

DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À L'ASSISTANCE SOCIALE

Daniel Zamora Vargas (FNRS) vient de publier sa thèse *De l'égalité à la pauvreté – Une socio-histoire de l'assistance (1895-2015)*. Il nous en présente les grandes lignes et aborde le débat actuel sur l'allocation universelle.

Propos recueillis par Arnaud Lismond-Mertes (CSCE)

Après avoir cosigné avec Matéo Alaluf (ULB) le livre *Contre l'allocation universelle* (2017), Daniel Zamora Vargas (FNRS) vient de publier sa thèse de doctorat intitulée *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*. Cette mise en perspective historique permet de retracer et de resaisir les spécificités des politiques d'assistance sociale par rapport à celles de la Sécurité sociale et de mieux comprendre leurs rapports. Ce point de vue invite à une appréciation critique des politiques dites de « lutte contre la pauvreté » et des projets actuels d'allocation universelle. Nous lui avons demandé de nous présenter son livre.

Daniel Zamora Vargas : Une des thèses du livre, auquel le titre renvoie, est que le système de protection sociale développé en Belgique après la Seconde Guerre mondiale a été constitué autour d'une certaine notion d'égalité et qu'il y a eu un basculement progressif à partir des années 1970-80. A partir de ce moment, la protection sociale a commencé à être pensée en termes de « lutte contre la pauvreté », c'est-à-dire en se focalisant sur un seuil à garantir à tous plutôt que sur les écarts de revenus et la place que le marché devrait occuper dans nos vies. Au tournant des années 1990, les principales organisations internationales (FMI, PNUD, ONU...) ont développé un discours sur la lutte contre la pauvreté qui a progressivement remplacé le discours sur l'accès aux droits sociaux. On peut ainsi lire dans les rapports du Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) de l'époque que si « *la réduction de la pauvreté tend encore à être identifiée avec la Sécurité sociale ou la protection sociale* » cela part « *peut-être de bons sentiments* » mais est en réalité « *inefficace* » (1). Ce qu'il faut, ce n'est plus garantir des « *droits universels* », mais plutôt garantir un plancher minimal afin de produire des agents efficaces sur le marché. Cela tend à indiquer que le développement de la « *lutte contre la pauvreté* » a accompagné la dérégulation des marchés, en offrant un semblant de politiques sociales parfaitement compatible avec celle-ci. Le redéploiement de l'assistance ainsi que la promotion des catégories d'« exclusion » et de « pauvreté »

vont accompagner, voire accélérer, la déstructuration de la Sécurité sociale et du marché du travail. Le livre replace ce basculement dans une étude plus longue de l'histoire de l'« assistance » en Belgique, c'est-à-dire des institutions sociales s'adressant à la question de la pauvreté.

Si on voulait illustrer cela par une image : le 23 décembre 2014, le ministre de l'Intégration sociale Willy Borsus (MR) remettait, au nom de son gouvernement et devant les caméras de télévision, un chèque

L'expansion du caritatif ou de l'humanitaire est ici non le symbole d'une extension de la solidarité mais de sa limitation institutionnelle et publique.

de 100.000 euros à l'action de lutte contre la pauvreté « Viva for life ». En même temps que son gouvernement réalisait d'importantes coupes dans les systèmes organisant la redistribution des richesses (chômage, pensions, soins de santé, indexation, fiscalité...), il mettait ainsi en scène des politiques de « lutte contre la pauvreté » censées atténuer les effets les plus violents des politiques macroéconomiques adoptées. L'expansion du caritatif ou de l'humanitaire est ici non le symbole d'une extension de la solidarité mais de sa limitation institutionnelle et publique au profit de la prolifération des initiatives privées. La « lutte contre la pauvreté » apparaît ainsi comme la formulation d'un ensemble de politiques de gestion de l'insécurité sociale situées à la marge du jeu économique, sans l'affecter ni le limiter. En ce sens cette politique n'est pas sans lien avec celle qui était dominante au XIX^e siècle.

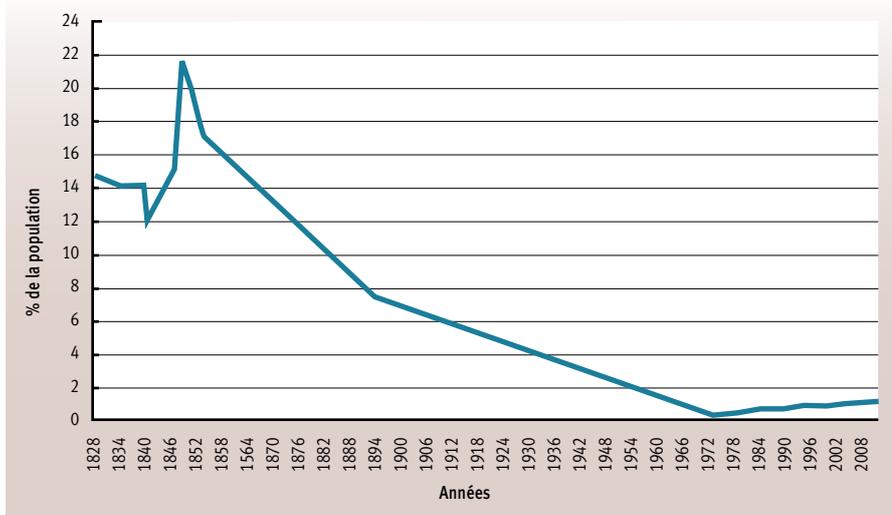
Votre étude des institutions organisant l'assistance remonte à peu près à la création de la Belgique et aux « Bureaux de bienfaisance » ...

Bien que l'ouvrage se concentre sur le XX^e siècle, j'ai essayé d'étudier cette histoire de l'assistance avec un

Daniel Zamora Vargas, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, (2018)



L'ASSISTANCE EN BELGIQUE EN % DE LA POPULATION (1828-2010)



Source : Daniel Zamora Vargas, De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015), p. 222

recul historique suffisant pour pouvoir esquisser les grandes évolutions qui ont marqué notre système, en commençant dès le milieu du XIX^e siècle avec une description des « Bureaux de bienfaisance ». En un sens, ceux-ci visaient surtout la préservation des mécanismes de concurrence sur le marché du travail. Ils visaient en partie la constitution d'une main-d'œuvre disciplinée et d'un marché du travail « libre ». Ces institutions publiques, héritées de la Révolution française, vont globalement pallier les salaires trop bas de la classe ouvrière naissante en octroyant des aides complémentaires. Ce n'était pas une politique visant les seuls miséreux, mais une part substantielle de la population. Elle concernera jusqu'à 20 % de la population après 1848. En effet la grande majorité des bénéficiaires étaient alors des ouvriers et ce qu'ils recevaient était généralement un complément au salaire et non un revenu de remplacement. Un certain nombre d'industriels pensaient, à juste titre d'ailleurs, qu'il était plus intéressant pour eux de compléter un bas salaire avec une forme de charité que d'octroyer une augmentation de salaire. Au congrès catholique de 1863, un des orateurs notait que si on « peut interrompre le secours » facilement, « le salaire, une fois haussé, est difficile à baisser » (2). Le complément donné à l' « indigent » fonctionne dès lors comme un subside à l'employeur afin de maintenir des bas salaires. A cette vision très libérale en matière économique s'ajoutait une dimension beaucoup plus disciplinaire. L'octroi dépendait souvent de la « moralité » de l'allocataire, en particulier de sa « disposition » à travailler. Dans certains cas, les Bureaux de bienfaisance pouvaient faire enfermer les personnes nécessiteuses dans des « Dépôts de mendicité » où celles-ci étaient obligées de prêter un travail forcé.

Il faudra attendre les importants désordres sociaux de 1886 ainsi que des grèves à caractère insurrection-

nel pour que les choses commencent à changer. En matière d'assistance, la commission royale de 1895 marque un tournant politique. On commence alors à penser la pauvreté en ne l'imputant plus exclusivement à la responsabilité du pauvre lui-même (fainéantise, alcoolisme, imprévoyance...) mais en mettant en lumière ses déterminants sociaux et macroéconomiques. Le texte de la commission vaut par ailleurs son pesant d'or en termes de clarté politique : « Le paupérisme est le père nourricier des révolutions et des guerres de classe. L'histoire démontre que l'Etat qui ne sait pas trouver un remède est condamné à périr sous la poussée de ces hordes affamées, nouveaux barbares qui ne viennent plus des profondeurs de l'Asie, mais qui s'élèvent des abîmes d'une société mal organisée. » (3) Le risque insurrectionnel pèse beaucoup dans ce tournant. On commence à repenser la question du paupérisme en termes collectifs en donnant un nouveau rôle à l'Etat, un rôle beaucoup plus interventionniste. Tout cela ouvre la voie à la création des Commissions d'assistance publique (CAP) en 1925 et surtout au développement de la Sécurité sociale après la Seconde Guerre mondiale.

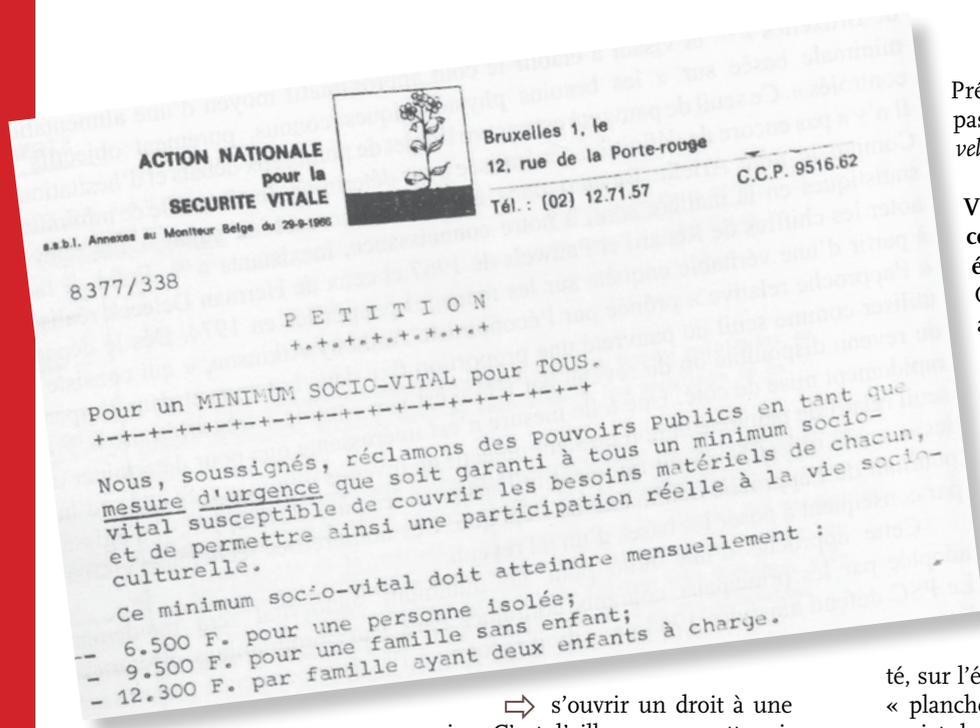
En quoi les CAP étaient-elles différentes des Bureaux de bienfaisance ?

D'un point de vue strictement juridique, les CAP avaient une base légale plus développée que les Bureaux de bienfaisance. Elles organisaient l'aide d'une façon beaucoup plus réglementée et moins arbitraire, même si les montants octroyés n'étaient, par exemple, pas identiques dans toutes les communes. Cependant, la différence la plus significative concerne peut-être davantage la composition sociologique des bénéficiaires. Désormais, avec la croissance vertigineuse du droit social et des institutions créées autour de la classe ouvrière, l'assistance est renvoyée aux marges du salariat. Elle ne vise plus à compléter des salaires infravitaux et touche désormais un pourcentage de la population beaucoup plus faible. La création de la Sécurité sociale en 1944 et la promotion d'un Etat social, qui intervient

de manière croissante dans l'économie pour garantir des « droits sociaux » en dehors de la sphère marchande, vident littéralement l'assistance de son public. Elle va s'adresser durant les décennies à venir aux personnes passant entre les mailles de la Sécurité sociale. Dans l'après-guerre, les personnes qui restent à charge des CAP sont essentiellement des invalides et des personnes âgées qui n'ont pas cotisé suffisamment pour

La création de la Sécurité sociale en 1944 vide l'assistance de son public.

pour que les choses commencent à changer. En matière d'assistance, la commission royale de 1895 marque un tournant politique. On commence alors à penser la pauvreté en ne l'imputant plus exclusivement à la responsabilité du pauvre lui-même (fainéantise, alcoolisme, imprévoyance...) mais en mettant en lumière ses déterminants sociaux et macroéconomiques. Le texte de la commission vaut par ailleurs son pesant d'or en termes de clarté politique : « Le paupérisme est le père nourricier des révolutions et des guerres de classe. L'histoire démontre que l'Etat qui ne sait pas trouver un remède est condamné à périr sous la poussée de ces hordes affamées, nouveaux barbares qui ne viennent plus des profondeurs de l'Asie, mais qui s'élèvent des abîmes d'une société mal organisée. » (3) Le risque insurrectionnel pèse beaucoup dans ce tournant. On commence à repenser la question du paupérisme en termes collectifs en donnant un nouveau rôle à l'Etat, un rôle beaucoup plus interventionniste. Tout cela ouvre la voie à la création des Commissions d'assistance publique (CAP) en 1925 et surtout au développement de la Sécurité sociale après la Seconde Guerre mondiale.



«Pétition pour un minimum socio-vital pour tous, 1974»

⇒ s'ouvrir un droit à une pension. C'est d'ailleurs pour cette raison que les hauts fonctionnaires de l'époque estiment généralement que l'assistance était vouée, à terme, à disparaître (voir p. 9 le graphique « L'assistance en Belgique en % de la population (1828 - 2010) »). L'extension constante de la Sécurité sociale la rendrait un jour inutile.

La Sécurité sociale prend le relais des dispositifs d'assistance : en quoi est-ce une rupture?

L'élément le plus crucial est peut-être qu'à la différence de l'assistance, la Sécurité sociale telle qu'elle se développe après 1945 constitue un ensemble de dispositifs qui remettent en cause la place du marché dans l'organisation de la société, tout comme le fait l'essor du droit du travail et des services publics. L'assistance, au contraire, visait à agir à la marge du marché du travail, à gérer la question sociale sans entraver le marché. L'institutionnalisation de la Sécurité sociale a été fondée dans un contexte de discrédit qui frappait les politiques économiques libérales de laisser-faire, accusées d'avoir conduit à deux guerres mondiales, à la crise de 1929, etc. Le constat ayant été fait du caractère extrêmement inégalitaire de la distribution des richesses opérée par le marché, le déploiement de la Sécurité sociale fut conçu comme une alternative, en partie inspirée par l'Union soviétique, visant à garantir à chacun l'accès à un certain nombre de biens fondamentaux (santé, éducation, ...) indépendamment de son accès au marché et à l'argent. La Sécurité sociale pose les inégalités comme un problème intrinsèquement lié au fonctionnement du marché, tandis que l'assistance les conçoit comme une question indépendante de celui-ci. La Sécurité sociale est donc une extension de l'exigence démocratique qui fait entrer dans le domaine du choix politique la reproduction matérielle des individus. Elle permet de poser collectivement la question du type d'humanité que la société se propose de produire. C'est pour cette raison que Léon-Eli Troclet, ministre du Travail et de la

Prévoyance sociale entre 1945 et 1949, n'hésitait pas à écrire que sa création ouvrait une « nouvelle étape dans l'histoire de l'humanité » (4).

Vous expliquez dans votre livre que ce remplacement de l'assistance par la Sécurité sociale a été remis en cause...

Oui c'est un tournant important. Si, dans les années 1950, l'objectif est d'étendre la Sécurité sociale afin d'y inclure, à terme, toute la population, cette perspective sera abandonnée dès le milieu des années soixante au profit d'un discours sur la seule « pauvreté ». C'est surtout aux Etats-Unis que le débat sur la pauvreté explose, mais cela arrive rapidement en Europe avec l'idée implicite que la Sécurité sociale, loin d'être une solution, fait partie du problème. Plutôt que d'intervenir dans l'économie, on devrait se concentrer sur la seule pauvreté,

sur l'établissement d'un « revenu minimal », d'un « plancher ». De là découle, dès les années 1970, le projet de modernisation des institutions d'assistance. Cela ouvrira la porte à une dualisation de la protection sociale entre l'assistance et la Sécurité sociale, puis à une restriction de la Sécurité sociale au bénéfice de mécanismes d'assistance. Dès les années 1980, cela s'accélère avec des coupes dans la Sécurité sociale qui se couplent avec une extension de l'assistance. Les réductions des dépenses collectives créent de la pauvreté, laquelle est traitée au travers d'un « dernier filet » de protection ciblé sur les pauvres.

En Belgique, cette modernisation de l'assistance s'est traduite par la création du Revenu minimum d'existence (Minimex) et la création des CPAS...

En effet, un des pans oubliés de notre histoire sociale, que j'ai eu l'occasion de mettre au jour, est que la création du « Revenu minimum d'existence » est le fruit d'une importante mobilisation associative initiée dès le milieu des années 1960 par « L'Action nationale pour la Sécurité Vitale ». Cette plate-forme associative lança

La Sécurité sociale est une extension de l'exigence démocratique faisant entrer dans le domaine du choix politique la reproduction matérielle des individus.

une pétition qui recueillit plus de 100.000 signatures au début des années 1970 pour demander « que soit garanti à tous un minimum socio-vital susceptible de couvrir les besoins matériels de chacun ». Cela va aboutir à la « loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence », et puis, bien que pour des raisons différentes, à la « loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 ». Pour les promoteurs, il s'agissait de sortir l'assistance du règne de l'arbitraire et de l'action caritative pour en faire un véritable droit opposable, avec un système beaucoup plus centralisé et étatique. L'ambiguïté de la loi porte notam-

ment sur le fait que le minimex apparaît comme un droit fondé sur la notion d'état de besoin. L'inégalité fait moins problème dans cet imaginaire social où seul le « plancher » semble compter. Dans ce régime, dès le départ, les prestations sont différentes selon que l'on est cohabitant, isolé ou chef de famille... En un sens, la focalisation sur la création d'un filet « ultime » s'est accompagné d'un renoncement à l'extension de la Sécurité sociale. Voire du basculement progressif

L'idée d'impôt négatif est conçue pour laisser le libre marché fixer le prix du travail tout en garantissant via l'Etat le complément nécessaire de revenu si le salaire est trop faible.

de publics autrefois couverts par la Sécurité sociale vers l'assistance. Initialement le minimex ne concerne qu'une partie infime de la population : 8.375 personnes en 1975 sur toute la Belgique. Ce nombre croît dans les années 1980, de façon concomitante aux réformes de l'assurance chômage et aux restrictions imposées dans la protection sociale. Sous la forme du « Revenu d'Intégration sociale » qu'il prend après 2002, ce dispositif concerne 191.000 personnes en 2016. En un sens, la modernisation de l'assistance a accompagné le déclin de la Sécurité sociale. Elle a donné d'une main ce qui était plus amplement retiré de l'autre.

La dernière inflexion que vous repérez dans l'organisation de l'assistance est liée à la mise en place de l'Etat social actif. De quoi s'agit-il ?

A partir des années 1990 – 2000, l'accent est placé sur l'incitation au retour au travail des allocataires et sur la contractualisation de l'aide sociale, notamment à travers l'adoption de la « loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », qui remplace la loi de 1974 instaurant le minimex. Une évolution similaire est adoptée peu après concernant l'organisation de l'assurance chômage. Les deux régimes tendent à converger, tant dans les règles d'attribution que dans les politiques de mise à l'emploi. Tout cela s'accompagne par ailleurs d'un transfert croissant d'un nombre important d'allocataires du régime de l'assurance chômage vers le régime de l'aide sociale. Ces modifications sont liées aux politiques parallèles de dérégulation du marché du travail et de création de formes d'emplois précaires. Pour pousser les bénéficiaires d'allocations à accepter des emplois précaires, l'autorité accentue la conditionnalité de l'octroi des allocations et le harcèlement des bénéficiaires. Alors qu'après-guerre le chômage était conçu comme une conséquence des politiques macroéconomiques, avec le développement de l'Etat social actif, la responsabilité du chômage est progressivement imputée à ceux-là mêmes qui en sont les victimes. Ils seraient « inadaptés » au jeu économique. Les politiques sociales sont dès lors repensées comme des outils de « transformation de soi », de création d'acteurs responsables et entrepreneuriaux. Elles visent dès lors à maximiser la compétition sur le marché du travail.

Y a-t-il un lien entre votre lecture de l'histoire de l'assistance et vos prises de position contre les projets d'allocation universelle ?

En effet, la centralité que prend le problème de la pauvreté, du « plancher » qu'il faudrait créer, rend également l'idée d'une allocation universelle plus séduisante. Au début des années 1970, l'institutionnalisation des systèmes « résiduels », à travers le minimex, se fait dans un contexte où un certain nombre d'associations, comme ATD Quart Monde, sont favorables à l'instauration d'un système « d'impôt négatif » promu par Milton Friedman (5) et qui est une variante de l'allocation universelle. Dans ce système, si le seuil de revenu minimal est

fixé à 1.000 euros et que la personne n'en gagne que 500, elle bénéficierait d'un complément de 500 euros versés par l'Etat sous la forme d'un « impôt négatif ». Enfin, pour éviter de désinciter au travail, le complément qui est versé croît s'il s'ajoute à un revenu d'activité. Si l'idée est séduisante, il y a évidemment un revers à la médaille : elle est conçue dès le départ comme un outil de dérégulation du marché du travail. En effet, pour Friedman une forte protection sociale et des niveaux de salaire trop élevés sont responsables du chômage et créent par conséquent de la pauvreté. Son idée est dès lors conçue pour laisser le « libre marché » fixer le prix du travail tout en garantissant, via l'Etat, le complément nécessaire de revenu si le salaire est trop faible. Mais vous voyez immédiatement le danger : si l'Etat peut payer la différence, pourquoi s'opposer à la prolifération des jobs précaires et autres « emplois » de l'économie « collaborative » ? L'Etat pourrait alors indirectement subsidier l'existence d'Uber en garantissant à ses « autoentrepreneurs » un revenu suffisant. L'idée fonctionne alors parfaitement dans un cadre d'expansion du marché considérant souvent que le développement de la Sécurité sociale est dépassé, si pas contraire au fonctionnement optimal du marché. Il faut saisir que toute l'entreprise de Friedman vise, dès le départ, à se défaire du cadre keynésien qui mettait l'accent sur le rôle déterminant de la consommation dans la création d'emplois. Pour Friedman, c'est le montant excessif des salaires qui est à l'origine du chômage. Inutile de préciser que ce problème est au cœur des débats actuels sur l'allocation universelle et la réforme de la Sécurité sociale. □

(1) PNUD, « Vaincre la pauvreté humaine, Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000 », p 42-44

(2) Cité dans : Paul Grell, « L'organisation de l'Assistance Publique », *Contradictions*, 1976, p.88.

(3) Van Overbergh, « Réforme de la Bienfaisance en Belgique, Résolutions et rapport général », 1900

(4) L-E. Troclet, *La Sécurité sociale en Belgique*, Ministère du Travail et de la prévoyance sociale, Bruxelles, 1949, p. 226.

(5) M. Friedman, *The Distribution of Income and the Welfare Activities of Government*, Lecture, Wabash College, 20 June 1956; M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, 1962.