



HAL
open science

Trajectoires et tournants de l'État social

Axelle Brodriez-Dolino

► **To cite this version:**

Axelle Brodriez-Dolino. Trajectoires et tournants de l'État social. 20 & 21. Revue d'histoire, 2024, La revue a 40 ans!, 162 (2), pp.27-45. 10.3917/vin.162.0027 . hal-04838783

HAL Id: hal-04838783

<https://cnrs.hal.science/hal-04838783v1>

Submitted on 19 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Trajectoires et tournants de l'État social. La lutte contre la pauvreté face au chômage de masse (années 1970-années 2020)

Axelle Brodriez-Dolino

En histoire de la pauvreté contemporaine, les tournants de siècle anticipent légèrement les marqueurs officiels : 1790-1793, 1888-1893 et 1988-1999 scellent des avancées fondamentales. 1790 d'abord, quand le Comité de mendicité rend une série de rapports ; alors que l'époque moderne avait été marquée par un paradigme répressif envers les mendiants et vagabonds, il affirme que « là où il existe une classe d'hommes sans subsistances, là il existe une violation des droits de l'humanité¹ » et fait de l'assistance une « dette inviolable et sacrée² ». Ces grandes déclarations se concrétisent cependant peu : les caisses sont vides, puis le Directoire en prend le contrepied. Malgré l'ampleur du paupérisme, le XIX^e siècle, libéral, restera marqué par un quasi-immobilisme législatif assistanciel, avec un retour de la fonction répressive et des secours dramatiquement bas. D'où un considérable essor des œuvres.

La III^e République scelle une nouvelle césure, avec le passage durable du « devoir de charité » au « droit à l'assistance »³, et une première génération de minima sociaux ciblant les individus dans l'incapacité physique de travailler⁴. Le paradigme répressif s'étirole, tandis que le chômage comme phénomène *subi* devient reconnu⁵. Le solidarisme⁶ forme l'armature idéologique de la nouvelle protection sociale, qui repose sur l'édification conjointe, bien qu'avec des décalages chronologiques, de l'assistance (pour les non-travailleurs) et de l'assurance (pour les travailleurs), auxquelles s'ajoute à partir du début du XX^e siècle la lente genèse du travail social⁷. Loin du repli précédent, cette

¹ Archives parlementaires, *Quatrième rapport du Comité de mendicité*, annexe à la séance du 31 août 1790, t. 18, p. 438.

² Archives parlementaires, annexe à la séance du 6 juin 1790, t. 16, p. 126. La Constitution du 24 juin 1793, article 21 de la Déclaration des droits, posera quant à elle que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ».

³ Jean JUERY, *L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables et la loi du 14 juillet 1905*, Paris, Librairie de la Société du Recueil J.-B. Siret et du Journal du Palais, 1906.

⁴ Nous nous permettons de renvoyer à Axelle BRODRIEZ-DOLINO, *Combattre la pauvreté. Vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*, Paris, CNRS Éditions, 2013.

⁵ Christian TOPALOV, *Naissance chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

⁶ Marie-Claude BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007.

⁷ Henri PASCAL, *Histoire du travail social en France de la fin du XIX^e siècle à nos jours*, Rennes, Presses de l'ENESP, 2014 ; Lola ZAPPI, *Les visages de l'État social. Assistantes sociales et familles populaires durant l'entre-deux-guerres*, Paris, SciencesPo Les Presses, 2022.

édification sera poursuivie entre-deux-guerres puis après-guerre, tant pour l'assurance⁸ que pour l'assistance⁹.

Cet article examine ce qui se joue depuis, en termes de trajectoire(s) de l'État social, dans un contexte devenu radicalement autre : moindre croissance économique, désindustrialisation massive¹⁰ et tertiarisation de l'économie, globalisation économique et financière, externalisations et délocalisations, flexibilisation des entreprises, « hybridation » de néo-libéralisme¹¹. En découle un chômage de masse peu à peu devenu structurel, « spécificité française¹² » précoce et durable acceptée dès 1976 par la droite puis, à partir du « tournant de la rigueur » de 1983, également par la gauche au nom de la priorité donnée à la lutte contre l'inflation, à la compétitivité des entreprises et à la construction européenne¹³. Si le terme de « Trente glorieuses » a été à juste titre critiqué¹⁴, il n'en reste pas moins qu'une page se tourne. Durant la Grande dépression des années 1930, le chômage avait certes pu atteindre des taux comparables, mais durant moins d'une décennie¹⁵. Depuis 1984 en revanche, il n'est jamais descendu sous la barre des 7 % – avec une moyenne trimestrielle de 8,7 % entre 1984 et 2023, et plusieurs pics supérieurs à 10 % (*graph. 1*). S'ajoute une précarisation des emplois (*graph. 2*). Le contraste est en particulier saisissant avec la période précédente, où le taux de chômage était resté entre 1955 et 1968 inférieur à 2 %, puis entre 1968 et 1975 inférieur à 3 %, et où le CDI à temps plein était devenu la norme.

⁸ Lois sur les assurances sociales en 1928-1930, sur les allocations familiales en 1932, Sécurité sociale en 1945, assurance-chômage en 1958.

⁹ En particulier loi sur les aveugles et grands infirmes (1949), minimum vieillesse (1956), lois sur le handicap (1971 puis 1975), allocation parent isolé (1976), allocation-veuvage (1980).

¹⁰ La France est le pays de l'Union européenne qui s'est le plus désindustrialisé depuis les années 1970, et de façon continue jusqu'en 2017 ; 2 millions d'emplois ont été perdus dans le secteur secondaire entre 1974 et 2019.

¹¹ Bruno AMABLE, *La résistible ascension du néolibéralisme. Modernisation capitalistique et crise politique en France (1980-2020)*, Paris, La Découverte, 2021 [2017], p. 8.

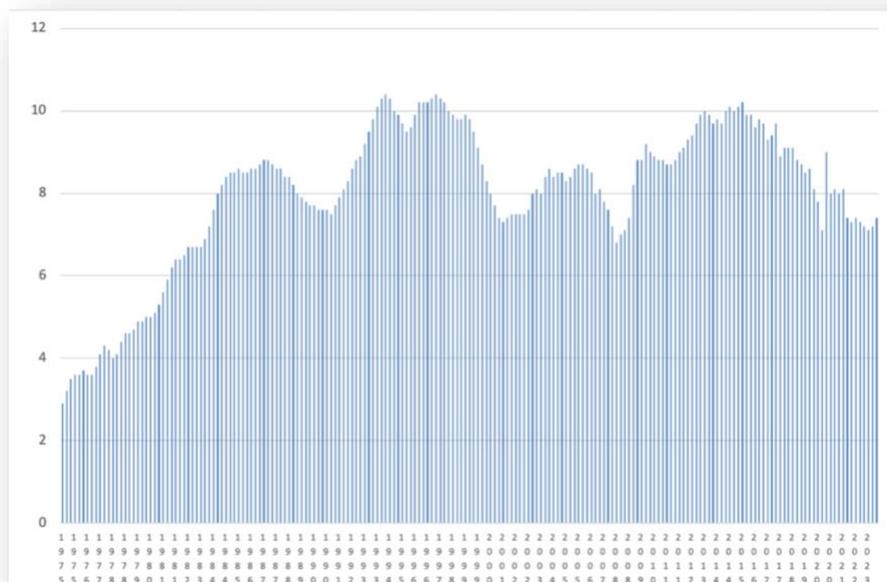
¹² Nicolas BAVEREZ, « La spécificité française du chômage structurel de masse, des années 1930 aux années 1990 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 52, oct.-déc. 1996, p. 41-65, p. 65.

¹³ *Ibid.* et Bruno AMABLE, *op. cit.* Sur le tournant de la rigueur, voir également le numéro spécial « 1983, un tournant libéral ? », et en particulier Florence DESCAMPS et Laure QUENNOUËLLE-CORRE, « Le tournant de mars 1983 a-t-il été libéral ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 138-2, 2018, p. 5-15.

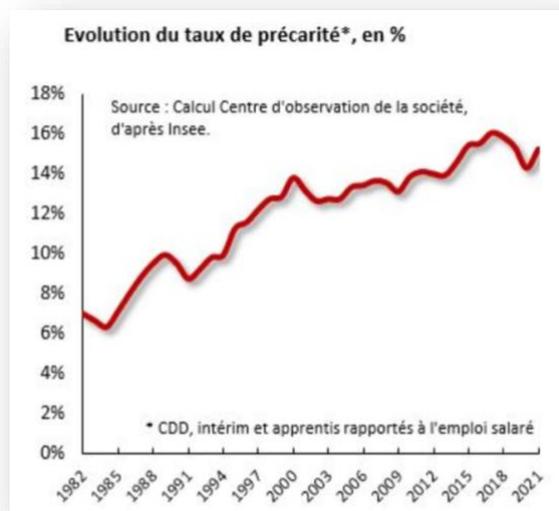
¹⁴ Rémy PAWIN, « Retour sur les « Trente Glorieuses » et la périodisation du second XX^e siècle », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 60, n° 1, 2013, p. 155-175 ; Céline PESSIS, Sezin TOPÇU, Christophe BONNEUIL (dir.), *Une autre histoire des « Trente glorieuses »*, Paris, La Découverte, 2013, en particulier l'introduction des trois directeurs, « Pour en finir avec les "Trente glorieuses" ».

¹⁵ Nicolas BAVEREZ, « La spécificité française du chômage... », art. cit.

Graph. 1. Évolution trimestrielle du taux de chômage en France, 1975-2023 (en %)
(Source : INSEE série longue, agrégation des données)



Graph. 2 : Évolution de l'emploi précaire en France, 1980-2018
(Sources : INSEE, Centre d'observation de la société)

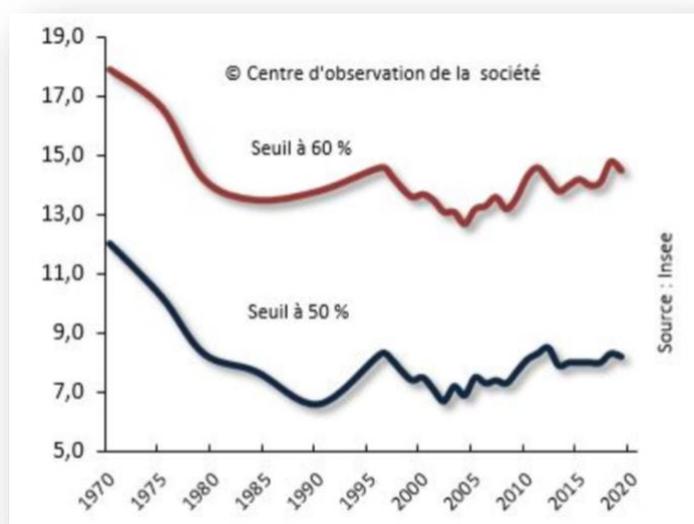


En revanche, contrairement à ce qui est souvent affirmé, le taux de pauvreté – qui n'est en Europe pas calculé de façon absolue mais relative, ce qui en fait un indicateur d'inégalités davantage que de privations¹⁶ – n'a pas fortement augmenté (*graph. 3*). Il a même spectaculairement baissé

¹⁶ Contrairement à la Banque mondiale ou aux États-Unis, qui utilisent une définition absolue (minimum vital en termes d'alimentation, vêtements et logement), le taux de pauvreté est mesuré en Europe de façon relative. Chaque pays calcule pour une année N le revenu médian de sa population, puis le montant correspondant à 50 % (seuil en vigueur entre les années 1970 et 2000) ou à 60 % (seuil en vigueur depuis les années 2000) de ce revenu médian, qui devient alors pour l'année N le seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté correspond au pourcentage de « ménages ordinaires » (base de calcul de l'INSEE) ayant eu un revenu inférieur à ce seuil.

jusqu'au milieu des années 1980 (si l'on considère le seuil à 60 % du revenu médian) voire jusqu'au début des années 1990 (si l'on considère le seuil à 50 %), principalement par amélioration du niveau de vie des personnes âgées. Depuis, il suit des mouvements d'amplitude mesurée, oscillant entre 13 et 15 % du revenu médian (au seuil à 60 %, actuellement en vigueur) au gré des crises économiques, du taux de chômage, de la fluctuation des hauts revenus et de mesures spécifiques¹⁷. Tendanciellement cependant, il repart à la hausse depuis le milieu des années 2000.

Graph. 3. Évolution du taux de pauvreté en France, 1970-2020 (en %)
(Sources : INSEE, Centre d'observation de la société)



Chômage de masse et (re-¹⁸)précarisation des emplois, qui donnent une unité socio-économique à la période, constituent une rupture historique majeure pour au moins trois raisons. D'abord, par transformation de la sociologie de la pauvreté. Alors que celle-ci concernait surtout, durant les deux premiers tiers du XX^e siècle, des inactifs, ces années voient un retour de la pauvreté des actifs (en particulier des jeunes, des plus de 55 ans et des familles monoparentales), les seniors jouissant au contraire d'un niveau de vie inédit. Son expression paroxystique, le sans-abrisme, qui ne préoccupait plus réellement depuis les années 1900¹⁹, redevient un souci médiatique, avec une extension numérique et de profondes recompositions sociologiques – une part croissante de femmes, de familles et de personnes d'origine immigrée, notamment sans-papier²⁰. Deuxième transformation : alors que la

¹⁷ Elle a par exemple fortement augmenté en 2017 du fait de la baisse de 5 € mensuels des APL.

¹⁸ La précarité de l'emploi était la norme jusqu'au début du XX^e siècle.

¹⁹ Ce qui se reflète dans l'historiographie, quasi inexistante pour les années 1910-1970.

²⁰ La littérature sociologique sur le sujet est foisonnante : voir notamment Katia CHOPPIN et Edouard GARDELLA (dir.), *Les sciences sociales et le sans-abrisme. Recension bibliographique de langue française, 1987-2012*, Saint-Etienne, Publications de l'université de Saint-Etienne, 2013. Se sont notamment ajoutés depuis, dans une perspective socio-historique : André GUESLIN, *D'ailleurs et de nulle part. Mendians vagabonds, clochards, SDF en France depuis le Moyen Âge*, Paris, Fayard, 2013 ; Édouard GARDELLA, *L'urgence sociale comme chronopolitique. Temporalités et justice sociale de l'assistance aux personnes sans-abri en France depuis les années 1980*, Thèse de doctorat en sociologie, ENS de Cachan, 2014 ; les nombreux articles d'Erwan LE MENER

protection sociale d'après-guerre était fondée sur le plein-emploi, c'est, avec la disparition de celui-ci, son assise même qui s'effondre. Enfin, le chômage de masse a des effets sociaux extrêmement délétères, bien identifiés depuis les années 1930²¹, et qui le sont d'autant plus que ce chômage est durable et transcende les générations : perte d'espoir d'ascension sociale, insécurité du lendemain, déréliction, affaiblissement des liens sociaux, etc. Dès lors, « éviter délibérément de faire de la crise économique du milieu des années 1970, avec ses effets ravageurs sur l'emploi, un tournant essentiel²² » ne tient pas ici : c'est au contraire l'élément nodal.

Les années 1970-2020 sont cependant loin d'être monolithiques. Dégager des sous-périodisations permet de mieux comprendre les inflexions de trajectoire de l'État social – et examiner leurs éventuels liens avec les scissions gouvernementales. Si s'aventurer au-delà de 1995²³ est encore peu courant en histoire sociale, la tâche n'est pas impossible : débats et rapports publics, archives associatives²⁴, sédimentation bibliographique des sociologues, politistes et économistes sont largement disponibles. En émergent trois temps, qui forment l'ossature de cet article. D'abord, face à la montée d'un chômage de masse et d'une précarisation des emplois (1976-1987), les pouvoirs publics témoignent d'un relatif attentisme, et les associations de solidarité d'un effet de sidération ; d'où des politiques sociales avant tout urgentistes, où est donné d'une main (assistance principalement palliative) ce qui est repris de l'autre (début de contraction de l'assurance-chômage). Une seconde phase (1988-2002, voire 1998-2007) voit un positionnement plus critique des associations de solidarité, qui opèrent une pression importante sur les pouvoirs publics et obtiennent de considérables avancées, en particulier la genèse d'une troisième génération de minima sociaux, portant l'aide sociale à son apex. Depuis 1995 cependant, et plus encore depuis le milieu des années 2000, des crispations politiques engendrent de nets durcissements – mais aussi, en réaction et avec un temps de latence, des contre-voix et contre-voies.

Dans ces trois temps, le rôle des associations apparaît bien plus important qu'il ne l'était – et c'est là un dernier élément du tournant des années 1970-1980 – depuis les débuts de la III^e République. Elles sont devenues des acteurs majeurs, tant comme « sous-traitantes de l'impuissance publique » que par l'ampleur et les succès de leur plaidoyer (en particulier dans les années 1990), mais aussi (en particulier depuis les années 2010) leur capacité de résistance. Cet article s'inscrit donc aussi pleinement

et sa thèse en cours sur les familles sans domicile en en hôtel à Paris ; Mauricio ARANDA, *Une assistance à deux vitesses. Socio-histoire de l'hébergement social des sans-abri depuis les années 1950*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Nanterre, 2019 ; Axelle BRODIEZ-DOLINO, *Des sans-logis aux sans domicile. Le Foyer Notre-Dame des sans-abri depuis 1950*, Saint-Etienne, Presses de l'Université de Saint-Etienne, 2020 ; Marion GIOVANANGELI, *Femmes et mères à surveiller : accueil, assistance et prise en charge des familles sans-domicile par la Ville de Paris (1890-2018)*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Dauphine-PSL, 2023.

²¹ Paul LAZARSFELD, Marie JAHODA et Hans ZEISEL, *Les chômeurs de Marienthal*, Paris, Éditions de Minuit, 1981 [1932].

²² Frédéric VIGUIER, *La cause des pauvres en France*, Paris, Presses de SciencesPo, 2020, p. 143.

²³ Xavier VIGNA, *Histoire de la société française, 1968-1995*, Paris, La Découverte, 2021.

²⁴ Après des travaux sur le Secours populaire, Emmaüs et la lutte associative contre le sans-abrisme, nous nous appuyons ici également sur celles d'ATD Quart Monde, dépouillées dans le cadre d'une habilitation à diriger des recherches soutenue à l'EHESS fin 2021.

dans l'histoire de la « *mixed economy of welfare* », concept d'origine américano-anglaise²⁵ qui sied particulièrement bien à la France contemporaine²⁶ et connaît de récents renouvellements²⁷.

Montée du chômage de masse et « nouvelle pauvreté » (1976-1987)

Dès les années 1970, le chômage montant des jeunes, les chocs pétroliers (1973 et 1978-79), l'effondrement de la croissance du produit intérieur brut²⁸ puis la hausse du chômage de longue durée, notamment liée à la désindustrialisation rapide touchant les secteurs en crise (textile, construction navale, sidérurgie, charbonnages), scellent la prise de conscience de la fin de ce qui devient alors appelé les « Trente glorieuses²⁹ », et de l'entrée dans une phase de « nouvelle pauvreté ».

« Anciens » et « nouveaux pauvres »

Les associations de solidarité, présentes sur le terrain et réactives, en sont un bon observatoire. Les plus fragiles sont les premiers touchés. En 1976, ATD Quart Monde constate que dans les implantations où elle est présente (cités de transit, logements sociaux...), « le sous-emploi, fléau de la population sous-prolétarienne depuis le siècle dernier, se transforme progressivement en chômage permanent³⁰ ». Le recours aux expédients traditionnels (ferraille, vente de fleurs ou légumes cueillis à la sauvette, travail au noir, brocante...) devient lui-même de plus en plus concurrentiel et réglementé, donc difficile. Le vol d'aliments et la mendicité réapparaissent, et sont fortement réprimés. « Ma mère a fait quatre mois de prison pour avoir fait un chèque sans provision. C'était pour acheter des boîtes de lait pour ma petite sœur qui avait trois mois³¹ ». « À Reims, une femme a été inculpée parce qu'elle avait volé de la viande. Depuis trois semaines, elle nourrissait ses enfants avec des nouilles³² ». Les jeunes, réduits à l'inactivité, à la non-consommation et à la rétraction de leur vie sociale, se regroupent en bandes et développent des économies informelles de vol et de drogue. Des adultes encore jeunes sont poussés à faire, à partir d'un an de chômage, des démarches de reconnaissance d'invalidité pour obtenir une

²⁵ Voir notamment Sheila B. KAMERMAN, "The New Mixed Economy of Welfare: Public and Private", *Social Work*, n° 28, 1983, p. 5-10; Bernard HARRIS & Paul BRIDGEN, "The 'Mixed Economy of Welfare' and the Historiography of Welfare Provision", in B. HARRIS & P. BRIDGEN (dir.), *Charity and Mutual Aid in Europe and North America since 1800*, New York & London, Routledge, 2007, p. 1-18.

²⁶ Ce que nous avons montré dans Axelle BRODIEZ-DOLINO, « Entre social et sanitaire : les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XX^e siècle », *Le Mouvement Social*, n° 242, 2013, p. 9-29.

²⁷ Nous renvoyons pour ce au numéro spécial dirigé par Antoine PERRIER et Lola ZAPPI, « Nouveaux terrains de l'économie mixte du *welfare* (XIX^e-XX^e siècles) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, n° 15, 2022, en particulier l'introduction.

²⁸ Le taux de croissance du PIB était en moyenne de 5,3 % entre 1950 et 1974 ; il sera de 2,2 % entre 1975 et 1993 (calcul sur la base des chiffres annuels INSEE série longue).

²⁹ Jean FOURASTIE, *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard, 1979.

³⁰ *Igloos* (revue trimestrielle d'ATD Quart Monde), n° 89-90, 2^e-3^e trimestres 1976.

³¹ *Igloos*, n° 97-98, 2^e trimestre 1978, p. 37.

³² A-ATDQM, Rapport pour l'année 1981, p. 22.

petite pension. L'endettement, les coupures d'électricité et les expulsions sans relogement augmentent. De plus en plus de familles doivent recourir, comme au cœur de la crise du logement des années 1940-1950, aux habitats de fortune : cités d'urgence, logements insalubres, caves, garages, sous-sols, tentes, caravanes ; des micro-bidonvilles, qui avaient quasiment disparu, se reconstituent.

En 1979, le Secours catholique lance sa première étude, portant sur 2 000 chômeurs accueillis dans ses permanences ; en 1981, une enquête sur les dettes de gaz et d'électricité ; à partir de 1982, un rapport statistique et thématique qui devient annuel. Tandis qu'en 1980, côté pouvoirs publics, la Caisse nationale d'allocations familiales s'inquiète des familles qui risquent de « basculer » vers « le monde des assistés », alors même qu'elles « se démarquent tout à fait de cette population qui cumule les handicaps [...], l'écrasante misère du Quart Monde »³³. De fait, l'extension du chômage est rapide : 200 000 demandeurs d'emploi en 1967, 400 000 en 1973, 840 000 en 1975, 1 million en 1978, 1,5 million en 1981, 2 millions en 1984. Les bureaux d'aide sociale, confrontés à un afflux de sollicitations sans réelle hausse de leur budget, durcissent les conditions d'octroi pour les « assistés » de longue date, considérés comme « incrustés » voire « irrécupérables », au profit des « pauvres conjoncturels » auxquels il est plus aisé de s'identifier et qui, dans la mesure où leurs difficultés semblent provisoires, auraient davantage de chances de s'en sortir³⁴. À l'hiver 1984-85, les consignes du ministère auraient même été de ne distribuer les surplus alimentaires qu'aux « nouveaux pauvres »³⁵. Cette expression s'impose rapidement : on en trouve trace dès 1980 dans les écrits d'ATD Quart Monde ; dans *Le Monde*, elle accompagne la sortie du rapport Oheix (mars 1981)³⁶ ; en 1984, elle a envahi le discours médiatique.

Le mouvement est donc double, mêlant aggravation des problèmes de ceux qui en avaient déjà et extension numérique des personnes en difficulté. Le phénomène se prête à deux lectures : l'une, majoritaire jusqu'au milieu des années 1980, oppose « anciens » et « nouveaux pauvres », considérés comme de nature radicalement différente ; l'autre, en gestation, en fait au contraire un *continuum*.

Le temps des rapports (1976-1982)

Les pouvoirs publics agissent d'abord par la commande d'une série de rapports – une stratégie prudente qui transcende l'alternance politique de 1981. Fin 1976, le Conseil économique et social (CES) s'autosaisit d'une étude, pilotée par le Dr Henri Péquignot et publiée en mars 1979³⁷. Elle apparaît encore comme un appendice des années de prospérité. En outre, par dissensus au sein de la section, les

³³ « Réponses aux risques de pauvreté », *Informations sociales* (revue de la CNAF), n° 11-12, 1980, p. 2.

³⁴ A-ATDQM, Rapport pour l'année 1982.

³⁵ Jean-François LAE et Numa MURARD, *L'argent des pauvres, La vie quotidienne en cité de transit*, Paris, Seuil, 1985, p. 69.

³⁶ Gabriel OHEIX, *Contre la précarité et la pauvreté. 60 propositions*, Rapport au Premier ministre, 16/03/1981.

³⁷ Étude présentée par la section des actions éducatives, sanitaires et sociales sur le rapport de M. Henri Péquignot, le 20 septembre 1978, *JORF* du 06/03/1979.

propositions politiques sont réduites à portion extrêmement congrue. Fin 1978, la Commission des Communautés européennes commande à chaque État-membre un rapport sur sa situation nationale, dans le cadre des premiers projets quinquennaux de lutte contre la pauvreté (1974 sq.). La France le confie à la Fondation pour la recherche sociale, organisme privé proche de la CFDT, parallèlement à l'élaboration du VIII^e Plan (1981-1985) – qui, nouveauté, compte parmi ses objectifs prioritaires la « lutte contre la pauvreté ». Ce copieux rapport³⁸, construit par thématiques et sans préconisations, est parmi les premiers à pointer le développement du travail précaire, suite à la loi du 3 janvier 1979 qui encourage la sous-traitance, le travail intérimaire, à durée déterminée et/ou à temps partiel pour s'adapter aux contraintes de compétitivité et de productivité. En juin 1980, à la demande d'ATD Quart Monde, un état des dysfonctionnements de l'aide sociale est confié au conseiller d'État et Premier délégué à l'Emploi Gabriel Oheix. En découlent cette fois « 60 propositions » très concrètes. Salué par les associations (largement auditionnées), il restera cependant lettre morte, enterré deux mois après sa sortie par l'alternance politique.

Succèdent, au début du septennat Mitterrand, d'autres rapports plus thématiques. Le premier, sur « l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » (au taux de chômage alors très élevé), commandé dès juin 1981 à Bertrand Schwartz, fait nombre de propositions qui seront concrétisées – notamment, la création de « missions d'animation locale » et d'emplois et activités d'intérêt collectif. Un nouveau rapport sur les dysfonctionnements de la protection sociale est demandé au magistrat Dominique Charvet ; non publié, il insiste sur l'urgence de la situation et inspirera les plans pauvreté-précarité de 1983 et 1984. Enfin, dans le cadre de la préparation du IX^e Plan, le père Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde, est chargé en octobre 1982 d'une « mission d'évaluation et de proposition pour l'étude des facteurs constitutifs de l'extrême pauvreté³⁹ ».

De l'assurance à l'insertion et l'aide sociale

La protection sociale avait été forgée par complémentarité entre logiques assistancielle et assurancielle, cette dernière étant jusqu'aux années 1950 perçue comme devant à terme rendre inutile et supplanter la première⁴⁰. Le processus devient désormais inverse : les restrictions de l'assurance-chômage, qui se poursuivront par à-coups tout au long des décennies suivantes, provoqueront, en un phénomène de vases communicants, un déversement de ces publics vers l'assistance.

³⁸ FONDATION POUR LA RECHERCHE SOCIALE, *La pauvreté et la lutte contre la pauvreté. Rapport français présenté à la Commission des Communautés européennes*, décembre 1980, 335 p.

³⁹ Joseph WRESINSKI, *Enrayer la reproduction de la grande pauvreté*, Rapport au ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, déc. 1982.

⁴⁰ Colette BEC, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistancielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Belin, 1998.

Alors que de 1958 à 1979, le niveau des prestations de chômage et de la population couverte s'était continûment amélioré, à partir de 1979, une réforme de l'Unedic, motivée par des soucis d'équilibre financier, durcit les conditions d'accès. Le taux de couverture commence alors à décroître⁴¹. Contre toute attente, l'arrivée de la gauche au pouvoir ne fait que conforter cette tendance. Accordant la priorité au redressement budgétaire et imputant le chômage à un trop fort coût du travail (en particulier non qualifié), le nouveau gouvernement fait de l'indemnisation du chômage la « branche de la protection sociale dans laquelle ces nouveaux principes sont appliqués avec le plus de rapidité et de brutalité⁴² ». En 1982, l'équilibre financier est restauré par augmentation des recettes et diminution des dépenses. En 1984, la séparation en deux régimes indemnitaires est actée : l'un relevant de l'assurance, l'autre dit « de solidarité ». La réforme est particulièrement dure pour le bas de l'échelle sociale et les chômeurs de 50-55 ans. L'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite crée en outre un *no man's land* pour les 60-65 ans, non admissibles au minimum vieillesse.

Les jeunes sont un cas spécifique de chômeurs, n'ayant pas encore (ou pas suffisamment) cotisé, mais parvenant difficilement à s'insérer sur un marché de l'emploi contracté. C'est pour eux qu'est développée « l'insertion », terme apparu dans les politiques publiques en 1972 et qu'on retrouve entre 1975 et 1980 dans une série de mesures. Les premiers emplois d'utilité collective sont créés en 1979, et les fameux « TUC » (travaux d'utilité collective) en 1984. Outre les mesures du rapport Schwartz, le statut de « structure d'insertion par l'économie », dont se saisiront un nombre croissant d'associations, est forgé en 1983. Ces efforts portent leurs fruits : après une croissance rapide entre la fin des années 1960 et 1984, le chômage des jeunes repart pour quelques années à la baisse.

Pour les autres, les réponses relèvent du palliatif. Après un premier train de mesures en janvier 1983, minces et peu suivi d'effets, le « plan pauvreté-précarité » d'octobre 1984 se veut un « effort de mobilisation sans précédent⁴³ ». Portant en particulier sur l'hébergement d'urgence, les dettes de logement, l'aide alimentaire et celle aux chômeurs âgés, il inaugure une série de plans annuels centrés sur l'urgence sociale, consistant avant tout en subventionnement des grandes associations de solidarité et des pouvoirs publics locaux. Cause et conséquence, les associations épousent cette logique urgentiste : création en 1984 des Banques alimentaires, puis l'année suivante des Restaurants du cœur ; revivification des vieux asiles de nuit transformés en « centres d'hébergement d'urgence », médicalisation de l'urgence sociale, etc.

Du milieu des années 1970 à la fin du premier septennat Mitterrand, le chômage connaît donc une spectaculaire envolée et la politique de lutte contre la pauvreté-précarité apparaît marquée par

⁴¹ Christine DANIEL et Carole TUSCSZIRER, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.

⁴² *Ibid.*, p. 275.

⁴³ Jacques WALTER, « Les enjeux du débat sur la pauvreté », et Noëlle MARILLER, « Le plan gouvernemental français contre la pauvreté et la précarité », dans Alain FRACASSI, Marie-France MARQUÈS et Jacques WALTER (dir.), *La Pauvreté, une approche plurielle*, Paris, ESF Editions, 1985.

nombre de continuités entre gouvernements de droite et de gauche, qui transcendent tant l’alternance de 1981 que la cohabitation de 1986-1987. Elles sont pour partie dues à l’incertitude sur la durée des difficultés économiques et à un certain attentisme, puis à la priorité mitterrandienne accordée à la rigueur – et donc, en particulier, à la maîtrise des coûts de l’assurance chômage. Elles puisent aussi à la forte empathie de l’opinion, dès 1980, envers les « nouveaux pauvres », qui conforte le choix politique de faire largement reposer le traitement du problème sur associations de solidarité.

Un apogée de l’aide sociale : « lutte contre les exclusions » et droits fondamentaux (1988-2007)

Ces choix ne sont pas sans faire fulminer certains socialistes⁴⁴, et la nécessité d’un nouveau souffle pour les élections présidentielle de 1988 scelle l’entrée dans une phase politique bien différente. Certes, le durcissement de l’assurance-chômage se poursuit par à-coups ; mais la période 1988-2002, voire 1988-2007, apparaît surtout marquée par une troisième génération de minima sociaux et l’adoption de grands droits fondamentaux – dont, fait notable, l’initiative revient désormais non pas tant, comme pour la première et la seconde génération, aux pouvoirs publics, qu’aux associations de solidarité au désormais puissant plaidoyer. Au contraire de lectures au vitriol⁴⁵ certes partiellement fondées, cette séquence gagne à être lue comme le parachèvement d’une trajectoire séculaire qui sera ensuite mise à mal.

La fin des « mauvais pauvres » ? (1988-1993)

C’est pour remédier aux apories du paradigme urgentiste qu’est forgé en 1988 le Revenu minimum d’insertion (RMI). L’idée d’un revenu minimum garanti n’est pas nouvelle : ses prémises remontent en Europe au tournant des XVIII^e-XIX^e siècles⁴⁶, les États-Unis en débattent dans les années 1960-1970⁴⁷ et la Belgique vote en 1974 son « minimex ». En France, des expérimentations sont menées à partir de 1967 dans la commune socialiste de Besançon⁴⁸ ; leur relai en 1975 par l’Union nationale des bureaux d’aide sociale permet de faire tache d’huile⁴⁹. Dans son rapport de 1982 au ministre du Plan, le fondateur d’ATD Quart Monde la défend ardemment, puis à la suite les grandes associations de

⁴⁴ Jean-Michel BELORGEY, *La gauche et les pauvres*, Paris, Syros Alternatives, 1988.

⁴⁵ Colette BEC, *De l’État social à l’État des droits de l’Homme ?*, Rennes, PUR, 2011.

⁴⁶ Timothée DUVERGER, *L’invention du revenu de base. La fabrique d’une utopie démocratique*, Lormont, Le Bord de l’Eau, 2018.

⁴⁷ Brian STEENSLAND, *The Failed Welfare Revolution. America’s Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2008.

⁴⁸ Chantal GUILLAUME, « Le minimum social vu de Besançon », *Esprit*, nov. 1988, p. 36-43 et « Pionnière du RMI, Besançon avait substitué la solidarité à l’aumône », *Le Monde*, 01/12/2008.

⁴⁹ Georges HATCHUEL, « Le revenu minimum garanti à l’épreuve des expériences locales », *Consommation et modes de vie* (revue du CREDOC), n° 25, janv. 1988.

solidarité⁵⁰. ATD Quart Monde entreprend à son tour une expérimentation locale en 1984-1985⁵¹. En septembre 1984, le député CDS (Centre des démocrates sociaux, centre droit) Adrien Zeller plaide quant à lui pour un « revenu minimum d'existence » en contrepartie d'un travail d'intérêt général ; devenu secrétaire d'État sous la cohabitation, il fait adopter fin 1986 la création facultative de « compléments locaux de ressources » accessibles aux plus de 25 ans, sur un principe de contrepartie plus large (travail à mi-temps, alphabétisation ou formation)⁵². En février 1987, le rapport Wresinski au CES⁵³ demande l'instauration d'un « plancher de ressources », qui pourrait être conditionné, comme ATD Quart Monde le pratique depuis 1970 dans ses « cités de promotion », à la signature d'un « contrat-projet d'insertion » entre le bénéficiaire et le travailleur social, posant aux deux parties des objectifs équilibrés et atteignables. L'idée de revenu minimum garanti devient donc partagée à la fois par les associations, par la droite (les libéraux et néo-libéraux, américains et français, y voyant une garantie de main-d'œuvre en état de travailler et une « solution technique » permettant de « rendre supportable la dualisation de la société »⁵⁴) et par la gauche (qui, après y a vu jusqu'au début des années 1980 un renoncement à la lutte contre les inégalités et à la relance par les revenus tirés du travail, réalise « que l'analyse en termes d'exploitation de la classe ouvrière pass[e] à côté » du problème et que ses solutions buttent sur une conjoncture économique trop défavorable⁵⁵).

La campagne présidentielle de 1987-1988, où les socialistes sont en quête d'un « cheval de bataille⁵⁶ », en devient le catalyseur. Dès décembre 1988, le Revenu minimum d'insertion (RMI) est voté à une écrasante majorité. Le texte est pour partie de droite, puisqu'il n'y a pas d'allocations sans contrepartie (effort d'insertion) et que le montant est fixé très bas, pour « conserver une distance de respect⁵⁷ » avec le SMIC. Mais il est aussi de gauche : dans une filiation révolutionnaire puis solidariste, la Nation reconnaît sa « dette⁵⁸ » envers ses membres démunis et le droit de chacun à être protégé ; tout en ne rompant pas, par l'insertion, avec l'idéologie du travail. L'insertion est en outre posée, selon les mots du Premier ministre, comme « un objectif » et non une « condition ». Les débats parlementaires permettent aussi de faire évoluer le texte sur la dimension contractuelle : d'imposées aux allocataires, les actions deviennent « proposées » et « définies avec eux ».

⁵⁰ Archives d'Emmaüs France, compte rendu de la réunion du 24 janvier 1983 à l'Élysée.

⁵¹ Jean-Pierre PINET et James JABOUREK, *Un an sans retourner chiner... Expérimentation d'un Revenu Familial Minimum Garanti*, CAF d'Ille-et-Vilaine, ATD Quart Monde, Institut de recherches et de formation aux relations humaines, mars 1987.

⁵² Laurent CYTERMANN et Cécile DINDAR, « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », dans Michèle LELIEVRE et Emmanuelle NAUZE-FICHET (dir.), *RMI, l'état des lieux (1988-2008)*, Paris, La Découverte, 2008, p. 23-49.

⁵³ Joseph WRESINSKI, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Rapport présenté au CES les 10-11/02/1987, *Journal officiel* du 28/02/1987.

⁵⁴ Jean-Michel BELORGEY et Jacques DONZELOT (discussion), « Le RMI, une loi sans qualité ? », *Esprit*, décembre 1988, p. 38-47, p. 38 (intervention de Jean-Michel Belorgey).

⁵⁵ *Ibid.*, p. 39 (intervention de Jean-Michel Belorgey).

⁵⁶ *Ibid.*, p. 41 (intervention de Jean-Michel Belorgey).

⁵⁷ Jean-Michel BELORGEY, « Lever les malentendus », dans Robert CASTEL et Jean-François LAE (dir.), *Le Revenu minimum d'insertion. Une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 31-46, p. 37.

⁵⁸ Voir également Robert CASTEL et Jean-François LAE (dir.), *Le Revenu minimum d'insertion...*, *op. cit.*

Ce droit au revenu garanti – dont on mesure, à relire ces débats, les écarts avec la conception actuelle – peut être lu comme un parachèvement de la protection sociale assistancielle française, construite par strates depuis 1893 pour couvrir toujours davantage de bénéficiaires ; mais aussi, comme « une véritable révolution⁵⁹ », au double sens où il abolit le conditionnement de la prestation à une vulnérabilité sociale *et sanitaire* (inaptitude au travail)⁶⁰, qui était l'un des traits fondamentaux du séculaire clivage entre « bons » et « mauvais pauvres »⁶¹, et où il s'articule avec une logique d'insertion, « droit » pour l'individu et « devoir pour la collectivité nationale »⁶².

Un autre droit fondamental est adopté peu après, le droit au logement : voté par la gauche en 1982 (loi Quillot), abrogé en 1986 par la droite (loi Méhaignerie), il est restauré en 1989 par la gauche (loi Mermaz) puis ancré en 1990 dans la loi Besson – qui ne pose cependant pas que « toute personne a droit au logement », mais que « toute personne [...] a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement », la nuance étant de taille. En janvier 1995, « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent » est reconnue par le Juge comme « objectif de valeur constitutionnelle ».

Autre marqueur fondamental d'abolition du clivage entre « bons » et « mauvais pauvres », la dépénalisation du vagabondage et de la mendicité, votée en 1992, met fin à une pénalisation inscrite depuis 1810 dans le Code pénal et à un demi-millénaire de répression. De délinquants, les sans-abri deviennent victimes⁶³. Les traditionnels « ramassages des vagabonds », conduisant de force au dépôt de mendicité ou au poste de police, disparaissent dès lors au profit de pratiques associatives empathiques : maraudes reposant sur le libre-consentement des personnes, accueils de jour, création fin 1993 par le Dr Xavier Emmanuelli du Samusocial de Paris fondé sur le double principe d'immédiateté et d'inconditionnalité, lits infirmiers, « pensions de famille », etc.

Lutte « contre les exclusions » (1995-2002)

Après quelques années de légère embellie, le contexte économique se dégrade à nouveau, sous le coup de multiples facteurs⁶⁴. En mars 1993, la barre symbolique des 3 millions de chômeurs est

⁵⁹ « La création du revenu minimum d'insertion constitue ce que les historiens reconnaîtront, je le crois, comme une véritable révolution dans notre droit social. Le mot n'est pas trop fort » (Michel ROCARD, « Pour une solidarité renouvelée, pour un partenariat actif », dans Bernard KOUCHNER (dir.), *Les nouvelles solidarités. Actes des Assises internationales de janvier 1989*, Paris, PUF, 1989, p. 367-372, p. 369). L'expression « véritable révolution » est reprise par Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales, op. cit.*, p. 543.

⁶⁰ Axelle BRODIEZ-DOLINO, *Combattre la pauvreté...*, *op. cit.*

⁶¹ Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995 ; Axelle BRODIEZ-DOLINO, « La pauvreté comme stigmat social. Construction et déconstruction », *Métropolitiques*, 07/01/2019 (article en libre-accès).

⁶² Bertrand FRAGONARD, « Le revenu minimum d'insertion : une grande ambition », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août 1989, p. 573-588, p. 573.

⁶³ Stéphane RULLAC, *Le péril SDF. Assister et punir*, Paris, L'Harmattan, 2008.

⁶⁴ Crise américaine de la fin des années 1980, réunification allemande, guerre du Golfe, sortie du Royaume-Uni et de l'Italie du système monétaire européen...

franchise, puis fin 1993 celle des 10 % de chômeurs – avec des pics à 10,4 % aux seconds semestres 1994 et 1997. La précarité de l'emploi poursuit sa hausse : 1,3 million d'emplois en 1993, soit le décuple de dix ans auparavant.

Dès lors, la montée en charge du RMI est rapide, dépassant dès 1991 le chiffre escompté de 500 000 allocataires. En 1996, le million est atteint. La conjoncture et les politiques économiques ne sont pas seules en cause : en 1992, de nouveaux durcissements de l'assurance-chômage l'alimentent mécaniquement. Loin d'un transit vers l'insertion, le RMI devient pour beaucoup une nasse. La dégradation se poursuit également sur le front de l'hébergement, du logement et des aides alimentaires : au Secours populaire, 15 millions de repas sont servis en 1990 et 89 millions en 1994 ; aux Restaurants du cœur, 25 millions en 1988-89 et 50 millions en 1994-1995. « L'exclusion sociale » devient le nouveau paradigme – des médias, des pouvoirs publics, des associations. Le biface qu'elle constitue avec « l'insertion » se double d'un autre, « fracture sociale » (thème de la campagne présidentielle du candidat Chirac en 1995) *versus* « cohésion sociale ».

Les associations de solidarité utilisent cette campagne pour faire avancer la « cause⁶⁵ ». ATD Quart Monde, en particulier, prend la tête d'une mobilisation au long cours (1988-1998) en faveur d'une grande « loi d'orientation » préconisée par le rapport Wresinski. La commission pauvreté-précarité de l'UNIOPSS⁶⁶, qui obtient fin 1993 le label « Grande cause nationale », en devient l'un des outils, avec la campagne inter-associative « Alerte pour lutter contre l'exclusion et exiger un pacte contre la pauvreté »⁶⁷. L'autre levier est le Conseil économique et social, où ATD parvient à être mandatée pour une évaluation des politiques publiques et fait adopter en juillet 1995 un nouveau rapport. Soutenue par tous les grands candidats à la présidentielle de 1995, et/puis en particulier par Chirac qui l'emporte, la loi d'orientation est victime de la dissolution de l'Assemblée nationale en 1997 mais reprise par la gauche sous la cohabitation, et finalement votée en juillet 1998. Elle « tend » (le diable est toujours dans les détails) « à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance » (art. 1) ; la lutte contre les exclusions est érigée au rang d'« impératif national » et de « priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ».

Relevant des suites de cette loi, plusieurs importants appendices concrétisent ces droits fondamentaux. Les premiers sont adoptés sous la majorité socialiste du gouvernement Jospin (1997-2002). En 1999 est votée la Couverture maladie universelle (CMU, 1999), qui permet une affiliation automatique au régime général d'assurance maladie (« CMU de base ») et la prise en charge du ticket modérateur, du forfait hospitalier et de frais supplémentaires (« CMU-complémentaire »). « La Sécurité

⁶⁵ Frédéric VIGUIER, *op. cit.*

⁶⁶ Union interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales, créée en 1947.

⁶⁷ Voir également Éric CHEYNI, « Les mobilisations en faveur d'une loi contre les exclusions (1994-1998), ou comment faire reconnaître des savoirs associatifs sur la pauvreté », dans Matthieu HELY et Maud SIMONET-CUSSET (dir.), *Le travail associatif*, Paris, Presses Universitaires de Paris Ouest, 2013, p. 159-173.

sociale semble désormais avoir atteint, si ce n'est l'objectif ambitieux d'universalité que ses pères fondateurs lui avaient assigné, tout au moins une généralisation presque parachevée⁶⁸ ». Elle est complétée, pour les personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire depuis au moins trois mois, par l'Aide médicale d'État (AME). S'ajoute en 2004 une Aide à la complémentaire santé (ACS). Enfin, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale renforce les droits des usagers et promeut leur participation.

Dernière grande mesure parachevant les droits fondamentaux, au carrefour de l'urgence sociale, le droit au logement devient en mars 2007 opposable, au terme d'une vaste mobilisation associative lancée par le juriste Paul Bouchet, ancien président de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme devenu président d'ATD Quart Monde, embarquant nombre d'associations et le Haut comité pour le logement des défavorisés. Après avoir progressé à gauche puis à droite de l'échiquier politique, l'idée aboutit à la faveur des campements très médiatisés des Enfants de Don Quichotte⁶⁹. La loi de mars 2007 acte également « l'hébergement opposable » et le « principe de continuité », i.e. la possibilité de rester en hébergement d'urgence tant que des solutions adaptées et durables ne sont pas proposées.

La période 1988-2002 (avec un prolongement jusqu'en 2007), dominée par des gouvernements socialistes (1988-1993, puis 1997-2002), scelle donc un apogée de la protection sociale assistancielle française, commencée d'être édifiée exactement un siècle plus tôt, avec un rôle désormais majeur des associations. Contrairement aux années précédentes, les mesures se veulent plus préventives et curatives que palliatives – même si les bilans des aides alimentaires restent croissants. L'assurance-chômage continue cependant d'être rétractée par à-coups, alors même (mais aussi, précisément, parce) que le chômage connaît entre 1991 et 1997 une considérable envolée – puis diminue nettement jusqu'en 2001, grâce à une conjoncture économique plus favorable et au passage des 40 aux 35 heures de travail hebdomadaires.

Quels fondements du pacte social ? Durcissements et résistances (depuis 1995)

Tout en étant celle de parachèvements, la période 1995-2007 porte déjà des traces de rupture de la trajectoire ascendante des droits sociaux, qui devient plus prononcée à partir de 2003 – que ce soit

⁶⁸ Diane ROMAN, *Le droit public face à la pauvreté*, Paris, LGDJ, 2002, p. 110.

⁶⁹ Sur cette mobilisation, voir, outre les archives d'ATD Quart Monde : Paul BOUCHET, *Mes sept utopies*, Paris, Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, 2010 ; Noémie HOUARD, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable : le rôle des associations », *Informations sociales*, n° 172, 2012-4, p. 64-73 ; Daniel CEFAL et Édouard GARDELLA, *L'urgence sociale en action. Ethnologie du Samusocial de Paris*, Paris, La Découverte, 2011 ; Pierre-Édouard WEILL, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes, PUR, 2017.

sous des Premiers ministres de droite (2002-2012, 2017-2022) ou de gauche (2012-2017 et depuis 2022). Avec un « paradoxe » : « En France comme ailleurs en Europe, plus les personnes au chômage sont nombreuses, plus elles sont suspectées d'être la cause du chômage »⁷⁰. Ce retournement l'est aussi sur l'imputation de la « dette » (jusqu'alors, de la société envers l'individu en difficulté), sur l'équilibre entre droits et devoirs, ainsi qu'entre « main gauche » et « main droite » de l'État⁷¹.

Retournements du pacte social

L'année 1995 a fait date par l'élection présidentielle puis, en novembre-décembre, les grandes grèves contre le plan Juppé de réforme des retraites et de la Sécurité sociale. Mais elle est aussi celles de retournements en histoire de la pauvreté-précarité.

En janvier, Pierre Rosanvallon fait paraître, quatorze ans après son analyse d'une crise financière et idéologique de l'État-providence⁷², un ouvrage à large écho pensant la « nouvelle question sociale⁷³ » sous l'angle d'une troisième crise, philosophique, pour refonder le contrat social. Il y défend, en bonne logique, « de payer des travailleurs au lieu d'indemniser des chômeurs » – « en d'autres termes [...], de transformer des dépenses passives en dépenses actives⁷⁴ », au risque sinon d'une « autodestruction de la solidarité⁷⁵ ». « L'État social actif » entre alors dans l'outillage français, après avoir gagné, sous des modalités très hétérogènes, divers pays. La Suède d'abord, avec une articulation régulièrement recomposée entre injonctions à la formation et à la mobilité des travailleurs à partir des années 1960⁷⁶. Les États-Unis ensuite, où l'idée de « *workfare* » (contraction de « *work for your welfare* ») séduit à partir de Nixon, reposant sur une stigmatisation des familles monoparentales assistées (en particulier noires) et des politiques de « *make work pay* » pour les travailleurs pauvres⁷⁷ ; après l'avoir expérimentée comme gouverneur de l'Arkansas, le démocrate Bill Clinton s'y rangera en 1996 comme président⁷⁸. Au Royaume-Uni, la conservatrice néo-libérale Margaret Thatcher considère à partir de 1986 que les aides sociales pénalisent la croissance économique, désincitent au travail et créent une mentalité « d'assisté » ; en 1997, les travaillistes du *New Labour* conditionneront les allocations à une recherche

⁷⁰ Claire VIVES, Luc SIGALO SANTOS, Jean-Marie PILLON, Vincent DUBOIS, Hadrien CLOUET, *Chômeurs, vos papiers ! Contrôler les chômeurs pour réduire le chômage ?*, Paris, Raisons d'agir, 2023, p. 9.

⁷¹ Pierre BOURDIEU, « La démission de l'État », dans Pierre BOURDIEU (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 219-228.

⁷² Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981.

⁷³ Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 107.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 107-108.

⁷⁶ Cyril COULET, « Les dispositifs d'activation de la politique suédoise de l'emploi dans une perspective historique », *Travail et Emploi*, n° 112, 2007, p. 63-74.

⁷⁷ Jamie PECK, « Workfare: a geopolitical etymology », *Environment and Planning: Society and Space*, 1998, vol. 16, p. 133-161.

⁷⁸ Alice O'CONNOR, *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy, and the Poor in 20th Century*, Princeton UP, 2001.

active d'emploi et à l'acceptation des propositions, même « *bad job* » de courte durée⁷⁹. Au Danemark, la « flexisécurité » s'impose à partir de 1992⁸⁰. Cette même année, ces politiques dites « d'activation de la protection sociale » (mais aussi, en creux, des chômeurs) sont inscrites à l'agenda européen, puis consacrées en 1994 par l'OCDE⁸¹.

Une autre brèche est ouverte en 1995, celle du regard porté sur les allocataires de minima sociaux physiquement aptes au travail – en un nouveau rejeu du clivage « bons » / « mauvais pauvres ». Au début des années 1980, l'empathie envers les « nouveaux pauvres » avait conduit à mettre sur le banc de touche les « parasites » « incrustés ». La suspicion devient désormais plus large. En février, un rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF soulève la question de la fraude au RMI⁸². À la demande du nouveau Premier ministre, Alain Juppé, une mission parlementaire remet en 1996 son rapport, en demi-teinte⁸³. Entre-temps, en octobre 1995, un autre rapport, émanant de la Cour des Comptes, alerte sur des dépenses de RMI « insuffisamment maîtrisées », soulève lui aussi la question des fraudes, prône un renforcement des contrôles et la mise en œuvre des suspensions-radiations prévues par la loi. Cette question prend médiatiquement et catalyse avec les réformes informatiques et managériales de la CNAF ; elle sera en particulier mobilisée politiquement sous la présidence Sarkozy (2007-2012)⁸⁴.

S'ajoutent en 1998 les dix ans du RMI, qui font l'objet d'un bilan médiatique peu positif⁸⁵. Se conjuguent en effet en 1997 un apex du taux de chômage et un nouveau durcissement de l'assurance-chômage, qui accroissent encore le nombre d'allocataires ; puis entre 1997 et 2000, l'effet des 35 heures, qui provoquent un début de reflux du chômage et, dès lors, une moindre tolérance de l'opinion à l'égard des allocataires restant⁸⁶. Alors qu'à sa création le RMI recueillait 80 % d'opinions favorables et que moins d'un tiers des sondés considéraient qu'il pouvait désinciter au travail, 53 % se disent désormais convaincus de son caractère désincitatif. En réponse, et pour pallier les « effets de trappe » nouvellement mis en évidence, la Prime Pour l'Emploi (PPE) est instaurée en 2001, complément de revenu versé aux travailleurs pauvres pour qu'accepter (ou conserver) un travail soit toujours plus rémunérateur. En 2002, les campagnes présidentielle et législative ne sont plus marquées au sceau des thèmes de « l'exclusion »

⁷⁹ Ai-Thu DANG et Hélène ZAJDELA, « Fondements normatifs des politiques d'activation : un éclairage à partir des théories de la justice », *Recherches économiques de Louvain*, n° 75, 2009-3, p. 313-352, p. 317.

⁸⁰ Jean-Claude BARBIER, « Pour un bilan du *workfare* et de l'activation de la protection sociale », *La Vie des idées*, 04/11/2008, en ligne.

⁸¹ Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler "d'activation" de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 2002, 43-2, p. 307-322, p. 308.

⁸² INSPECTION GENERALE DES FINANCES et INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport d'enquête sur les causes de la croissance du nombre d'allocataires du Revenu Minimum d'Insertion*, 2 volumes, févr. 1995.

⁸³ Charles DE COURSON et Gérard LEONARD, *Les fraudes et les pratiques abusives*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation Française, 1996.

⁸⁴ Vincent DUBOIS, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raison d'agir, 2021.

⁸⁵ Michel AUTES et Yves LOCHARD, « Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite », dans ONPES, *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 105-120.

⁸⁶ Cette corrélation a été posée dès 1971 par Frances FOX PIVEN et Richard A. CLOWARD (*Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, New York, Vintage, réédité en 1993) et reprise par Serge PAUGAM et Marion SELZ, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles », *Économie et statistiques*, n° 383-385, 2005, p. 283-305.

et de la « fracture sociale », mais de la lutte contre l'insécurité et l'immigration, ciblant une partie des classes populaires ; tandis que pour la première fois depuis les débuts de la V^e République, la gauche est évincée du second tour au profit d'un candidat d'extrême-droite, Jean-Marie Le Pen.

En 2003, l'instauration d'un Revenu minimum d'activité (RMA) par le ministre François Fillon pousse un peu plus loin la logique d'activation⁸⁷. Si le texte ne reprend pas explicitement le terme de « contrepartie », celui-ci est très présent dans les débats. Stigmatisé comme contraire à l'esprit du RMI⁸⁸, le RMA sera l'objet d'un rapport accablant de deux sénateurs⁸⁹ et détricoté dès 2005. C'est finalement la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée par l'ancien président d'Emmaüs France, le haut fonctionnaire socialiste Martin Hirsch⁹⁰, qui enterrera le RMI : sa proposition de « Revenu de solidarité active » (RSA) séduit les deux candidats finalistes à la présidentielle de 2007 ; adopté fin 2008, à la fois minimum social (RSA-socle) et complément de revenu (RSA-activité), le RSA lie désormais dans un même dispositif travailleurs pauvres et non-travailleurs.

L'arrivée en 2007-2008 d'une grave crise économique, celle des *subprimes*, aurait pu mettre fin au durcissement de l'opinion. Les sondages témoignent au contraire d'une décorrélation nouvelle entre hausse du chômage et empathie envers les allocataires d'aides sociales⁹¹, tandis que le « cancer de l'assistanat⁹² » porté par la droite républicaine connaît un succès discursif. Le retour de la gauche au pouvoir en 2012 n'engendre pas d'inversion, François Hollande se montrant surtout séduit par le « modèle allemand » de compétitivité économique prôné par le social-démocrate Gerhard Schröder, aux très lourdes conséquences pour les chômeurs (réformes Hartz⁹³). Le second mandat Macron poursuit lui aussi « l'activation » des chômeurs, désormais surtout liée à l'ambition politico-économique de retour au « plein-emploi » et de réduction des emplois vacants.

Tirant le pacte social dans le sens des devoirs plutôt que des droits, et de la méfiance et de la stigmatisation plutôt que de l'empathie, les années 2000-2020 tendent aussi à renverser le sens de la « dette ». Ce dur regard porté sur les chômeurs n'a cependant rien d'inédit – il n'est qu'à lire les archives des années 1880-1890 – et « l'activation » apparaît inscrite dans les gènes mêmes de la République : au principe posé par le Comité de mendicité, selon lequel « 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" »,

⁸⁷ Nicolas DUVOUX, « Trente ans de RMI. La réforme perpétuelle de l'assistance sociale », *La Vie des idées*, 27/11/2018, en ligne.

⁸⁸ Nicolas DUVOUX, « Le RMI : retour sur un tournant des politiques d'insertion », *Regards croisés sur l'économie*, n° 4, 2008-2, p. 182-192.

⁸⁹ Michel MERCIER et Henri DE RAINCOURT, « Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires des minima sociaux d'insertion », Rapport remis au Premier ministre, décembre 2005.

⁹⁰ COMMISSION FAMILLES, VULNERABILITE, PAUVRETE, *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Rapport remis le 1^{er} avril 2005.

⁹¹ Pascal NOBLET, « L'opinion face à la pauvreté », Note pour la Direction générale de la cohésion sociale, 2014.

⁹² Formule lancée par Laurent Wauquiez en 2011.

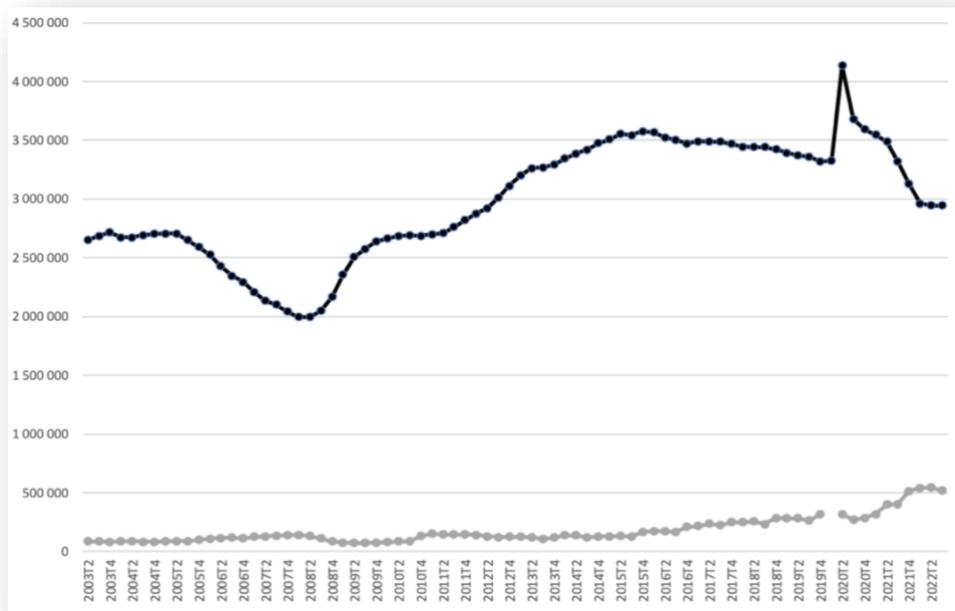
⁹³ En particulier « Hartz II » de 2003 (« mini-jobs » payés 400 € par mois) et « Hartz IV » de 2005 (réduction de la durée de l'allocation-chômage de 32 à 12 mois, renforcement des contrôles, obligation pour les allocataires d'accepter les « mini-jobs » et les « 1€-Jobs » payés de 1 à 2,5 € de l'heure pour quinze à trente heures par semaine).

répondent en effet les constitutions des IV^e puis V^e Républiques, posant que « chacun a le devoir de travailler et le droit » (mais, et là est tout le problème, non effectif et non opposable) « d’obtenir un emploi ».

Réalités sociologiques et résistances

De fait, contrairement aux affirmations présidentielles, « traverser la rue » ne permet pas vraiment de retrouver un emploi⁹⁴. L’écart entre nombre de demandeurs d’emploi et d’emplois vacants, aisément retraçable par compilation des données officielles trimestrielles, est au contraire abyssal (*graph. 5*).

Graph. 5. Évolution du nombre de demandeurs d’emploi cat. A et du nombre d’emplois vacants, 1970-2020 (en %)
(Sources : compilation et traitement⁹⁵ de données Pôle Emploi et DARES)



D’où les bilans toujours croissants de l’urgence sociale : les Restaurants du cœur, qui distribuaient 50 millions de repas en 1994-1995, en ont fourni 100 millions en 2008-2009, 130 millions en 2016-2017 et 150 millions en 2021-2022 ; le Secours populaire affichait 1,3 millions de bénéficiaires en 2009, 1,8 en 2017 et plus de 2 millions en 2020.

⁹⁴ Emmanuel Macron, 15/09/2018.

⁹⁵ La DARES ne prenant en compte que les entreprises de 10 salariés et plus, et les enquêtes ayant montré que seuls 53 % des recrutements proviennent de ces entreprises, nous avons multiplié par deux les chiffres fournis par la DARES.

Loin d'une supposée paresse des allocataires, quantité d'études émanant de la haute fonction publique (de la DARES, de la DREES, de l'INSEE, de l'ONPES, du CNLE ...) ont plus largement mis en évidence les causes du recours aux minima sociaux : manque d'emplois disponibles, mais aussi désadéquation géographique ou de compétences, difficultés de transport ou de gardes d'enfants, problèmes d'âge ou de santé, discriminations, etc. Loin d'être tous des chômeurs, les pauvres sont en outre pour beaucoup des travailleurs (2,4 millions en 1996⁹⁶, 2,1 millions en 2019), vivant de contrats précaires, aidés, à temps partiels, CDD ou intérim qui engendrent un « sous-salariat chronique entretenu par les pouvoirs publics⁹⁷ » *via* des subventions et exonérations. Depuis la fin des années 1980, la sociologie universitaire, qui analyse la pauvreté-précarité sous toutes ses formes et dans tous ses degrés, aboutit à des résultats très convergents. Dernier acteur de ce qui pourrait être appréhendé comme une « nébuleuse » progressiste, pendant de celle, « réformatrice », déagée par Christian Topalov pour le tournant des XIX^e-XX^e siècle⁹⁸ : la sphère associative témoigne de son côté, face aux durcissements, d'une intense activité médiatique et d'une réelle capacité de résistance politique – à défaut d'obtenir de nouvelles grandes avancées⁹⁹.

Ces sphères largement interconnectées rendent audibles des contre-voix et contre-voies plus progressistes. Ainsi « l'investissement social », centré de façon préventive et curative sur la lutte contre les inégalités d'éducation et de formation, et le travail des femmes (en particulier monoparentales) : prôné par le monde universitaire¹⁰⁰, relayé par l'Union européenne depuis 2013, il est devenu au cœur de la « Stratégie pauvreté » sous le premier mandat d'E. Macron. Ainsi aussi la lutte contre le non-recours aux droits, massif et préjudiciable, mis en évidence par l'économie et la sociologie¹⁰¹, de mieux en mieux quantifié et qui fait peu à peu l'objet de politiques volontaristes. Ou encore – combats plus spécifiquement associatifs –, la création d'emplois stables et décents pour chômeurs de longue durée, la demande d'un « droit à l'emploi » et d'un « droit à l'alimentation », etc. Avec cependant, jusqu'à aujourd'hui, des résultats pour le moins mitigés.

*

⁹⁶ Christine LAGARENNE et Nadine LEGENDRE, « Les travailleurs pauvres en France : facteurs économiques et familiaux », *Économie et statistique*, n° 335, 2000, p. 3-25.

⁹⁷ Serge PAUGAM, « La disqualification sociale, 20 ans après » (Préface à la 8^e édition, janv. 2009), dans *La disqualification sociale, op. cit.*, p. XXVI.

⁹⁸ Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

⁹⁹ Axelle BRODIEZ-DOLINO, mémoire inédit du dossier d'habilitation à diriger des recherches « Une “mixed economy of welfare” : la lutte contre la pauvreté-précarité en France de la III^e République à nos jours (1870-2020) », EHESS, 2021.

¹⁰⁰ Voir en particulier en France les travaux de Bruno Palier.

¹⁰¹ Voir en particulier en France les travaux de Philippe Warin et de l'ODENORE.

En histoire de la pauvreté-précarité, les faits les plus marquants depuis un demi-siècle nous semblent de deux ordres : l'ancrage inédit et durable d'un chômage de masse, et les inflexions dans la trajectoire de l'État social.

Lue à la première aune, la césure a lieu au milieu des années 1970, avec l'entrée dans une ère qui a pu être qualifiée, pour paraphraser les « Trente glorieuses », de « Trente piteuses¹⁰² » – aujourd'hui cinquante. Ce chômage de masse devenu structurel, qui s'articule largement à la question urbaine, charrie quantité d'effets sociaux délétères bien connus depuis la fin des années 1980¹⁰³. Lié à la précarisation, il recompose les stratifications, ressentiments et oppositions au sein des couches populaires¹⁰⁴, avec de puissants effets politiques – dont la montée durable et quasi-continue de l'extrême-droite est la conséquence la plus saillante.

Lue à la seconde aune, la construction par strates de la protection sociale a connu au tournant des années 1970-1980 un premier coup d'arrêt, avec les débuts du démantèlement de l'assurance-chômage, puis au tournant des années 1990-2000 un second, avec la fin des parachèvements assistanciers – clôturant ainsi la phase qui s'était ouverte un siècle plus tôt. Loin d'être disjointes, ces deux mécanismes fonctionnent en vases communicants, les radiés de l'assurance basculant vers l'assistance¹⁰⁵, avec pour « effet pervers [...] d'étendre le périmètre d'une assistance que l'on critique¹⁰⁶ ». Il semble pourtant exagéré et hâtif de parler d'« agonie du modèle social français¹⁰⁷ » : notre protection sociale représente un tiers du PIB, soit la part la plus importante des pays du monde ; si certes l'essentiel relève des dépenses de santé et de retraite, aux effets inégalitaires, l'aide sociale continue d'être un puissant amortisseur des crises et un important correcteur des inégalités primaires de revenus¹⁰⁸. Surtout, les forces de résistance existent bel et bien, et rien ne dit donc que ces tournants feront siècle à leur tour.

¹⁰² Nicolas BAVEREZ, *Les Trente piteuses*, Paris, Flammarion, 1998.

¹⁰³ Bien montré dès la fin des années 1980 dans trois travaux majeurs de sociologie, publiés à quelques minces années d'intervalle : François DUBET, *La galère : jeunes en survie*, Paris, Fayard, 1987 ; Olivier SCHWARTZ, *Le monde privé des ouvriers. Hommes et femmes du Nord*, PUF, Paris, 1990 ; Serge PAUGAM, *La disqualification sociale*, Paris, PUF, 1991.

¹⁰⁴ Olivier SCHWARTZ, « Peut-on parler des classes populaires ? », *La Vie des idées*, 13/09/2011, en ligne.

¹⁰⁵ Nicolas DUVOUX, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Paris, Seuil, 2012.

¹⁰⁶ Nicolas DUVOUX, « Trente ans de RMI... », art. cit.

¹⁰⁷ Cédric DURAND, « Postface. Où va la France ? », dans Bruno AMABLE, *op. cit.*, p. 329-333, p. 332.

¹⁰⁸ INSEE PREMIERE, n° 1973, nov. 2023.