'explorer. C'est un rapport thématique, dédié à l'assistance, regardée aussi bien comme une institution séculaire de la république que comme une attitude, une disposition permanente du lien social.

Le Conseil de l'ONPES a fait le choix de ce sujet en 2011, lorsqu'il est apparu que la question de l'aide aux plus démunis, brocardée sous le vocable d'assistanat, devenait un thème de campagne, révélant par la même que la pauvreté n'est pas seulement une question objective, mais aussi la conséquence d'un climat social, d'une manière de regarder ou de considérer les populations en grande difficulté

Pour nous, Observatoire, c'était un défi d'admettre que la manière de regarder les pauvres ne devait pas nous laisser indifférents. Il ne s'agissait pas seulement de les compter, mais de contribuer autant que possible à les considérer, au sens fort du terme, en déployant toute la ressource des différents regards que les sciences sociales permettent de porter sur leur situation et sur ceux qui les côtoient ou les accompagnent. Nous voulions essayer de comprendre le contraste entre la réalité de l'exclusion qui pour l'essentiel est un phénomène subi douloureusement et les perceptions défiantes et soupçonneuses qui nourrissaient le débat public.

Ce rapport est donc le fruit de contributions multiples des sciences sociales que nous n'avons pas prises pour argent comptant, mais que nous avons débattus au Conseil. Je souligne d'entrée de jeu l'engagement personnel de certains d'entre nous pour la qualité du rapport, tels que Denis Clerc, Jean Luc Outin et Julie Labarthe qui avec le secrétaire général Didier Gélot, ont pris une part décisive à la rédaction.

Je résumerai les enseignements de notre recherche en quatre points.

1. Il ne faut pas avoir honte du terme d'assistance.

Car il faut se rendre compte que ce terme exprime depuis la naissance de la République, depuis la Révolution française, un devoir sacré de la nation de mettre tous ses enfants en situation d'exercer leur qualité de citoyen, membre à part entière du corps social. La Convention proclamait en 1793 que « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux malheureux, soit en leur assurant un travail, soit en donnant des moyens d'exister à ceux qui ne sont pas en état de travailler ». Il y a donc, dès l'origine, un lien entre l'universel de la citoyenneté et la fonction sociale d'assistance aux malheureux.

Ce lien est de caractère réciproque, car les textes républicains ajoutaient aussi « Si celui qui existe à le droit de dire à la société fais moi vivre, la société a le droit également lui dire donne moi ton travail ».

Second enseignement : de ce lien social réciproque est née, en France au fil du temps et par étape successive, une conception juridique forte et claire servant de sous bassement à la matérialisation des droits et responsabilités traduisant cette dette sacrée. Les juristes, tels Michel Borgetto et Diane Roman ont joué un rôle important dans notre cheminement en nous faisant découvrir une singularité essentielle de la tradition du droit français de l'assistance : un équilibre entre droits et devoirs, des personnes aidées et de la société, qui garantit ce qu'on pourrait appeler l'humanité de l'assistance, le fait qu'elle concerne des personnes et non pas seulement des biens et des services.

La relation d'assistance consiste dans un équilibre entre des droits et des devoirs réciproques qui se correspondent entre la société et des personnes en grande difficulté. Au fil du temps, le législateur a mis plutôt l'accent sur les droits ou les obligations des personnes, sur les obligations ou les exigences de la société. La tendance la plus récente de la jurisprudence est d'insister sur l'accès effectif aux droits et donc sur des obligations de résultats pour les pouvoirs publics. Mais dans tous les cas, selon la tradition française, *l'objectif de l'assistance étant la restauration des capacités citoyennes des personnes, les obligations qui pèsent sur elles ne peuvent être disproportionnées, aggravantes de leurs difficultés*. Contrairement à d'autres traditions européennes où l'assistance est équivalente à un contrat marchand ou l'aide a des contreparties, l'esprit de l'assistance à la française est celui d'une coopération, d'un contrat de réciprocité entre ceux qui aident et ceux qui sont aidés.

Troisième enseignement : cette tradition citoyenne et cette conception humaniste de l'assistance doivent composer avec une société française qui est de tempérament à la fois solidariste et soupçonneux.

Ce sont les personnes en difficultés, les personnes aidées que nous avons interrogé dans des ateliers spécifiques et sur la base d'une parole volontaire, qui nous alertent sur l'imperfection, pour ne pas dire plus, de l'application de nos principes. Si une partie d'entre elles reconnaissent la valeur de l'aide et de l'accompagnement social dont elles sont l'objet, pour une majorité de personnes attributaires des aides de l'assistance, il s'agit là d'une honte, d'une souffrance que l'on doit s'efforcer de cacher notamment dans le monde du travail, car elle attire le soupçon de l'abus et du désengagement en sorte que nombreuses sont celles qui tentent aussi longtemps que possible d'éviter d'y recourir.

Ce sentiment d'être à part, pointé du doigt, rangé dans une catégorie mineure est corroboré par ce que nous apprenons des enquêtes d'opinion approfondies menées depuis une quinzaine d'années auprès des Français et des Européens.

Lorsque des responsables politiques communiquent sur l'assistance et l'aide aux plus démunis, ils doivent prendre conscience de ce que les Français sont des *solidaristes soupçonneux* : solidaristes en ce sens qu'ils appellent les pouvoirs publics à plus d'engagement et plus d'efforts envers les personnes en difficulté ; soupçonneux, car s'agissant des personnes aidées ils craignent volontiers

qu'elles n'abusent de leurs droit ou ne fassent pas les efforts nécessaires pour travailler. La crise aurait du, en principe, faire évoluer ces jugements vers plus de solidarité. On observe au contraire depuis 4 à 5 ans une évolution inverse de la courbe du taux de chômage et de l'empathie pour les personnes exclues, inversion dont on ne peut s'empêcher de penser qu'elle peut avoir été influencée, dans une période générale d'anxiété, par les discours publics dévalorisant l'assistance et les personnes aidées.

La crise pourrait donc à la longue, non pas aiguïser la solidarité de la société, mais au contraire la polariser d'avantage si les pouvoirs publics ne se donnent pas la mission d'une pédagogie de l'assistance et des devoirs de solidarité .Dans ce rapport, nous essayons de donner des munitions à une communication responsable sur l'assistance qui oppose d'abord aux stéréotypes des considérations factuelles

- Non les abus, même s'ils existent, ne représentent pas une masse considérable de dépense pour l'assistance. En revanche le non recours délibéré épargne des milliards à l'Etat et aux collectivités locales.
- Non les personnes d'âge actif aidées par le RSA ne sont pas enkystées dans l'inactivité, mais les flux d'entrée et de sortie sont intenses. Cependant la réalité de ces flux souligne combien notre marché du travail peut condamner durablement les personnes pauvres, bénéficiaires ou non du RSA à osciller entre l'inactivité, le chômage ou l'emploi précaire, créant de ce fait un cercle vicieux de l'exclusion.
- Non les personnes d'âge actif et pauvre ne refusent pas de travailler. Près de la moite d'entre elles ont un emploi et 20% en recherchent un. C'est le marché du travail qui explique pour l'essentiel les variations d ces chiffres et non pas les choix des personnes elles mêmes.

Ce qui conduit au quatrième et dernier enseignement qui porte sur le **caractère central de la qualité du travail social**, ce travail d'accueil , de pédagogie , d'accompagnement et d'écoute qui est accompli par les professionnels et les bénévoles qui disposent des moyens de l'assistance .

Je sais que cette question fait partie de vos priorités pour le futur. Nous écrivons dans le rapport qu'il convient à la fois d'individualiser et d'institutionnaliser le travail social.

L'individualiser dans sa pratique quotidienne, car seule une relation personnalisée peut prendre en considération le potentiel, les capacités, les espoirs des personnes que l'on désire habiliter, que l'on veut voir prendre confiance en elles.

L'institutionnaliser, car il s'agit de lui reconnaître un rôle majeur et non pas subsidiaire dans l'unité, voire dans le dynamisme de notre pays.

De fait, la dimension d'accompagnement personnalisé dans la relation d'assistance a fait consensus depuis quelques années. Nous mettons le doigt dans le rapport sur les circonstances adverses qui mettent pourtant en échec le travail d'assistance. J'ai déjà évoqué, dans le cas des personnes aidées d'âge actif, l'insuffisance des opportunités concrètes d'accès à une activité, à un emploi. Nous disons qu'il s'agit d'un véritable effort national de solidarité entre les départements et d'un

redimensionnement de l'insertion par l'activité économique. Mais nous pointons surtout les excès d'un droit assistanciel qui, à force de spécialisation et complexité est non seulement devenu illisible pour ses bénéficiaires, mais crée surtout d'office entre elles et les aidants un fossé, du fait de la posture inquisitoriale requise par la délivrance des droits. Nous comptons ici sur la potentialité de la troisième étape de la décentralisation pour retrouver de l'universalité, de la simplicité et de la coopération entre les acteurs nationaux et départementaux.

Madame la Ministre, je me souviens que lorsque pour la première fois j'évoquais devant vous ce rapport sur l'assistance, vous fronciez légèrement les sourcils estimant que le terme de solidarité serait plus porteur. J'espère avoir un peu modifié votre opinion en soulignant la proximité entre assistance et citoyenneté, entre assistance et noblesse du travail social et en attirant votre attention sur la richesse majeure de la tradition française d'assistance qui est de miser sur la dignité des personnes et par là d'enrichir la société.

Jérôme Vignon

Président de l'ONPES