

Philippe Warin

L'Accès aux droits sociaux

Collection
Politique en plus

Presses universitaires de Grenoble
BP 47 – 38040 Grenoble cedex 9
Tél. 04 76 82 56 52 – email : pug@pug.fr
www.pug.fr – www.izibook.pug.fr

Introduction

Il est parfois nécessaire de réexaminer des sujets déjà balisés. C'est le cas des droits sociaux, du fait des changements en cours dans les systèmes de protection sociale, en France comme dans beaucoup d'autres pays. Pourtant, juristes, politologues et historiens, en particulier, ont depuis longtemps suivi – et pour une part construit – cette « question ». On ne compte plus en effet les ouvrages et les rapports dédiés à l'étude des droits sociaux, celle-ci constituant même un domaine de réflexion scientifique à part entière. La liste des revues, françaises ou étrangères, consacrées à ce sujet, ou l'abordant régulièrement en rend compte à sa façon : *Droit social*, *Revue française des affaires sociales*, *Histoire de la protection sociale*, *Journal of social policy*, *Social policy and Administration*... Ce ne sont là que quelques titres qui illustrent l'abondance de la réflexion, qui est également abordée – comme le montrent des ouvrages récents – sous l'angle des réformes de la protection sociale (Merrien, Parchet, Kernén, 2005 ; Pallier, 2005), des mutations en cours dans les politiques sociales (Glasman, Ballain, Raymond, 2005), ou des nouveaux enjeux du travail social (Chauvière, 2004).

Dans ces conditions, on peut se demander quel éclairage complémentaire peut apporter un nouvel ouvrage. Le titre proposé donne un premier élément de réponse. Il s'agit de discuter de « l'accès aux droits sociaux », c'est-à-dire de leur mise en œuvre auprès des différentes catégories de bénéficiaires ; non pas tant de leur contenu – même si cet aspect est intégré – mais surtout de leur effectivité. La raison est simple. L'accès aux droits est un thème de débat tout droit surgi de l'émergence de la question de « la nouvelle pauvreté » et des discussions sur ses solutions. Ses enjeux ont été en partie cernés dans de rares travaux portant sur l'organisation et la gestion de ces droits¹. Mais de nombreux aspects restant à éclaircir, il est

1. Le lecteur trouvera une grande richesse d'information et d'analyse dans le rapport de Borgetto M., Chauvière M., Frotié B. et D. Renard 2004. *Les*

apparu intéressant de tenter de les présenter dans le cadre d'une problématique plus générale qui porte autant sur la façon dont ces droits sont aujourd'hui mis en œuvre que sur leur réception par leurs destinataires.

Cette introduction rappelle d'abord ce que sont ces droits sociaux, pour indiquer ensuite comment leur accès est soumis à un processus d'individualisation. C'est ce processus qui tout au long du propos sera pris en compte pour montrer en quoi l'accès aux droits sociaux est une question politique.

L'acquis des droits sociaux

L'histoire sociale est celle du passage d'un droit qui affirmait l'inégalité juridique entre patrons et ouvriers (le Code Napoléon par exemple) à une protection sociale généralisée. L'ouvrier, à l'aube du capitalisme, n'est pas protégé contre les accidents, le chômage ou la vieillesse. La mutation sera très longue, l'État n'étant pas entreprenant au départ. C'est d'ailleurs un patronat en attente d'ouvriers en bonne santé pour soutenir des rythmes et des durées de travail très élevés qui fait voter des lois de protection de la santé des travailleurs à la fin du XIX^e siècle. Mais tout reste à faire. En 1900, 3 à 4 % des travailleurs sont couverts par une caisse de retraite. Le pays porte encore les traces de l'Ancien Régime ; sous celui-ci, seuls les soldats et les marins étaient « couverts » et soignés (aux « Invalides » à Paris). Une loi de 1905 institue l'assistance obligatoire pour les vieillards et une loi de 1910, les retraites ouvrières facultatives (les patrons ne sont pas obligés de cotiser pour les ouvriers). À cette époque, l'espérance de vie des ouvriers est de 45 à 50 ans. Les grands conflits sociaux et les guerres provoquent cependant un réveil. La France découvre son retard en matière de protection sociale par rapport à l'Allemagne en 1914, en récupérant l'Alsace et la Lorraine. En 1928 (loi Laval) et 1930 (loi Tardieu), les risques maladie, invalidité et vieillesse sont couverts. En 1939 sont généralisées les allocations familiales.

Dans ce panel de lois, la loi fondamentale est celle sur les accidents du travail (en 1898) qui garantit une indemnité, que la responsabilité

débats sur l'accès aux droits sociaux. Entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative. Cersa/CNAF, Dossiers d'études, n° 60.

du patron ou du salarié soit engagée ou non. Pour la première fois, on distingue la notion de risque de celle de faute : même si l'employeur n'a commis aucune faute, il est civilement responsable des accidents qui se produisent dans la collectivité qu'est l'entreprise. Ainsi le risque et l'aléa sont détachés des individus. Or la responsabilité individuelle, quelles que soient les circonstances, est au cœur du système libéral. On y revient aujourd'hui avec la contractualisation de certaines prestations sociales, accordées en échange d'engagements précis de la part du bénéficiaire.

Après la Seconde Guerre mondiale, la France rattrape son retard sur toutes les nations et les dépasse avec son système de Sécurité sociale créé par les ordonnances de 1945. Un plan complet vise à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec une gestion appartenant aux représentants des intéressés (salariés et partons) et de l'État². Il établit en quelque sorte une *propriété sociale* dans le but de protéger tous les individus.

Cette propriété sociale est pensée dans sa genèse comme un homologue de la propriété privée. Elle est érigée comme compensation au manque de patrimoine. Le salarié en tant qu'individu livré à lui-même ne possède à peu près rien. Mais il dispose d'une sécurité désormais mise à la disposition de ceux qui sont exclus des protections que procure la propriété privée. Soit l'exemple de la retraite : en termes de sécurité, le retraité pourra rivaliser avec le rentier assuré par son patrimoine. La retraite apporte ainsi une solution à l'une des manifestations les plus tragiques de l'insécurité sociale, la situation du vieux salarié privé de travail, donc de ressources. La retraite n'est pas une mesure d'assistance, elle est un droit construit à partir du travail. Elle est la propriété du salarié constituée non pas selon la logique du marché, mais à travers la socialisation du salaire : une part du salaire retourne au salarié sous forme d'assurances et de prestations sociales (salaire indirect). Par l'intermédiaire des obligations qu'il impose et garantit par la loi, l'État opère désormais comme un réducteur de risques ; il devient un État-providence.

Aujourd'hui, chaque salarié et les membres de sa famille ont massivement accès à la propriété d'un ensemble de *droits sociaux*, à savoir l'ensemble des

2. C'est le programme d'action du 5 mars 1944 du Conseil national de la résistance.

droits résultant des lois sur les contrats de travail et les dispositifs sociaux d'assurance. Ces droits sont organisés par grandes catégories de risques à l'appui des acquis du droit du travail (contre les accidents, le chômage, la maladie et la retraite) et du droit de la famille (pour la maternité, la famille et l'éducation, la vieillesse, le handicap). Essentiellement versés sous formes de prestations financières (allocations sociales et familiales), ils sont servis par un ensemble d'institutions et de mécanismes qui forme le système de la protection sociale. L'aide sociale (qui s'est substituée en 1953 à l'assistance publique) complète ces droits lorsque les prestations sociales de Sécurité sociale (allocations sociales et familiales, assurances maladie, retraites) sont défaillantes. L'aide sociale a été largement décentralisée; les départements ayant compétence pour l'enfance, les personnes âgées et en grande partie pour les personnes handicapées.

Cette protection sociale couvre contre les aléas de l'existence qui peuvent entraîner une dégradation de la situation des individus et aboutir à la limite à une déchéance sociale. Elle se distingue des protections civiles qui garantissent les libertés fondamentales et assurent la sécurité des biens et des personnes dans le cadre d'un État de droit. Toutefois, droits sociaux et droits civiques ont partie liée. L'histoire montre en l'occurrence que l'émancipation sociale par rapport aux risques de la vie s'inscrit étroitement dans un mouvement long de reconnaissance de la citoyenneté. La question de la visibilité sociale des « sans droits » (de l'avènement de la démocratie française au moment de la Révolution de 1789 à aujourd'hui) a toujours été politique, au sens où elle présuppose la reconnaissance d'une citoyenneté pour donner aux individus la possibilité de manifester des attentes dites légitimes face aux gouvernants (Voirol, 2005). Ce ne sont pas les difficultés d'accès aux droits communs des « sans-papiers » qui le contrediront. Ni non plus les droits sociaux gagnés par les mouvements pour les droits civiques lors de processus de transition démocratique qui le démentiront³.

3. Pour le cas de l'Espagne voir Pereda C. *et al.*, 2006. The spanish case, in Warin P. (coord.), *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Rapport final pour la Commission européenne (direction recherche).

La montée en puissance des processus d'individualisation

Les deux piliers sur lesquels se sont édifiés les systèmes de protection collective – l'État et les corporations professionnelles – s'effritent à partir des années 1970. La mondialisation des échanges et la construction européenne rendent l'État nation de moins en moins capable de jouer le rôle de pilotage de l'économie au service du maintien de l'équilibre social. Les gouvernements, avec quelques différences entre droite et gauche, parlent de politique économique, d'efficacité, de compétitivité face aux défis qu'imposent la concurrence et la mondialisation des échanges. Ce n'est donc plus la même dynamique des relations professionnelles que l'on évoque comme étant la plus apte à assurer le développement économique. Il s'agit même plutôt du contraire. Une gestion fluide et individualisée du monde du travail doit remplacer sa gestion collective. Le salarié est sommé d'être performant, tout en étant livré à lui-même. L'entreprise se libère de contraintes collectives. Or, pour le salarié qui ne dispose pas de « capitaux » non seulement économiques, mais aussi culturels et sociaux, les protections sont collectives ou n'existent pas.

Le travail trouvant aujourd'hui une place différente de celle qui fût la sienne dans le passé, le rapport aux droits sociaux change sous l'effet d'un processus d'individualisation à double face. D'un côté, la régulation des dépenses sociales introduit dans la plupart des pays anglo-saxons et européens continentaux de nouvelles normes de gestion. Celles-ci subordonnent de plus en plus l'octroi des prestations et des aides sociales au niveau des ressources et à des obligations de comportement (c'est vrai pour le revenu minimum, l'aide sociale à l'enfance, l'insertion professionnelle et l'éducation). Elles ont pour conséquence d'individualiser l'accès aux droits sociaux et de défaire ainsi le principe d'universalité à partir duquel ont été bâtis les systèmes de protection. De l'autre, une précarité sociale se développe du fait de la déstructuration plus ou moins avancée des statuts socioprofessionnels qui étaient assurés jusque-là. Elle rend l'accès aux droits parfois plus difficile ou incertain (d'autant que les fonctionnements administratifs sont parfois dissuasifs), si bien que des individus ne cherchent plus à obtenir ce à quoi ils peuvent prétendre. Ce « non-recours » aux droits sociaux, auquel il sera largement question ici, exprime pour une part un problème majeur de perte d'intérêt et de confiance pour l'offre publique.

Dans ces conditions, la question de l'accès aux droits sociaux qui se pose au regard de la transformation même des systèmes de protection sociale est à la fois un problème de choix d'un modèle de solidarité et un problème de cohésion sociale quand des individus délaissent leurs droits.

Face à cela, quelle action ou quelle politique est tentée pour améliorer l'accès de tous aux droits sociaux ? Depuis plusieurs années, les réponses gouvernementales s'organisent autour du principe de l'égalité de tous dans l'accès aux droits sociaux rappelé en préambule de la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Plusieurs domaines d'intervention sont concernés : l'emploi des jeunes, la politique de la ville, la modernisation administrative, etc. Mais l'État se décharge de plus en plus de son rôle social sur les collectivités territoriales. Aujourd'hui sa principale initiative – et cela caractérise la situation française au plan européen, comme nous le verrons aussi sur d'autres aspects à partir de plusieurs éléments comparatifs – est d'impulser des dispositifs partagés de production de connaissances sur les « publics vulnérables ». Le but poursuivi est de prévenir et d'agir sur les problèmes d'accès aux droits en coordonnant des réseaux d'acteurs locaux. L'impréparation des acteurs – administratifs et associatifs – justifie cette approche, mais elle indique également ses difficultés.

*
* *
*

L'ensemble de ces questions se déploiera en six volets. Nous indiquerons tout d'abord comment la question de l'accès aux droits sociaux émerge en France : à quelles occasions, par quels acteurs, avec quels niveaux de reconnaissance ? En passant au niveau européen, nous verrons ensuite que cette question est générale. Elle renvoie à une diversité de problèmes qu'essaie de corriger la politique européenne pour « l'inclusion sociale », qui sont d'abord ceux des politiques publiques et des structures institutionnelles mettant en œuvre ces droits. Mais ce qui se joue en Europe et même au-delà pour rendre plus effectifs les systèmes de protection sociale porte également sur la substance même des droits et sur leurs principes d'attribution. Aussi découvrirons-nous dans un troisième temps le paradoxe des réformes en cours qui, au lieu de rendre les prestations et les aides sociales plus accessibles à ceux qui en ont le plus besoin, tendent

au contraire à stigmatiser ces derniers et finalement à les en éloigner. Dans un quatrième chapitre nous présenterons du coup ce phénomène du non-recours aux droits sociaux. Après avoir expliqué comment celui-ci a été successivement perçu, mesuré et reconnu (en Grande-Bretagne et en France), nous indiquerons les différentes formes qu'il peut revêtir, avant d'aborder plus spécifiquement dans une autre partie de l'ouvrage la question de la non-demande volontaire de droits sociaux. Partant de nouveau d'observations empiriques, nous discuterons de la signification sociale d'un tel comportement de repli et de ses possibles conséquences politiques. Pour finir, nous présenterons et commenterons les mesures les plus actuelles prises en France pour tenter de contrer ce non-recours. Ces initiatives visant tout d'abord à créer des partenariats chargés de repérer les personnes en difficulté pour accéder à leurs droits, nous soulignerons les nombreux obstacles institutionnels qui, d'une certaine façon, valident le bien-fondé de ces mesures. À l'issue de ces six chapitres, la conclusion rassemblera les différentes mises en perspective. Une présentation générale viendra problématiser la question de l'accès aux droits sociaux telle que nous l'avons posée, au regard de la principale critique adressée à l'État-providence.

Cet ouvrage faisant le choix d'une présentation simple de questions qui ne le sont pas, le lecteur intéressé gagnera beaucoup à enrichir son information à partir des lectures complémentaires recommandées en fin de chaque chapitre. Libre à lui d'aller plus loin en utilisant la bibliographie générale et de se reporter également au glossaire qui précise plusieurs termes clés utilisés dans l'ouvrage (signalés par un *).