

Politiques sociales, exclusion, santé

Jacqueline Charlemagne

Laboratoire de Sociologie juridique, Paris II, CNRS

La question des inégalités et celle de la justice sont au cœur de la mise en œuvre et de la légitimation des politiques sociales. Ces politiques mobilisent des réflexions théoriques, des études, des statistiques qui justifient certains choix. Mais des évolutions et des recherches ont lieu, le contenu même des inégalités se transforme, de nouveaux concepts apparaissent. Des discussions surgissent autour du rôle de l'État-providence et de ses interventions jugées trop coûteuses, ou parfois inadaptées.

Dans quelle mesure les politiques sociales doivent-elles se concentrer sur ceux qui en ont le plus besoin ? N'y a-t-il pas des risques à voir se développer des écarts très importants de protection selon que l'on est au-dessus ou non du seuil fixé ? Vit-on dans une société de plus en plus inégalitaire ?

La question mérite d'être posée également dans le domaine de la santé publique, alors qu'on assiste à l'exclusion de certaines catégories de populations défavorisées, jeunes de moins de vingt-cinq ans, étrangers en situation irrégulière, gens du voyage. Toutefois, ces politiques viennent d'être radicalement renouvelées ces dernières années, autant par les nouveaux visages du paysage sanitaire, drame de la transfusion sanguine, scandales concernant les ruptures de la chaîne alimentaire, lutte contre le sida et la toxicomanie, que par les réponses de l'État, organisateur d'un autre système de couverture maladie.

L'évolution des politiques sociales

L'objectif du traitement de la « question sociale » paraît assez bien identifié dans le couple assistance-contrôle mis en place au début du XX^e siècle. Assistance nécessaire pour assurer la reproduction de la force de travail mise à mal du fait de l'exploitation de la classe ouvrière et de la misère qui en résulte, contrôle lié à la dangerosité des classes laborieuses contaminées par le virus anarchiste, ou plus simplement par des sentiments d'envie toujours susceptibles de favoriser des émeutes. Les secours charitables, les réseaux d'aide et d'assistance assurent une certaine efficacité à l'action engagée dans une perspective moralisatrice.

Après la seconde guerre mondiale, la cible du travail social va se déplacer de la famille ouvrière vers la famille urbaine, au fur et à mesure que se développent les phénomènes de concentration urbaine. La visée du travail social est intégratrice et cherche à corriger les inégalités qui limitent cette intégration et à réinsérer les

« laissés-pour-compte » du progrès économique. Cette période, inaugurée par la série des grandes lois de politique sociale de 1898, 1904 et 1905, s'articule avec la loi de 1910 instituant les retraites ouvrières et paysannes comme avec les lois de 1930 relatives aux assurances sociales⁽¹⁾.

Jusqu'au VI^e Plan (1971-1975), la croissance et un certain « volontarisme social », issu de 1945, permettaient d'envisager la politique sociale comme une réponse en équipements collectifs aux besoins recensés : on déterminait les besoins et on décidait des enveloppes budgétaires à affecter et à mettre à la disposition des promoteurs. Ce volontarisme de la création d'équipements collectifs correspondait à un discours global sur la société qui, dans l'enthousiasme de la croissance – les « Trente glorieuses » – s'accompagnait d'une planification du social. Les DDASS⁽²⁾ furent créées en 1964 et elles traduisaient un pouvoir de l'Etat de plus en plus prépondérant.

Le travail social, à l'époque, représente la version professionnalisée de la « vieille » assistance. Celle-ci prend en charge les bénéficiaires en proposant hôpitaux, hospices et institutions charitables où les plus démunis échouent lorsqu'ils n'ont plus aucun recours. Cette assistance concerne exclusivement des populations incapables de travailler et répond à des situations limites. Si les dangers de cette assistance sont bien connus, distributions de secours à la discrétion des instances dispensatrices, relations paternalistes avec la clientèle maintenue en situation de dépendance, on peut dire que naît par ces pratiques un « droit au secours ». La nation se reconnaît une responsabilité envers ceux qui sont sur les marges. « *Le droit d'être assisté en fait des concitoyens* ». Une relation nouvelle se noue entre « assistance et République » puisque les plus démunis font partie de la communauté nationale⁽³⁾.

Pourtant le vagabondage reste toujours un délit, tout comme la pratique de la mendicité. Le fossé qui existe entre deux sociétés, entre nomades et sédentaires, se traduit par l'inadaptation, l'analphabétisme, la marginalité des itinérants⁽⁴⁾. C'est ainsi que des études locales dans diverses régions, à Marseille, Tarbes, Montpellier, Bordeaux, soulignent la distorsion entre les réglementations officielles et le mode de vie des groupes tsiganes.

Une commission interministérielle créée le 1^{er} mars 1948 par les ministres de l'Intérieur et de la Santé publique et de la Population a été chargée d'étudier et de proposer aux pouvoirs publics les mesures propres à assurer le relèvement du niveau de vie des Tsiganes. Elle devait aboutir au vote de la loi du 3 janvier 1969 instaurant une « *politique plus compréhensive tendant... à permettre leur développement humain normal* »⁽⁵⁾.

La circulaire interministérielle en date du 20 février 1968 rappelle ainsi la politique des pouvoirs publics à l'égard des gens du voyage, « *le Gouvernement entend instaurer à l'égard des populations non sédentaires une politique sociale, dont la réalisation est étroitement liée à une solution humaine et rationnelle du problème du stationnement* »⁽⁶⁾. Dans l'action socio-éducative, les organisations de bénévoles deviennent le siège d'une vie associative dynamique. Des associations pour l'aide, l'amitié, la promotion des populations tsiganes se créent dans plusieurs départements, suscitent des initiatives diverses. A partir des années 1967, des terrains de stationnement s'ouvrent, des expériences de relogement, de scolarisation, d'organisation professionnelle se multiplient. Les grandes personnalités

marquantes de l'action sociale laissent la place aux multiples équipes travaillant sur le terrain.

Dans les années soixante-dix, après le « choc pétrolier » et le début de la crise, l'Etat devient un instrument de régulation sociale, cherchant à contrôler les moyens et à rationaliser les choix budgétaires. Mais le décalage entre le discours global sur les changements de la société et les réalités locales fait apparaître à la fois la diversité des situations selon les départements et les échecs de la politique globale. Une remise en cause de l'efficacité du rôle de l'Etat se fait jour. Les VII^e et VIII^e Plans vont ainsi envisager une action « ciblée » sur certaines catégories de populations, les « exclus ». Le VIII^e Plan effectuera clairement un « recentrage sur les plus défavorisés », et les jeunes, les immigrés, les nomades font l'objet de politiques spécifiques. On aboutit de cette façon à la définition de « populations à risques » ou de groupes-cibles qui présentent des difficultés particulières.

Quelles sont à l'époque les caractéristiques de cette nouvelle politique sociale définie par les textes ? Le travail social fonctionne d'emblée à la discrimination positive, même si la notion en tant que telle n'apparaît que plus tard. L'aide sociale découpe des catégories caractérisées par un certain nombre de manques. Les nomades souffrent ainsi d'un manque de scolarisation, de sédentarisation, d'intégration sociale. Le travail social doit donc mobiliser à leur égard des ressources supplémentaires pour compenser cette différence. Par exemple, des arrêtés ou circulaires de 1966 et 1967 assouplissent l'obligation de fréquentation scolaire.

Tout ceci montre une implication croissante de l'Etat. Les administrations publiques se font omniprésentes. La direction de l'action sociale est créée en 1971, le secrétariat d'Etat à l'aide sociale en 1974. La loi sur les institutions sanitaires et sociales date de 1975, tout comme la loi « en faveur des personnes handicapées ».

Tel est le cadre où évolue le travail social à partir des années soixante-dix, intervention rationalisée de l'Etat, rupture avec les vieilles traditions de l'assistance et la connotation morale du travail social, pour des professionnels qui se veulent de véritables techniciens. Le secteur privé, qui a été à l'origine de la plupart des initiatives en matière d'aide sociale, subsiste mais se retrouve contrôlé par des tutelles administratives de plus en plus prégnantes. L'on assiste à l'abandon de l'objectif redistributif, lié à un changement de mode de régulation par l'Etat et à la transformation du marché du travail.

En même temps se développe la dénonciation du « contrôle social ». Et l'on stigmatise une double dimension, l'emprise étatique sur des comportements non conformes pour les inscrire de force dans des cadres administratifs mutilants et le traitement psychologique d'individus atypiques qui les normaliserait en détruisant leur « potentiel subversif »⁽⁷⁾.

Le travail social est devenu « accompagnement socio-éducatif global à long terme » mais n'est pas exempt de questions parfois angoissées sur le devenir tsigane⁽⁸⁾. Un article publié en 1974 sur le terrain des Moline à Angoulême explique comment le terrain a été organisé pour tenir compte du mode de vie des différents groupes de voyageurs. Et pourtant les failles apparaissent, situations explosives en cas de saturation des caravanes, réflexes défensifs des habi-

