

Robert Lafore – professeur de droit public, directeur de l'IEP de Bordeaux

Penser l'exclusion

Le point aveugle de la protection sociale



Pour sortir de l'impasse à laquelle semblent se heurter les politiques de lutte contre l'exclusion, ne faut-il pas choisir entre deux moyens jusqu'à présent complémentaires : lutter contre la pauvreté ou aménager l'accès à l'emploi et à l'intégration sociale pour tous ? Répondre à cette question permettrait de hiérarchiser les priorités et de dégager les modalités de l'action.

La notion d'exclusion émerge dans les années 1980 pour nommer un phénomène assez énigmatique au regard des conceptions antérieures qui fondent les politiques sociales nées dans le mouvement d'industrialisation et de salarisation massive à partir de la fin du XIX^e siècle, politiques stabilisées pour l'essentiel avec l'institution de la Sécurité sociale, à la Libération. L'exclusion, qui va susciter l'invention d'une notion réactive, l'insertion, est appréhendée initialement à l'aune de symptômes divers et mal articulés entre eux : des jeunes éprouvant de plus en plus de difficultés à accéder au travail ; des travailleurs touchés par le chômage et incapables de se réinsérer professionnellement ; des personnes ou des familles précarisées du fait de l'isolement, de fragilités psychologiques et sociales, d'échecs divers, et qui ne parviennent plus à tenir les normes sociales en matière d'éducation des jeunes, de logement, d'accès aux soins ou encore de formation et d'activité professionnelle. Si toute société produit des formes de marginalisation liées à ses structures de base, à son organisation du travail, à ses valeurs qui répartissent les ressources et fondent les hiérarchies en attribuant à chacun sa dignité ou son indignité sociale,

on aperçoit confusément que les problèmes qui surgissent ne recouvrent plus les catégories antérieures de “l’inadapté” relevant d’une prise en charge médico-psychologique ou du “cas social” assigné aux tutelles du système assistanciel. Une forme de débordement, à la fois quantitatif et qualitatif, met en défaut les dispositifs aménagés dans la protection sociale des Trente Glorieuses, qui semble connaître son apogée dans les politiques de généralisation des années 1970-1980, mais qui se révèle incapable de comprendre et de traiter ce qu’on dénomme aussi au début, faute de mieux, la “nouvelle pauvreté”.

Selon l’expression de Robert Castel, une “*vulnérabilité sociale*” se fait jour et, assez logiquement, on ne sait *a priori* ni quel sens lui donner ni quelles méthodes d’action définir pour l’affronter. On recourt alors à des adaptations du système existant en procédant à des aménagements ou ajouts institutionnels qui entendent apporter une amélioration de la situation. À cela, rien de bien étonnant, car on ne voit pas comment un système établi de protection, lui-même en congruence avec les formes prévalentes de l’organisation sociale, pourrait se réformer profondément du jour au lendemain.

Mais ce qui pose aujourd’hui question, presque trente ans après que les premiers signaux de dérèglement ont été constatés, c’est que les adaptations et mutations engagées apparaissent si peu efficaces à résoudre le problème qu’il rebondit constamment et suscite des cycles ininterrompus de réformes nouvelles, toujours chargées de grands espoirs et toujours au final décevantes ou en tout état de cause peu convaincantes. Qu’y a-t-il donc dans l’exclusion qui la rende ainsi impossible à maîtriser et à circonscrire alors même qu’elle est placée au centre de toutes les préoccupations, de tous les programmes, et qu’elle mobilise à son chevet et à chaque changement politique, de nouveaux médecins, certains de leur diagnostic et de leurs médications ?

L’hypothèse que l’on voudrait explorer dans les brefs développements qui suivent, c’est que le phénomène n’a en réalité pas été affronté pour ce qu’il est en lui-même, ce qui supposerait naturellement que l’on puisse se mettre



“Une vulnérabilité
sociale”

a minima d'accord sur la conception que l'on peut s'en faire. Pour ce qui est de la conception, tout semble s'être passé et continuer à se passer comme si l'exclusion, la précarité ou encore la vulnérabilité n'étaient que des processus passagers, liés à la "crise économique" et donc susceptibles de disparaître avec un retour de la croissance et du plein-emploi, entendus l'un et l'autre

“Un angle mort
de la protection
sociale”

comme le rétablissement de la situation des années 1960. De là, on a pour l'essentiel maintenu le modèle de protection sociale antérieur en s'efforçant de combler ses lacunes, certes par d'authentiques innovations institutionnelles, mais toujours selon des logiques adaptatives ne touchant pas les principes organisateurs de l'ensemble. Ce qu'il est convenu d'appeler l'exclusion se situe bien dans un angle

mort de la protection sociale, au sens où elle n'est pas pensée et construite en tant que telle, mais dérivée du modèle hérité qui tente de l'approprier sur ses marges. Pour explorer la pertinence de cette hypothèse, il convient de repartir du modèle de protection sociale tel qu'il s'établit dans ses grands principes organisateurs après la Seconde Guerre mondiale. De là, on pourra tenter de mettre en évidence les logiques qui ont présidé à la prise en compte des phénomènes d'exclusion, ce qui pourra conduire à esquisser l'alternative face à laquelle, semble-t-il, nous nous trouvons aujourd'hui et que l'on peut résumer de la façon suivante : peut-on imaginer le rétablissement d'une protection sociale à visée solidariste ou doit-on aller vers sa dualisation avec une extension et un renforcement résolu du bloc assistanciel ?

La logique originare de la protection sociale

Le modèle de protection sociale, tel qu'il s'équilibre avec l'institution de la Sécurité sociale, en 1945, complétée de l'assurance chômage, en 1958, et de la réforme de l'assistance, en 1953-1954, s'organise en une logique duelle. D'un côté, le plus grand nombre a vocation à être rattaché peu ou prou, *via* l'activité professionnelle et les droits directs et dérivés qu'elle fonde, à la Sécurité

sociale qui opère une protection viagère des personnes par rapport à des risques ou à des charges dont la surveillance mettrait en cause leur sécurité économique. De l'autre, des personnes légitimement incapables au travail (invalides et handicapés, personnes âgées sans ressource, enfants) ou légitimement dispensées de la dette du travail (personnes en charge d'enfants) sont assignées dans des statuts d'assistance qui assurent leur prise en charge matérielle, au départ subsidiairement par rapport au cercle des obligations intrafamiliales ou à la protection sociale de droit commun. Le système se complexifie du point de vue institutionnel avec la création de prestations non contributives de Sécurité sociale, dénommées aujourd'hui "*minima sociaux*", qui concernent des inactifs mais relèvent des organismes de Sécurité sociale. Cependant, la partition centrale entre, d'un côté, capacité au travail et obligation de travailler et, de l'autre, incapacité et dispense de dette sociale reste structurante, en intégrant de plus la complémentarité du dispositif avec les solidarités familiales que ce dernier vient tout à la fois renforcer, solliciter et suppléer.

Dans le contexte de développement du salariat et de rattachement à des protections similaires des actifs indépendants, conforté par le plein-emploi des années 1950-1960, on peut raisonnablement escompter une généralisation de la protection qui fasse reculer l'espace assistanciel vers des marges de plus en plus restreintes de la population. Certes, l'ensemble prend des allures d'archipel institutionnel, avec de fortes segmentations, des inégalités irréductibles tant du côté des contributions que du côté des prestations, cela au prix d'une complexité croissante des segments et sous-segments qui sont mis en place. Certes, aussi, il naturalise les hiérarchies sociales, notamment dans le monde du travail. Mais le sentiment généralisé d'une possible promotion sociale, au moins générationnelle, conforte la légitimité du dispositif. Au fond, la protection sociale joue habilement, dans le contexte porteur qu'elle traverse, d'une dialectique de mise en solidarité globale de

*“Obligation
de travailler
et incapacité”*

l'ensemble de la population, combinée à la consécration des subtiles hiérarchies professionnelles et par là sociales. La logique organisationnelle est d'essence statutaire. Cela consiste à construire des catégories de droits et d'ayants droit, sur le fondement de lois et de règlements, chaque catégorie bénéficiant alors de prestations prédéfinies. On procède ainsi à une forme d'assignation par le statut qui stabilise une situation de fait (maladie, perte d'emploi, vieillissement, handicap, etc.) dans un complexe de protections, d'aides et de sujétions définies par le droit. Les heurts et malheurs des destins individuels sont ainsi lissés et désamorçés dans leurs conséquences les plus dommageables par l'inscription de chacun dans un collectif d'appartenance qui requiert de lui travail et allégeance, mais lui assure en retour soutiens et garanties.

L'exclusion ou comment faire du neuf sans changer (trop) l'ancien ?

C'est dans ce cadre que survient ce que l'on va dénommer d'abord nouvelle pauvreté, puis précarité, puis exclusion. Il n'est pas possible ici de retracer de façon exhaustive les formes institutionnelles qui ont été créées pour faire face à cette nouvelle question sociale, tant a été grande l'inventivité des décideurs politiques. Il suffit d'évoquer la longue liste des "contrats aidés", depuis les TUC des années 1980 jusqu'au récent "contrat d'avenir", pour mettre en évidence la vanité que revêtirait une telle entreprise. Tout au plus peut-on s'en tenir à deux affirmations qu'il conviendra ensuite de développer : d'une part, l'exclusion a été finalement appréhendée à partir des formes et catégories antérieures de la protection sociale ; d'autre part, elle a suscité des développements institutionnels qui, bien qu'engendrant des instruments nouveaux et même novateurs, n'ont constitué que des adaptations marginales du modèle antérieur.

Confrontée à la montée en puissance d'un entre-deux par rapport à la configuration de la protection sociale qui distinguait les actifs et leurs ayants droit des inactifs – entre-deux justement parce que les exclus sont rapidement apparus comme des personnes potentiellement actives mais rejetées par le système économique –, la recherche de solutions a emprunté deux voies qui se voulaient convergentes. D'un côté, on a cherché à

réinsérer professionnellement les personnes décrochées du socle de l'emploi parce que non adaptées au marché du travail par une extension des moyens des politiques de l'emploi. De l'autre, on a voulu requalifier les personnes "inemployables" en procédant à un développement du bloc assistanciel, accompagné d'une recomposition de sa logique autour du modèle "d'insertion". La pente idéale et idéale de ce double arrangement pouvait conduire à résorber l'exclusion en l'arraisonnant par ses deux bouts : celui des actifs inemployés à reclasser professionnellement et celui des exclus et autres précaires à réinsérer socialement et/ou professionnellement. Double mouvement d'encerclement qui prétendait circonscrire l'exclusion, s'appuyant sur le socle de l'assurance chômage et des politiques de l'emploi sur un flanc et faisant fond sur l'autre des mécanismes d'assistance recomposés.

Le premier axe d'adaptation de la protection sociale pour faire face à l'exclusion a consisté dans l'institution du RMI, "grande ambition" s'il en fut, justifiant une innovation institutionnelle d'ampleur : sortir de la logique indemnitaire/prestataire pour concilier une garantie de revenu à toute personne sans ressources suffisantes, avec la volonté d'en faire le moyen d'engager une dynamique de requalification et, par là, de réinsertion. Flanquant le système d'aide sociale, inopérant face à l'exclusion dans ses formes nouvelles, le RMI se voulait le dernier filet de protection d'une part, et d'autre part un tremplin qui, loin d'enfermer ses bénéficiaires dans un statut tutélaire, voulait au contraire leur permettre de rejoindre le droit commun du travail et de la protection sociale qui y est attachée. Il allait ainsi fonder une nouvelle logique d'action, avec ses principes organisateurs, ses instruments, dont le "contrat d'insertion", et ses organes, puisqu'il créait un nouveau "service public d'insertion" mobilisant des structures et des acteurs spécifiques. Il diffusait aussi au-delà de son champ initial en suscitant la mise en place de dispositifs concernant l'accès au logement ou aux soins et en justifiant, en 1998, l'élargissement du modèle à un ensemble de politiques de "lutte contre les exclusions". Cela installait ce segment de la protection sociale sur une ligne de crête difficile à tenir et très instable et par là dans une forme d'ambiguïté. D'un côté, il pouvait engager vers une modernisation de l'assistance du fait de

son universalisation (logique du revenu universel garanti) et de sa re-légitimation (droits de l'homme, droits fondamentaux, accès aux droits, citoyenneté). De l'autre, il pouvait s'infléchir davantage vers la politique de l'emploi et constituer un des éléments de gestion du marché du travail et de l'insertion professionnelle.

Le second axe partait de la position symétrique et opposée du système de protection sociale. Il a consisté dans un développement des politiques de l'emploi dont les éléments composants sont connus. Sur le volet de l'indemnisation du chômage – forme d'assurance sociale apparue tardivement et non insérée dans la Sécurité sociale – après avoir opéré la fusion, en 1979, des aides publiques et du régime de l'UNEDIC, ce qui unifiait l'ensemble et supprimait le segment assistanciel antérieur, on opère un virage à l'opposé, en 1984, en distinguant les prestations d'assurance de celles dites de solidarité, financées par l'impôt et qui ont, en réalité, un statut de minimum social

garanti. Dans le champ des politiques de l'emploi, on assiste à la création des “contrats aidés” qui, mobilisés tour à tour et, selon les inflexions du moment, plutôt vers le secteur public ou vers le secteur privé, entendent remettre en selle diverses catégories de personnes rejetées par le marché du travail. Aussi différentes qu'en soient les compositions successives, ces



“Le volet ‘insertion vers l’emploi’”



contrats dosent un revenu d'activité, des aides pour les organisations et les entreprises employeurs, parfois un contenu en formation et en qualification professionnelle. L'intervention publique dans le marché du travail se complète ainsi d'un volet dit d'“insertion vers l'emploi” qui, lui aussi, articule une logique assistancielle et une volonté de requalification des bénéficiaires. Une même ligne de crête que pour le RMI, en quelque sorte, avec une pente vers le marché de l'emploi et un versant sous-tendu par une vision d'assistance garantie et modernisée pour les exclus du système productif.

Ce qui réunit ces deux logiques de recomposition, c'est le fait qu'elles recèlent la même ambiguïté fondatrice et qu'elles constituent un espace institutionnel intermédiaire

et autonome qui n'affecte pas fondamentalement l'ensemble des institutions de la protection sociale et évite d'affronter la véritable question que pose l'exclusion : comment concevoir et affronter ce nouveau risque qui tient à des transformations profondes des formes de travail et d'emploi, avec des effets sur la socialisation, sur la formation professionnelle et finalement sur les identités sociales des personnes ?

Conception solidariste ou dualisation de la protection sociale ?

Dans une vision idéale, les politiques d'insertion issues de la recomposition du bloc assistanciel et de l'élargissement des politiques de l'emploi voulaient converger pour développer des dynamiques de requalification des exclus, et par là assurer un retour au plein-emploi, en considérant naturellement que l'objectif reposait aussi sur la confiance dans un rétablissement de la croissance économique toujours attendue, malgré l'accumulation de longues phases de langueur entrecoupées de modestes redémarrages.

Aujourd'hui, force est de constater que nous en sommes loin. Bien entendu, le jugement ne peut être trop abrupt et sans appel. Les politiques d'insertion ont probablement eu des effets positifs, *a minima*, de protection contre des dommages individuels et collectifs de grande ampleur. Mais à observer cet espace intermédiaire établissant un pont entre protection sociale et indemnisation du chômage d'un côté, et lutte contre la pauvreté de l'autre, on a le sentiment que les ambiguïtés d'origine et les effets non attendus se sont additionnés pour conduire à une forme d'impasse.

En ce qui concerne le RMI et l'ensemble des interventions qui lui sont associées, la tension originelle qui l'anime n'a jamais été maîtrisée. Son volet insertion est régulièrement mis en cause du fait de la faiblesse des résultats obtenus. Les réformes se suivent et se ressemblent en focalisant le plus souvent sur la problématique de la "désincitation" au travail et de "l'enfermement dans des trappes de pauvreté", cela conduisant à rechercher d'improbables mécanismes d'intéressement et d'incitation, comme le montrent les dernières modifications introduites ou encore la création du Contrat insertion-

revenu minimum d'activité (CIRMA). Son volet allocation fait l'objet d'une critique symétriquement inverse, puisque, au nom du droit à des moyens convenables d'existence qui devraient être garantis, on a vu s'avancer les idées de revenu universel garanti ou encore d'alignement et d'augmentation des *minima* sociaux. Instrument de lutte contre la pauvreté ou instrument de retour à l'emploi, aucune de ces versions ne s'est imposée et, il faut le reconnaître, elles s'annulent l'une l'autre en poussant au maintien d'une voie moyenne peu satisfaisante. Dans le champ de l'assurance chômage et des politiques actives de l'emploi, le constat est du même type. Constamment réformés, adaptés et réadaptés au travers de redécoupages incessants des catégories concernées, des secteurs économiques éligibles, des modalités d'aide et de soutien, les contrats aidés oscillent entre une logique de mise au travail dans un segment d'activité à l'écart de l'emploi et l'établissement de situations d'attente rémunérées par des financements publics pour une part significative de personnes rejetées du marché du travail. La partition entre le pôle assuranciel et le pôle d'assistance dans l'assurance chômage a ouvert une pente purement assistancielle qui amène aussi à voir le dispositif comme un des éléments du système de lutte contre la pauvreté. Enfin, on sait depuis le début, mais on fait mine de ne pas voir, que les deux volets des politiques d'insertion (le versant RMI et le versant chômage-emploi) font système et se constituent dorénavant comme un dispositif à trois niveaux animé d'une logique de déversoir. Tout changement du système d'assurance, s'il s'agit d'en durcir les conditions d'accès, conduit à accroître le nombre de ceux qui sont pris en charge par les prestations d'assistance du régime chômage ; et tout gonflement de ce même régime conduit à en durcir les conditions de maintien, ce qui augmente alors l'appel au RMI. Aussi, le *continuum* des politiques d'insertion, loin de constituer un segment institutionnel opérant comme le dynamiseur de l'ensemble, joue en réalité le rôle d'un sas d'accueil et de tri entre assistance et assurance, avec un mouvement de dégringolade faisant passer d'un niveau à l'autre. Et cela entretient un débat infini entre les tenants d'un renforcement des logiques d'insertion qui passe par un niveau d'exigence accru pour les personnes prises en

charge et ceux qui, campés sur les valeurs humanistes, demandent un élargissement des garanties en ancrant la modernisation du régime d'assistance sur l'inconditionnalité, l'alignement et la revalorisation des *minima* sociaux. Autrement dit, les tensions et les ambiguïtés des politiques d'insertion présentes dès l'origine ne sont ni résolues ni maîtrisées.

De tout cela, que retenir ? La réponse au phénomène difficile à interpréter que constituait l'exclusion a amené, à partir des années 1980, à construire un système institutionnel nouveau, les "politiques d'insertion", qui apparaissent, avec le recul, comme des réponses conjoncturelles à des problèmes que l'on pensait aussi conjoncturels. Loin de surplomber, comme on pouvait le penser, les dispositifs de protection sociale existants en leur apportant du dynamisme et en renouvelant les conceptions héritées, notamment en articulant lutte contre la pauvreté et accès à l'emploi jusque-là séparés, les dispositifs d'insertion se sont enkystés dans une voie moyenne qui ne parvient pas à convaincre par ses résultats et qui divise par ses ambiguïtés.

Pourrait-on repartir de ces ambiguïtés mêmes pour tracer l'alternative devant laquelle on semble être parvenu : s'agit-il de lutter contre la pauvreté ou d'aménager les conditions d'accès à l'emploi et d'intégration sociale pour tous ?

Si l'on vise l'éradication de la pauvreté, il convient alors de moderniser l'assistance en unifiant et en dynamisant les divers dispositifs apparus progressivement pour la combattre : alignement/fusion et augmentation des revenus garantis catégoriels, du RMI et de l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) ; universalisation des systèmes d'accès au logement et aux soins ; renforcement des politiques éducatives et de formation avec ciblage et discriminations positives en faveur des plus démunis. Cela revient à constituer un socle assistanciel renforcé, avec financements publics, qui interviennent en soubassement de la protection sociale professionnelle pour les populations qui ne peuvent s'y inscrire. Logiquement, un tel choix repose sur l'idée que les bouleversements dont l'exclusion est le symptôme laissent inéluctablement et en continu une part de la population à l'écart et qu'il convient donc d'en juguler les effets par des garanties publiques

de base certes, mais à niveau suffisant pour que la socialisation et l'intégration s'opèrent dans des conditions acceptables pour une société démocratique. Le rapport récent de Martin Hirsch, avec sa proposition de création d'un "revenu social d'activité" unique, constitue une des versions les plus abouties de cette stratégie.

Si prévaut la seconde branche de l'alternative, c'est au contraire le système de protection sociale de droit commun ainsi que les politiques de l'emploi qu'il faut reconsidérer et adapter. L'interprétation des phénomènes d'exclusion se centre alors sur l'idée d'une transformation radicale des formes d'utilisation du travail ainsi, en conséquence, que des attentes des organisations collectives et des entreprises à l'égard des travailleurs. Si la discontinuité des parcours professionnels, l'obsolescence rapide des savoirs et la fluidité des activités sont devenues des données incontournables, les exclus ne constituent que la partie émergée de l'iceberg que représente l'ensemble des actifs. C'est donc en considérant ces nouvelles données comme constitutives de la situation partagée potentiellement par l'ensemble des travailleurs qu'il convient de penser les réformes. La cible est alors logiquement l'ensemble assurance chômage/politique de l'emploi/formation, l'enjeu étant, dans la ligne des réflexions d'Alain Supiot, d'introduire des logiques de continuité des droits et des protections pour amortir les discontinuités et les accidents des parcours professionnels. Ainsi, en se gardant de la simplification et de la caricature, on pourrait poser les éléments d'un choix, si tant est qu'il y ait des acteurs et une procédure qui puissent conduire à en définir les termes et à en peser les conséquences assez clairement. Doit-on et peut-on réformer le modèle assurantiel en organisant une prise en charge par l'économie elle-même des risques et des coûts d'adaptation et d'insécurité nouveaux qu'elle impose aux travailleurs, cela commandant de revenir aux principes originels des assurances sociales, la puissance publique ayant en responsabilité d'accompagner le mouvement au travers des services publics de l'emploi, de la formation et de l'éducation ? Ou au contraire faut-il, du fait des contraintes de l'ouverture et de la compétitivité économique, exonérer l'économie de cette charge, en la reportant sur les individus eux-mêmes ou sur les collectifs d'appartenance professionnelle dans les cas où ils peuvent

peser, l'État se devant alors de garantir un socle de base à ceux qui, faute de ressources personnelles et collectives ou de conditions favorables, ne peuvent l'assumer ? Le choix d'une des branches de l'alternative ne vide pas l'autre de tout contenu, naturellement. Mais cela conditionne fortement les priorités en ce qui concerne l'engagement des efforts de conception et des moyens.

Bibliographie

- > J.-M. Belorgey, **Minima sociaux, revenus d'activité, précarité**, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2000.
- > P. Boccara, "Vers un nouveau système de sécurité d'emploi et de formation", **Sociétés et représentations**, numéro hors série, 1999.
- > M. Borgetto, R. Lafore, **Droit de l'aide et de l'action sociales**, Précis Domat, Montchrestien, LGDJ, 6^e éd., 2006.
- > R. Castel, **L'insécurité sociale**, Le Seuil, coll. "La république des idées", 2003.
- > CERC, **La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques**, rapport n° 5, La Documentation française, 2005.
- > B. Fragonard, "Le RMI, une grande ambition", **Droit social**, 1989.
- > B. Gazier, "Restructurations et reclassements : vers une définition des responsabilités", **Droit social**, 2007.
- > B. Gazier, **Vers un nouveau modèle social**, Flammarion, coll. "Champs", 2005.
- > M. Hirsch, "L'introuvable politique de lutte contre la pauvreté", **Droit social**, 2007.
- > M.-T. Join-Lambert, **Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux ; problèmes soulevés par le mouvement des chômeurs en France**, La Documentation française, 1998.
- > M.-T. Join-Lambert, "Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ?", in S. Paugam (dir.), **Repenser la solidarité**, PUF, comm. "Le lien social", 2007.
- > R. Lafore, "Les trois défis du RMI", **AJDA**, 1989.
- > S. Paugam, **L'exclusion, l'état des savoirs**, La Découverte, 1996.
- > S. Paugam, **Le salarié et la précarité**, PUF, coll. "Le lien social", 2000.
- > A. Supiot (dir.), **Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du travail en Europe**, Flammarion, 1999.
- > Vanlerenberghe (dir.), **RMI, le pari de l'insertion**, La Documentation française, 1993.